



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.7.2025
COM(2025) 360 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1672 om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1889/2005 i henhold til forordningens artikel 19

1. INDLEDNING

Kriminelle i hele Europa bruger det finansielle system på en måde, der bringer EU's og EU-borgernes sikkerhed i fare. De kriminelle udnytter især det finansielle system på to måder: De tager for det første udbyttet fra strafbare forhold og genindfører det i den lovlige økonomi (hvidvask af penge). For det andet omdirigerer de penge fra den lovlige økonomi gennem det finansielle system til finansiering af kriminelle handlinger. Ifølge Europols seneste trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet fra 2025 indtager likvide midler¹ stadig en fremtrædende plads i forbindelse med hvidvaskordninger i dag.

I forordning (EU) 2018/1672 om kontrol af likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen² (forordningen om kontrol med likvide midler), er der fastsat regler til beskyttelse af EU mod hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme fra svigagtige operatører, der kan forsøge at krydse EU's ydre grænser med likvide midler på sig eller flytte likvide midler med henblik på at omgå kontrollen inden for rammerne af det formelle finansielle system.

I denne rapport præsenteres feedback indsamlet af Kommissionen om gennemførelsen af forordningen om kontrol med likvide midler. Den opfylder forpligtelsen i henhold til artikel 19 i forordningen om kontrol med likvide midler, i henhold til hvilken Kommissionen skal forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om forordningens anvendelse.

2. GENEREL BAGGRUND

2.1. Den Europæiske Unions lovgivning om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT) og internationale aspekter

Forordningen om kontrol med likvide midler fastsætter kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af EU. Den er en del af EU's lovgivningsmæssige ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT) og supplerer direktiv (EU) 2015/849³ og direktiv (EU) 2018/1673⁴.

Desuden har forordningen til formål at imødegå anbefaling 32 fra Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF) om pengekurierer. Som medlem af FATF er Kommissionen fast besluttet på at gennemføre FATF's anbefalinger om udvikling og fremme af globale politiske AML/CFT-standarder på både nationalt og internationalt plan.

¹ Se afsnit 3.1 i denne rapport for en definition af likvide midler.

² 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1672/OJ>).

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF, EUT L 141 af 5.6.2015, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/2024-07-09>).

⁴ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1673/OJ>).

EU-lovgivningen om kontrol med likvide midler har været gældende siden 2005⁵. Den er blevet revideret én gang i 2018 for at tage hensyn til udviklingen af internationale normer og EU's AML/CFT-ramme, men også for at gøre status over Kommissionens prioriteter i henhold til handlingsplanen for finansiering af terrorisme fra 2016.

2.2. Lovgivningen om kontrol med likvide midler

Forordningen om kontrol med likvide midler trådte fuldt ud i kraft den 3. juni 2021 og blev yderligere suppleret med:

- Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2021/776 af 11. maj 2021 om fastlæggelse af skabeloner for visse blanketter samt tekniske bestemmelser for effektiv udveksling af oplysninger i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1672 om likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen⁶
- Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2022)1801 af 24. marts 2022 om foranstaltninger med henblik på ensartet anvendelse af kontrol gennem fastlæggelse af fælles risikokriterier og -standarter for bevægelser af likvide midler i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1672 om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen (ikke offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT) på grund af dens følsomme, ikkeklassificerede karakter).

2.3. Rapportens omfang

I henhold til artikel 19 i forordningen om kontrol med likvide midler skal Kommissionen senest i juni 2024 og derefter hvert femte år på grundlag af de oplysninger, den regelmæssigt modtager fra medlemsstaterne, forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af nævnte forordning.

Nærværende rapport behandler alle punkter i artikel 19, nemlig om:

- a) andre aktiver [er] omfattet af denne forordnings anvendelsesområde*
- b) indberetningsproceduren for uledsagede likvide midler er effektiv*
- c) tærsklen for uledsagede likvide midler [er blevet revideret]*
- d) oplysningsstrømmene i overensstemmelse med artikel 9 og 10 og navnlig brugen af CIS er effektive, eller om der er hindringer for rettidig og direkte udveksling af kompatible og sammenlignelige oplysninger mellem kompetente myndigheder og med FIU'erne⁷ og*
- e) sanktionerne indført af medlemsstaterne er effektive, forholdsmæssige og afskrækkende og er i overensstemmelse med Domstolen for den Europæiske Unions faste retspraksis og har en tilsvarende afskrækkende virkning overalt i Unionen for overtrædelser af denne forordning.*

I overensstemmelse med artikel 19 indeholder rapporten også:

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1889/2005 af 26. oktober 2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet (EUT L 309 af 25.11.2005, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2005/1889/OJ>).

⁶ EUT L 167 af 12.5.2021, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2021/776/OJ.

⁷ Finansielle efterretningsenheder.

a) en sammenstilling af oplysninger modtaget fra medlemsstaterne om likvide midler, der har forbindelse til kriminelle handlinger, som påvirker Unionens finansielle interesser negativt

b) oplysninger om udveksling af oplysninger med tredjelande.

Denne rapport dækker perioden fra forordningens ikrafttræden den 3. juni 2021 til og med den 2. juni 2024.

Denne rapport omfatter ikke Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2022)1801 om fastlæggelse af fælles risikokriterier og -standarder for bevægelser af likvide midler, da det er et følsomt ikkeklassificeret dokument, der som nævnt ovenfor ikke er offentliggjort i EUT.

2.4. Ressourcer anvendt til udarbejdelse af rapporten

Denne rapport bygger på:

- medlemsstaternes svar på en EU-undersøgelse, der dækker alle aspekter af gennemførelsen af forordningen om kontrol med likvide midler
- oplysninger fra medlemsstaternes toldmyndigheder under udvekslingerne med Kommissionen, herunder møderne i ekspertgruppen vedrørende kontrol med likvide midler
- oplysninger fra Kommissionens tjenestegrene
- statistiske data, der er tilgængelige i toldinformationssystemets (CIS) Cash-modul⁸
- oplysninger fra FIU'er⁹.

3. VIGTIGE ELEMENTER I FORORDNINGEN OM KONTROL MED LIKVIDE MIDLER

3.1. Definitionen af likvide midler

"**Likvide midler**" består i henhold til definitionen af fire kategorier¹⁰:

- kontanter (sedler og mønter)
- ihændehaverpapirer (f.eks. rejsechecks, checks, gældsbreve eller pengeanvisninger)
- råvarer anvendt som højlikvide værdiopbevaringsmidler, jf. punkt 1 i bilag I til forordningen om kontrol med likvide midler (dvs. mønter med et guldindhold på mindst 90 % og umøntet ædelmetal, f.eks. barrer eller klumper med et guldindhold på mindst 99,5 %)
- forudbetalte kort, som er anonyme kort, der opbevarer eller giver adgang til en pengeværdi eller til pengemidler¹¹.

⁸ CIS indeholder også data om sager vedrørende Det Forenede Kongerige for så vidt angår Nordirland, da forordningen om kontrol med likvide midler fortsat finder anvendelse i Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 5 i og bilag 2 til protokollen om Irland/Nordirland i Windsorrammen.

⁹ Rådets direktiv 91/308/EØF indeholder en forpligtelse til at indberette enhver mistænkelig transaktion til FIU'er. FIU'er blev nedsat som knudepunkter til at vurdere sådanne transaktioner, samarbejde med deres modparter i andre lande og om nødvendigt tage kontakt til de retslige myndigheder.

¹⁰ Artikel 2, stk. 1, litra a) i forordning (EU) 2018/1672.

¹¹ Selv om forudbetalte kort er omfattet af definitionen af likvide midler i forordningen om kontrol med likvide midler, er de i øjeblikket ikke omfattet af reglerne om bevægelser af likvide midler, fordi det relevante punkt i bilag I til forordningen om kontrol med likvide midler nævner: P.M. (pro memoria).

3.2. Angivelsespligten for likvide midler (angivelse af likvide midler)

Fysiske personer, der rejser ind i eller ud af EU¹² med likvide midler til en værdi af 10 000 EUR eller derover på sig, i deres bagage eller i transportmidler, pålægges **en forpligtelse til at angive** disse. Forpligtelsesgraden er fastsat således, at det ikke begrænser den frie bevægelighed unødigt eller overbebyrder borgere og myndigheder med administrative formaliteter.

De berørte bærere skal stille de likvide midler til rådighed for de kompetente myndigheder med henblik på inspektion. De skal give følgende oplysninger, enten skriftligt eller elektronisk:

- fuldstændige personoplysninger såsom navn, nationalitet og fødselsdato for bæreren, ejeren og den tiltænkte modtager af de likvide midler
- de likvide midlers værdi og art, deres oprindelse, tilsigtede anvendelse og transportmåde.

Definitionen af "bærer" omfatter ikke bærere, som udfører erhvervsmæssig transport af varer eller personer¹³.

3.3. Angivelsespligten for uledsagede likvide midler (indberetningsangivelse)

For så vidt angår bevægelser af **uledsagede likvide midler** (dvs. likvide midler, der indføres til eller udføres af EU i postforsendelse, med kurer, i uledsaget bagage eller i containergods), kan de kompetente myndigheder enten systematisk eller individuelt fra sag til sag kræve, at afsenderen eller modtageren eller en repræsentant herfor foretager en indberetningsangivelse i overensstemmelse med nationale procedurer. Forpligtelsen til at indberette uledsagede likvide midler er underlagt en tærskel på 10 000 EUR, som er den samme som den, der gælder for personer, der har likvide midler på sig.

3.4. Beløb under tærsklen

Forordningen om kontrol med likvide midler indeholder også bestemmelser om registrering af oplysninger om bevægelser af likvide midler under den fastsatte tærskel, hvis der er indikationer på kriminelle handlinger i forbindelse med disse bevægelser¹⁴. Disse oplysninger deles med den respektive FIU og med de kompetente myndigheder i andre medlemsstater.

3.5. Kapacitet til midlertidigt at tilbageholde likvide midler med henblik på yderligere efterforskning

De kompetente myndigheder har ret til **midlertidigt at tilbageholde likvide midler**¹⁵ under visse omstændigheder og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i national ret:

- for det første hvis forpligtelsen til at angive eller indberette likvide midler ikke er blevet opfyldt og

¹² Artikel 3 i forordning (EU) 2018/1672.

¹³ Artikel 2, stk. 1, litra h), i forordning (EU) 2018/1672.

¹⁴ Artikel 6 i forordning (EU) 2018/1672.

¹⁵ Artikel 7 i forordning (EU) 2018/1672.

- for det andet hvis der er indikationer på kriminelle handlinger, uanset beløbsstørrelsen eller om de likvide midler er ledsagede eller uledsagede.

Tilbageholdelsens varighed er begrænset til den tid, som andre kompetente myndigheder som absolut minimum har brug for til at fastslå, om der er grundlag for yderligere indgreb, såsom efterforskning eller beslaglæggelse af de likvide midler på grundlag af andre retlige instrumenter. Denne periode er fastsat i forordningen om kontrol med likvide midler og kan ikke overstige 30 dage. Den kan forlænges til højst 90 dage i specifikke og behørigt vurderede tilfælde.

3.6. Udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder og med Kommissionen

For at sikre et effektivt samarbejde indeholder forordningen om kontrol med likvide midler bestemmelser om **udveksling mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder** af følgende oplysninger: i) angivelser udarbejdet på eget initiativ¹⁶, ii) sager vedrørende beløb under tærsklen, iii) angivelser og indberetningsangivelser, hvor der er indikationer på, at de likvide midler har forbindelse til kriminelle handlinger, og anonymiserede oplysninger om risici og resultater af risikoanalyser.

Hvis der er indikationer på, at de likvide midler har forbindelse til kriminelle handlinger, der kan skade EU's finansielle interesser, skal de relevante oplysninger desuden også deles med Kommissionen, Den Europæiske Anklagemyndighed og Europol, hvor de har kompetence til at handle.

Der er udviklet et særligt modul i CIS til gennemførelse af forordningen om kontrol med likvide midler og for at muliggøre udveksling af oplysninger. Dette modul forvaltes af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

3.7. Oplysninger, der skal sendes til den finansielle efterretningsenhed (FIU)

De kompetente myndigheder, der indsamler oplysninger i henhold til forordningen om kontrol med likvide midler, **fremsender** disse **rettidigt** til den nationale FIU, således at den nationale FIU kan analysere oplysningerne yderligere og sammenholde dem med andre oplysninger som fastsat i direktiv (EU) 2015/849¹⁷.

3.8. Sanktioner

For at **tilskynde til overholdelse** og afskrække fra omgåelse skal medlemsstaterne i henhold til artikel 14 i forordning (EU) 2018/1672 indføre **sanktioner for manglende overholdelse** af forpligtelsen til at angive eller indberette likvide midler. Disse sanktioner bør ikke tage hensyn til de mulige kriminelle handlinger forbundet med de likvide midler, som kan være genstand for

¹⁶ Dvs. hvis forpligtelsen til at angive ledsagede likvide midler efter artikel 3 eller forpligtelsen til at indberette uledsagede likvide midler efter artikel 4 ikke er opfyldt, udarbejder de kompetente myndigheder på eget initiativ en skriftlig eller elektronisk angivelse, som så vidt muligt indeholder de nødvendige oplysninger.

¹⁷ Artikel 9 i forordning (EU) 2018/1672.

yderligere efterforskning og foranstaltninger, der falder uden for forordningens anvendelsesområde¹⁸.

Disse sanktioner bør være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning og ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at tilskynde til overholdelse. Sanktioner indført af medlemsstaterne bør have en tilsvarende afskrækkende virkning over alt i EU for overtrædelse af forordningen om kontrol med likvide midler.

3.9. En harmoniseret angivelsesblanket

For at sikre en ensartet anvendelse af kontrol og de kompetente myndigheders effektive behandling, fremsendelse og analyse af angivelserne, er der ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2021/776 fastsat modeller for:

- angivelsen af likvide midler og det relevante supplerende ark
- indberetningsangivelsen og det relevante supplerende ark
- blanketten til officiel brug (udfyldes og vedlægges angivelser udarbejdet på eget initiativ i henhold til artikel 5, stk. 3), omkodning af oplysninger i henhold til artikel 6, stk. 1 og 2, og angivelser indhentet i henhold til artikel 3 og 4, hvis der er indikationer på kriminelle handlinger
- fremsendelse af anonymiserede oplysninger om risici og resultater af risikoanalyser.

3.10. Oplysningskampagner

For at **øge bevidstheden** om de forpligtelser, der er fastsat i forordningen om kontrol med likvide midler, skal medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen udvikle passende informationsmateriale om forpligtelsen til at angive eller indberette likvide midler¹⁹.

3.11. De vigtigste nye forskrifter i forordning (EU) nr. 2018/1672

De vigtigste nye forskrifter i forordningen om kontrol med likvide midler er:

- **en udvidet definition af likvide midler**, der også dækker råvarer anvendt som højlikvide værdiopbevaringsmidler (guld) og forudbetalte kort, både med hensyn til ledsagede og uledsagede likvide midler (i fragt- og postforsendelser)
- **øget udveksling af oplysninger** mellem kompetente myndigheder og mellem kompetente myndigheder og FIU'er
- en bestemmelse om brug af **IT-systemet** til sådanne udvekslinger
- de beføjelser, der er tillagt de kompetente myndigheder til at gribe ind i tilfælde af mindre beløb i likvide midler, hvis de har mistanke om en **forbindelse med kriminelle handlinger**
- de beføjelser, der er tillagt de kompetente myndigheder til at kræve, at afsenderen eller modtageren (eller en repræsentant for denne) foretager en **indberetningsangivelse** for likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen i postpakke, kurerforsendelse, uledsaget bagage eller containergods (bevægelser af uledsagede likvide midler).

¹⁸ Betragtning 35 til forordning (EU) 2018/1672.

¹⁹ Artikel 8 i forordning (EU) 2018/1672.

4. VURDERING AF MEDLEMSSTATERNES GENNEMFØRELSE AF FORORDNINGEN OM KONTROL MED LIKVIDE MIDLER

4.1. Oplysningskampagner

Kommissionen har i samarbejde med medlemsstaterne organiseret en omfattende informationskampagne i hele EU for at understøtte gennemførelsen af forordningen om kontrol med likvide midler og for at oplyse EU-borgerne og personer, der rejser ind i EU, om deres forpligtelser.

Kommissionen stillede særligt kampagnemateriale til rådighed for alle medlemsstaterne, herunder faktablade, infografik, plakater og kortfilm med undertekster på det relevante sprog. Alt materiale er blevet oversat til 30 sprog²⁰ for at sikre en bred dækning²¹.

4.2. Ledsagede likvide midler

I den periode, der er omfattet af denne rapport, blev der indgivet 310 042 angivelser af likvide midler. Der blev anmeldt 23 097 sager med overtrædelser i CIS+ Cash (dvs. sager, hvor der enten ikke blev indgivet nogen angivelse, eller hvor de afgivne oplysninger var ufuldstændige eller ukorrekte, eller hvor der var indikationer på, at de likvide midler havde forbindelse til kriminelle handlinger).

Proceduren for angivelse af ledsagede likvide midler er blevet gennemført af alle medlemsstaterne i overensstemmelse med de statistiske resultater, der fremgår af figur 2 i bilag A. I perioden mellem 2022 og 2023 tegnede Polen, Tyskland og Frankrig sig for 57 % af de indberettede sager omhandlende ledsagede likvide midler.

Ifølge resultaterne af undersøgelsen anser medlemsstaterne proceduren for angivelse af likvide midler for at være effektiv og giver den en positiv vurdering (65 % vurderede den som meget god, 30 % som god og 5 % som tilfredsstillende).

De fleste respondenter var enige om følgende punkter:

- Forordningen om kontrol med likvide midler giver toldmyndighederne beføjelse til at standse og tilbageholde likvide midler, hvis der er indikationer på, at disse likvide midler har forbindelse til kriminelle handlinger.
- Angivelsesproceduren er pålidelig med hensyn til at afsløre grænseoverskridende bevægelser af likvide midler.
- Angivelsesproceduren gør det muligt for toldmyndighederne at indsamle oplysninger med henblik på at identificere ulovlige bevægelser af likvide midler. Den brede vifte af indsamlede oplysninger er særlig nyttig i forbindelse med efterfølgende efterforskning.

²⁰ AR, BG, CH, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, GA, HI, HR, HU, IT, JP, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, RU, SE, SK, SL, TR.

²¹ Se f.eks. faktabladet [Bliv bekendt med de opdaterede regler for kontrol med likvide midler!](#).

To medlemsstater bemærkede imidlertid, at proceduren kunne forbedres. En af medlemsstaterne nævnte i den forbindelse specifikt den dårlige kvalitet af de data, som bærerne havde oplyst i deres angivelser af likvide midler.

4.3. Uledsagede likvide midler

I den periode, der er omfattet af denne rapport, er der blevet indgivet 6 532 indberetningsangivelser for likvide midler, og der blev anmeldt 102 overtrædelser i forbindelse med denne procedure i CIS+ Cash. Seks medlemsstater havde ikke registreret nogen indberetningsangivelser for likvide midler for perioden 2022-2023 (Belgien, Irland, Malta, Slovenien, Finland og Sverige).

De fleste af de medlemsstater, der besvarede undersøgelsen, havde et neutralt til positivt syn på indberetningsproceduren for uledsagede likvide midler (seks vurderede den som god, 11 som tilfredsstillende og tre som dårlig). De mener, at den giver mulighed for bedre kontrol med bevægelser af likvide midler, og at den fungerer effektivt. Nogle medlemsstater gav udtryk for, at proceduren er effektiv, da den er baseret på risikoanalyse snarere end på obligatorisk indgivelse af indberetningsangivelsen for likvide midler.

Ikke desto mindre udtrykte medlemsstaterne følgende tre forbehold:

- Proceduren for indberetning af uledsagede likvide midler er administrativt kompleks.
- Fristen på 30 dage for indgivelse af indberetningsangivelsen på anmodning fra toldmyndighederne er for lang.
- Risikoanalysen skal finjusteres for at være effektiv.

En medlemsstat bemærkede, at det forhold, at indberetningen af uledsagede likvide midler kun sker efter anmodning og ikke er obligatorisk i alle tilfælde, gør toldkontrollen mere udfordrende. Denne medlemsstat tilføjede ligeledes, at tallene fra internationale aktioner efter dens opfattelse viser, at risikoen for uledsaget transport af likvide midler i post-, pakke- og kurerforsendelser er lavere end oprindeligt antaget.

4.4. De kompetente myndigheders anvendelse af CIS Cash

De kompetente myndigheder fremsender de relevante oplysninger, der skal registreres i CIS, på følgende måde:

- a) ved manuelt at indtaste oplysningerne via CIS-brugergrænsefladen eller
- b) ved at eksportere oplysningerne fra deres nationale system(er) og importere dem i CIS ved hjælp af XML-dataformatet i CIS eller
- c) ved at koble deres nationale system(er) direkte til CIS ved hjælp af CIS-systemgrænsefladen.

11 medlemsstaters toldmyndigheder har koblet deres nationale systemer direkte til CIS via en system til system-grænseflade, der stilles til rådighed af CIS (Belgien, Bulgarien, Estland, Grækenland, Frankrig, Letland, Malta, Østrig, Polen, Portugal og Sverige). To medlemsstater (Tjekkiet og Tyskland) har indtil videre ikke anvendt systemet, selv om de har fået adgang via denne system til system-grænseflade. Tyskland angav rent faktisk i øjeblikket at anvende en Excel-fil, der er udviklet på føderalt plan, til at indberette data for likvide midler. Ikke desto mindre er Tyskland i øjeblikket ved at udvikle automatisk adgang. Tjekkiet svarede, at landets nationale system endnu ikke var koblet til CIS på undersøgelsestidspunktet.

Med hensyn til dataudvekslingen gennem CIS angav de medlemsstater, der deltog i undersøgelsen, deres generelt positive erfaringer med dataudveksling (se figur 4 i bilag B). De betragter CIS+ Cash-modulet som et "system, der er let at anvende", hvilket giver mulighed for en problemfri databehandling. En medlemsstat anførte, at CIS+ Cash-modulet er en vigtig informationskilde til identifikation og analyse af formodede tilfælde af hvidvask af penge.

Ikke desto mindre nævnte nogle medlemsstater, at de var stødt på udfordringer, da de overførte oplysninger fra deres nationale systemer til CIS. To medlemsstater påpegede, at når de støder på overtrædelser, skal dataene indlæses manuelt to gange i stedet for automatisk at blive overført fra CIS+ Cash-modulet til CIS+ Fraud-modulet. Kommissionen er bekendt med dette problem, som hindrer gennemførelsen af princippet om én rapport pr. beslaglæggelse. Vanskeligheden skyldes, at de to moduler er baseret på forskellige retsgrundlag. Der arbejdes på at løse dette.

Desuden har tre medlemsstater (Spanien, Italien og Slovenien) stadig problemer med den direkte overførsel af specifikke oplysninger til CIS+ Cash-modulet på grund af interne tekniske problemer. Alle tre rapporterede, at de arbejder på at finde en løsning.

4.5. FIU'ers adgang til data

Undersøgelsen viste, at selv om det i forordningen om kontrol med likvide midler klart er fastsat, at fremsendelsen af oplysninger fra nationale FIU'er skal ske via CIS+ Cash-modulet²², er det ikke alle medlemsstaternes FIU'er, der har adgang til det endnu. På undersøgelsestidspunktet var det faktisk kun 20 medlemsstater, der havde adgang hertil.

Blandt medlemsstaternes FIU'er uden adgang til CIS+ Cash-modulet:

- forklarede tre medlemsstater, at de i øjeblikket var i færd med at etablere opkoblingen til CIS+ Cash-modulet
- forklarede én medlemsstat, at dens toldmyndigheder i henhold til dens nationale lovgivning deler oplysninger i henhold til forordningen om kontrol med likvide midler med FIU'en ved hjælp af et nationalt værktøj
- forklarede én medlemsstat, at den nationale FIU på grund af tekniske problemer ikke er i stand til at få adgang til CIS-data.

4.6. Sanktioner

Medlemsstaterne skal klart skelne mellem de sanktioner, der udelukkende pålægges for manglende angivelse eller indberetning af likvide midler i henhold til forordningen om kontrol med likvide midler, og de sanktioner, de kan pålægge for kriminelle handlinger. Alle medlemsstater har indført sanktioner for manglende overholdelse af forpligtelsen til at angive ledsagede likvide midler eller forpligtelsen til at indberette uledsagede likvide midler.

Der er blevet indført en række sanktioner i henhold til de forskellige nationale lovgivninger. Nogle medlemsstater (Belgien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Luxembourg, Ungarn, Malta, Østrig, Polen, Rumænien, Slovenien, Slovakiet, Finland og

²² Det fremgår af artikel 9 i forordning (EU) 2018/1672, at de kompetente myndigheder skal fremsende oplysninger om angivelser af likvide midler, indberetningsangivelser, angivelser på eget initiativ og beløb under tærsklen, der mistænkes for at være forbundet med kriminelle handlinger, til FIU'er via det Cash-modul, der er tilgængeligt i CIS.

Sverige) har kun indført administrative sanktioner uden at pålægge strafferetlige sanktioner (jf. tabel 1 i bilag B). De administrative sanktioner består af:

- et beløb, der skal beslaglægges, med et fastsat minimums- og maksimumsniveau

og/eller

- en bøde med et fastsat minimums- og maksimumsniveau

og/eller

- en fast procentdel af det beløb på over 10 000 EUR, der skal beslaglægges, på særlige betingelser, der er fastsat i forordningen om kontrol med likvide midler

og/eller

- en bøde af en størrelse, der afhænger af personens juridiske kategori eller status.

Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Nederlandene og Portugal pålægger både strafferetlige og administrative sanktioner. To medlemsstater (Irland og Cypern) pålægger kun strafferetlige sanktioner.

4.7. Udveksling af oplysninger med lande uden for EU

Medlemsstaterne eller Kommissionen kan i forbindelse med gensidig administrativ bistand fremsende følgende oplysninger til et land uden for EU efter skriftlig tilladelse fra den kompetente myndighed, der oprindeligt indhentede oplysningerne, forudsat at en sådan overførsel er i overensstemmelse med den relevante nationale lovgivning og EU-lovgivning om overførsel af personoplysninger til lande uden for EU:

a) angivelser udarbejdet på eget initiativ i medfør af artikel 5, stk. 3

b) oplysninger, der er indsamlet i medfør af artikel 6

c) angivelser, der er indsamlet i medfør af artikel 3 eller 4, hvor der er indikationer på, at de likvide midler har forbindelse til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

Desuden skal enhver sådan fremsendelse af oplysninger fra medlemsstaterne anmeldes til Kommissionen.

Ifølge undersøgelsen har syv medlemsstater gennemført i alt 85 udvekslinger af oplysninger med lande uden for EU, siden forordningen om kontrol med likvide midler trådte i kraft. Over 90 % af udvekslingerne fandt sted med Ukraine og Det Forenede Kongerige. Der blev foretaget et mindre antal udvekslinger med Kasakhstan, Tyrkiet og USA – se figur 5 i bilag B.

4.8. Likvide midler i forbindelse med kriminelle handlinger, der skader EU's finansielle interesser

Hvis der er indikationer på, at de likvide midler har forbindelse til kriminelle handlinger, der kan skade EU's finansielle interesser, stilles de oplysninger, som de kompetente myndigheder har

registreret, i henhold til forordningen om kontrol med likvide midler til rådighed for Kommissionen, Den Europæiske Anklagemyndighed og Europol, hvor de hver især har kompetence til at handle, samt for de kompetente myndigheder i andre medlemsstater. EU's finansielle interesser er "alle indtægter, udgifter og aktiver, som er opført på, opnået gennem eller tilfalder Unionens budget, og budgetterne for de institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet i henhold til traktaterne, og de budgetter, disse forvalter og overvåger"²³.

14 medlemsstater har indberettet 23 sådanne sager til Kommissionen for rapporteringsperioden. Alle sager vedrører ledsagede likvide midler og er næsten ligeligt fordelt mellem sager vedrørende likvide midler, der føres ind i EU (11 sager), og sager vedrørende likvide midler, der føres ud af EU (12 sager).

4.9. Nødvendige forbedringer med hensyn til medlemsstaternes gennemførelse af visse foranstaltninger

- Nogle medlemsstaters FIU'er har stadig ikke adgang til CIS+ Cash-modulet eller anvender det ikke til at overføre de relevante oplysninger. Denne situation giver anledning til visse betænkeligheder, da dette medfører en manglende overholdelse af lovgivningen og dens mål, da udvekslingen af oplysninger finder sted uden for de fastsatte lovgivningsmæssige rammer. Kommissionen har ved flere lejligheder mindet medlemsstaterne om kravet om at overholde artikel 9 i forordning (EU) 2018/1672.
- Med hensyn til sanktionerne er nogle medlemsstaters sanktioner ikke tilstrækkeligt afskrækkende, jf. FATF's seneste rapporter om gensidig evaluering. I den forbindelse har EU-Domstolen undersøgt de nationale sanktionsmekanismer, der er vedtaget til gennemførelse af artikel 9 i forordning (EF) nr. 1889/2005. Det modsatte problem, nemlig overdrevne sanktioner, giver også anledning til bekymring. Ifølge Domstolens dom i sag C-255/14²⁴ fandt Domstolen, at en bøde svarende til 60 % af de ikke-angivne likvide midler på over 50 000 EUR ikke synes at være forholdsmæssig, da en sådan bøde går ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre overholdelsen af denne forpligtelse og opfyldelsen af de mål, der forfølges med nævnte forordning. Medlemsstaterne bør tage hensyn til denne retspraksis samt FATF's rapporter om gensidig evaluering.
- Medlemsstaterne har først for nylig efter en specifik anmodning fra Kommissionen underrettet Kommissionen om deres udveksling af oplysninger med lande uden for EU. Kommissionen har ved flere lejligheder mindet medlemsstaterne om deres forpligtelse til straks at underrette om enhver udveksling af oplysninger med et land uden for EU. For at lette medlemsstaternes underretning har Kommissionen udarbejdet og delt en fælles skabelon, der kan anvendes på frivillig basis. Nogle medlemsstater har allerede taget denne i brug.
- Med hensyn til den obligatoriske indberetning af sager, der kan skade EU's finansielle interesser, var de oplysninger, som medlemsstaterne indberettede, enten ukorrekte eller ufuldstændige. Medlemsstaternes indberetning af disse sager skal forbedres.

²³ Artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO"), EUT L 283 af 31.10.2017.

²⁴ Domstolens dom af 16. juli 2015, *Robert Michal Chmielewski mod Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- og Pénzügyőri Főigazgatósága*, sag C-255/14, ECLI:EU:C:2015:475.

5. VURDERING AF BEHOVET FOR AT ÆNDRE FORORDNINGEN OM KONTROL MED LIKVIDE MIDLER

5.1. Anvendelsesområde: analyse af andre aktiver, der potentielt kan medtages

5.1.1. Resultater af undersøgelsen om definitionen af likvide midler

Beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter med henblik på at ændre bilag I er blevet delegeret til Kommissionen. Der er to grunde til dette, nemlig: i) en umiddelbart tilpasning til fremtidige ændringer af FATF's internationale standarder og ii) forhindring af omgåelse af forordningen ved at forlade sig på råvarer anvendt som højlikvide værdiopbevaringsmidler eller på forudbetalte kort. Som led i undersøgelsen blev medlemsstaterne spurgt ind til fordelene ved at medtage andre aktiver i forordningens anvendelsesområde. 14 af de 20 medlemsstater, der gennemførte undersøgelsen, svarede, at listen over aktiver, der i øjeblikket er omfattet af definitionen, er tilstrækkelig. Nogle medlemsstater fremsatte dog forslag til ændringer af listen (jf. figur 6 i bilag B). Disse foreslåede ændringer fremgår af de fem punkter nedenfor.

- Fire medlemsstater foreslog tilføjelsen af forudbetalte kort.
- Seks medlemsstater foreslog tilføjelsen af andre råvarer anvendt som højlikvide værdiopbevaringsmidler såsom ædelstene, ædle metaller og legeringer samt "luksusvarer" af høj værdi såsom armbåndsure, smykker eller ædle metaller (f.eks. platin) og sten (f.eks. diamanter).
- En medlemsstat foreslog tilføjelsen af kryptovaluta²⁵.
- En medlemsstat foreslog medtagelsen af sølv/bronze med de samme betingelser, som i øjeblikket gælder for guldindhold.
- To medlemsstater foreslog, at den betingelse, der begrænser anvendelsen af forordningen til mønter og umøntet ædelmetal med et guldindhold over en bestemt procentdel, fjernes, og at værdien af guld i stedet anvendes som den eneste relevante betingelse (svarende til eller over 10 000 EUR).

En medlemsstat anførte, at tilføjelse af forudbetalte kort kunne bidrage til at identificere og bekæmpe smuglertendenser. Ifølge den pågældende medlemsstat bør en sådan tilføjelse til bilag I imidlertid kun foretages efter behørig høring af de 27 medlemsstater og efter udarbejdelse af klare retningslinjer på EU-plan.

Med hensyn til varer af høj værdi anførte en medlemsstat, at sådanne varer også letter ulovlige midlers bevægelighed på tværs af grænserne, da de kan anvendes som erstatning for valuta. Ikke desto mindre har der ikke været nogen særlig undersøgelse eller analyse af den potentielle relevans af toldkontrol i henhold til forordningen om kontrol med likvide midler for denne type svig.

5.1.2. Analyse af forudbetalte kort og råvarer anvendt som højlikvide værdiopbevaringsmidler

²⁵ Betragtning 13 til forordning (EU) 2018/1672. "På trods af den store risiko, der er forbundet med virtuelle valutaer, hvilket er dokumenteret i Kommissionens rapport af 26. juni 2017 om vurderingen af de risici for hvidvask og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter, har toldmyndighederne ikke kompetence til at overvåge disse."

a) Analyse foretaget af Kommissionen og Europol

Kommissionen er af den opfattelse, at det ikke er klart dokumenteret, at definitionen af likvide midler skal ændres. Dette synspunkt er baseret på det arbejde, der er udført i forbindelse med den overnationale vurdering af risikoen for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter.

Ifølge Europol bruges forudbetalte kort til at begå forskellige former for økonomisk og finansiell kriminalitet, herunder finansiering af terrorisme. Truslen skyldes hovedsagelig forudbetalte "open loop"-kort, som sælges på internettet, på postkontorer og i lokale butikker, og som kan anvendes som almindelige debet- eller kreditkort. Europol betragter forudbetalte kort som højrisikoprodukter, da de kan anvendes anonymt online eller i offshorejurisdiktioner til at foretage betalinger i EU. Desuden er der ingen juridiske begrænsninger på antallet af kort, som en person kan købe, eller på, hvem der er berettiget til at købe et kort.

Den europæiske trusselsvurdering af finansiell og økonomisk kriminalitet 2023²⁶ giver to eksempler på brugen af forudbetalte kort til ulovlige formål:

I det første eksempel bliver der begået romantiksvindel med brug af forudbetalte kort. I det andet eksempel anvendes forudbetalte kort sammen med kryptovouchere til at kanalisere kriminelt udbytte til kryptovalutaspilleplatforme, der hostes i jurisdiktioner uden for EU, hvor transaktioner er vanskelige at spore.

Selv om forudbetalte kort er kendt som en højrisikobetalingsmetode i forbindelse med hvidvask af penge, indberettede Kommissionen og Europol ingen sager omhandlende ulovlig brug af forudbetalte kort, der involverer grænseoverskridende fysisk bevægelighed for personer eller transport med kurer eller pakke.

b) Analyse foretaget af medlemsstaternes FIU'er

Medlemsstaternes FIU'er blev også spurgt ind til, om der var dokumentation for, at forudbetalte kort eller råvarer anvendt som højlikvide værdiopbevaringsmidler (undtagen mønter med mindst 90 % guld og umøntet ædelmetal med mindst 99,5 % guld) i vid udstrækning anvendes til hvidvask af penge. Hvis FIU'erne rent faktisk mente, at der forelå en sådan dokumentation, blev de spurgt, hvilken slags dokumentation de havde fundet frem til, og for hvilke typer forudbetalte kort og råvarer.

Ni medlemsstaters FIU'er afgav svar. På grundlag af deres svar synes det ikke klart dokumenteret, at forudbetalte kort i vid udstrækning anvendes til hvidvask af penge, navnlig i forbindelse med personer, der rejser ind i eller ud af EU. Desuden udtalte de, at det i praksis er vanskeligt at skelne et forudbetalt kort fra andre typer debet- eller kreditkort.

Med hensyn til råvarer anvendt som højlikvide værdiopbevaringsmidler bemærkede FIU'erne, at rejsende til EU undertiden undlader at angive varer af høj værdi såsom luksusure, smykker, diamanter og kryptovaluta. Dette gøres for at undgå at betale told og moms ved import og udgør skatteunddragelse, som adskiller sig fra hvidvask af penge.

Der bør derfor foretages en grundig evaluering af fordelene ved at medtage disse typer aktiver i bilag I – under hensyntagen til toldkontrolkapaciteten.

²⁶ Jf. [The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime | Europol](#).

5.2. Tærskel for uledsagede likvide midler

I undersøgelsen blev medlemsstaterne også spurgt, om de anså den finansielle tærskel på 10 000 EUR for uledsagede likvide midler for at være passende (jf. figur 7 i bilag B).

Ud af de 20 medlemsstater, der deltog i undersøgelsen, besvarede kun 14 dette spørgsmål. 95 % af dem mente, at tærsklen var passende, og at det derfor ikke var nødvendigt at revidere den.

De bemærkede også, at tærsklen er velkendt for alle modparter, og understregede, at forordningen om kontrol med likvide midler indeholder de nødvendige bestemmelser med hensyn til beløb under tærsklen med henblik på registrering af relevante oplysninger og tilbageholdelse af likvide midler til foretagelse af yderligere efterforskning, hvis der er tegn på kriminelle handlinger.

Der var derfor generel enighed om at bibeholde den nuværende tærskel.

6. KONKLUSION

På grundlag af resultaterne af undersøgelsen og de øvrige oplysninger fra medlemsstaterne og Kommissionens tjenestegrene fungerer forordningen om kontrol med likvide midler effektivt med hensyn til at nå sine mål.

Medlemsstaterne opfatter forordningen som et vigtigt juridisk instrument til at kontrollere den fysiske bevægelse af likvide midler ved EU's ydre grænser og bekæmpe hvidvask af penge.

Informationsstrømme finder sted via CIS+ Cash-modulet, og der udveksles rettidigt direkte sammenlignelige oplysninger mellem de kompetente myndigheder og med FIU'erne. Ikke desto mindre er der i nogle medlemsstater stadig plads til forbedringer i forbindelse med anvendelsen af CIS-systemet.

Den nyligt indførte indberetningsprocedure for uledsagede likvide midler fungerer tilstrækkeligt godt.

Der er på nuværende tidspunkt ikke behov for at revidere tærsklen eller medtage andre aktiver i bilag I til forordningen om kontrol med likvide midler. Kommissionen overvåger nøje nye tendenser inden for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og den mulige anvendelse af andre råvarer anvendt som højlikvide værdiopbevaringsmidler og af forudbetalte kort som et middel til at omgå angivelsespligten. Denne første vurdering viser ikke, at der er behov for at ændre de nuværende rammer.

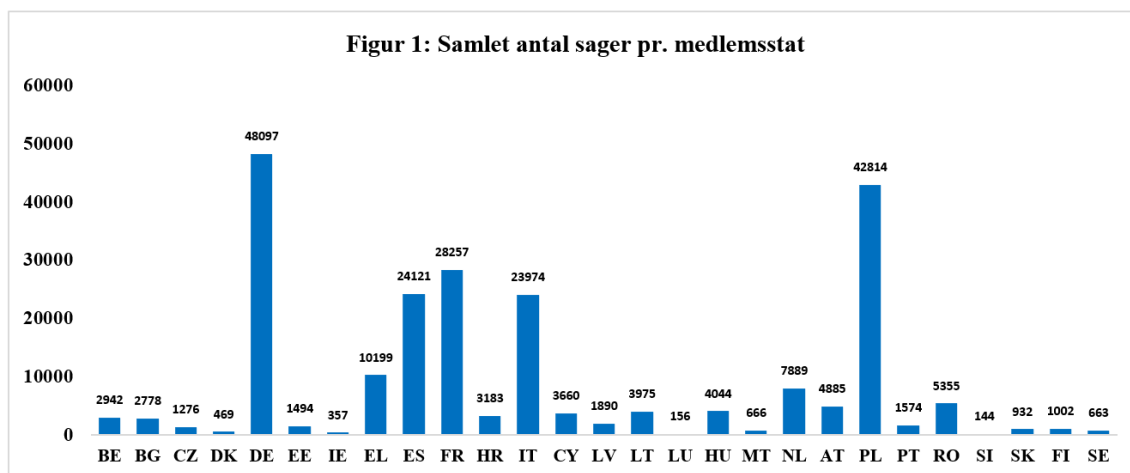
BILAG A – ÅRLIG STATISTIK OVER LEDSAGEDE OG ULEDSAGEDE LIKVIDE MIDLER

Følgende figurer vedrørende kontrol med likvide midler er baseret på:

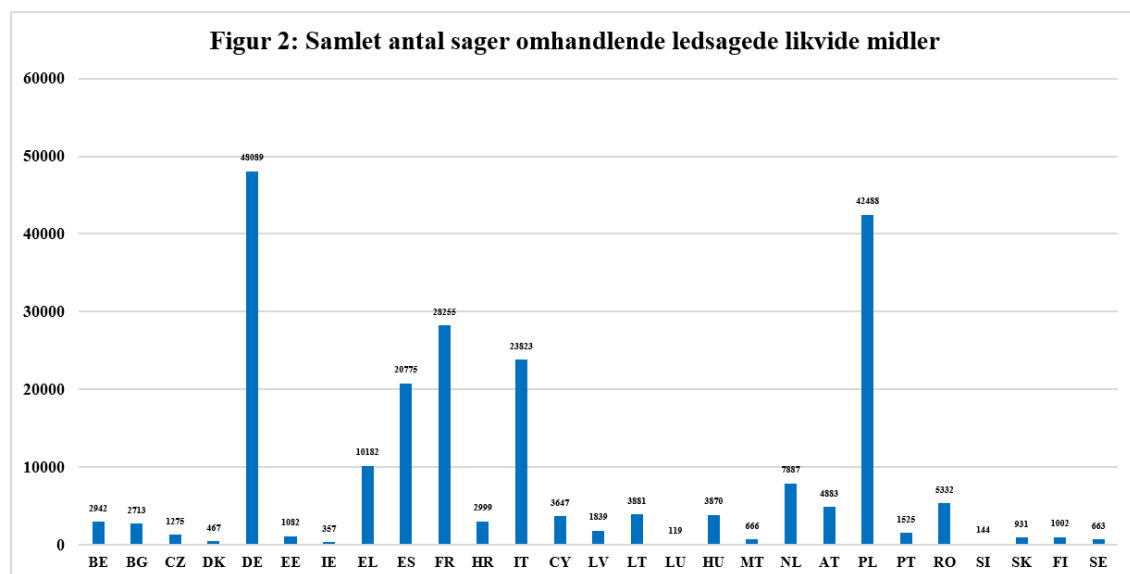
- data udtrukket fra CIS+ Cash-modulet på undersøgelsestidspunktet
- data indberettet af medlemsstater, der stadig støder på vanskeligheder med den direkte overførsel af specifikke oplysninger til CIS+ Cash-modulet på grund af interne tekniske problemer.

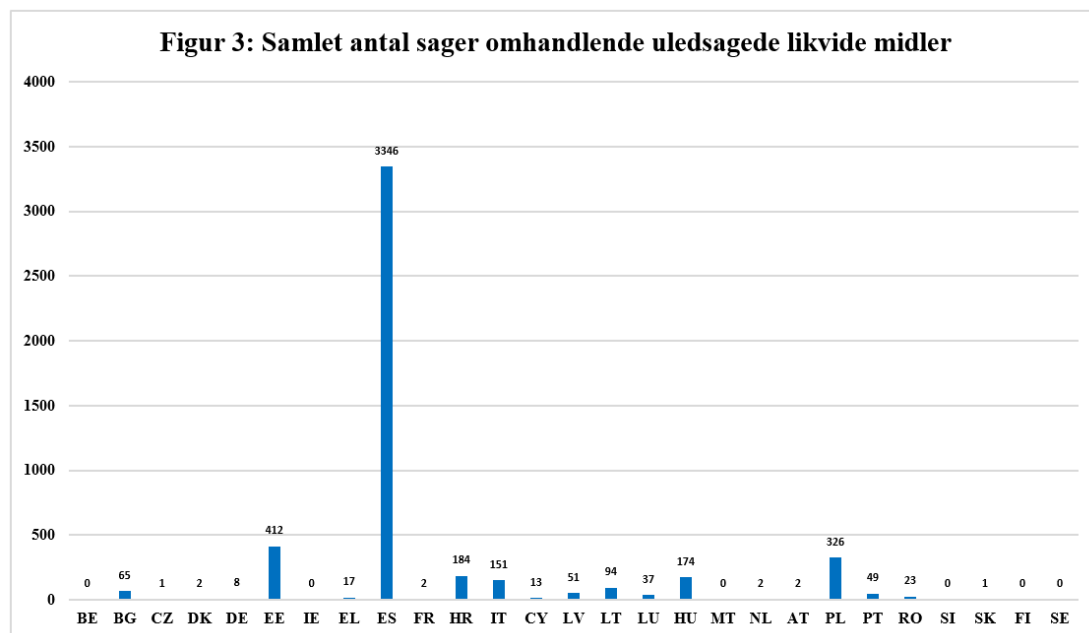
De dækker perioden mellem den 1. januar 2022 til og med den 31. december 2023.

Figur 1 viser det samlede antal sager omhandlende likvide midler, der håndteres ved EU's grænser. For referenceperioden (1/1/2022-31/12/2023) identificerede de kompetente myndigheder, der har beføjelse til at gennemføre forordningen om kontrol med likvide midler, 226 796 sager. Dette omfatter sager med og uden overtrædelse.



Figur 2 og figur 3 viser det samlede antal sager pr. medlemsstat omhandlende ledsagede likvide midler (figur 2) og uledsagede likvide midler (figur 3) for referenceperioden (1/1/2022-31/12/2023).





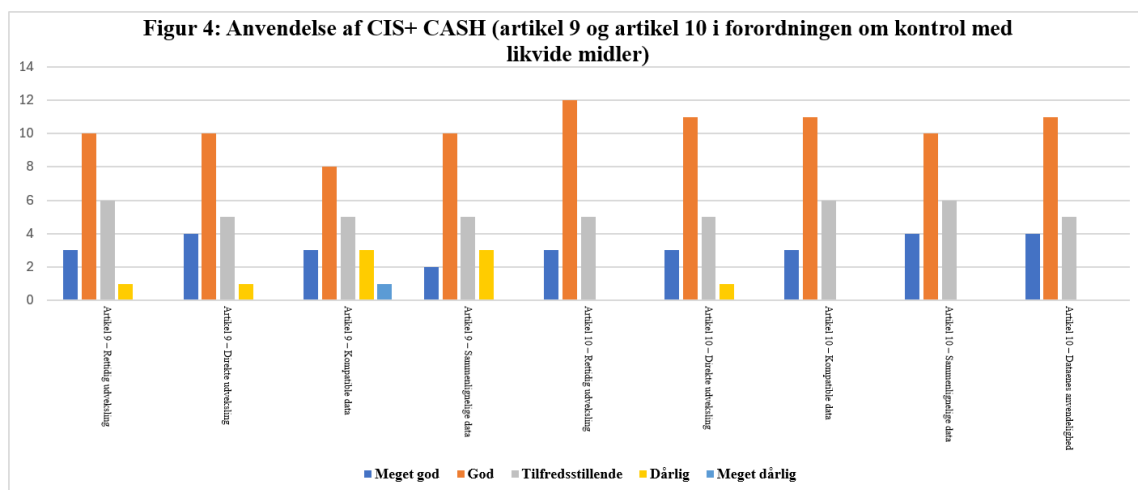
Der er stor forskel mellem det samlede antal sager omhandlende ledsagede likvide midler (221 836, herunder med overtrædelser) og det samlede antal sager omhandlende uledsagede likvide midler (4 960, herunder med overtrædelser).

Kommissionen offentliggør hvert år statistiske data i overensstemmelse med artikel 18 i forordning (EU) 2018/1672 om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af EU. Disse rapporter kan ses på TAXUD's websted, hvor der også findes generelle oplysninger om kontrol med likvide midler: [Kontrol med likvide midler – Europa-Kommissionen \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/taxud/).

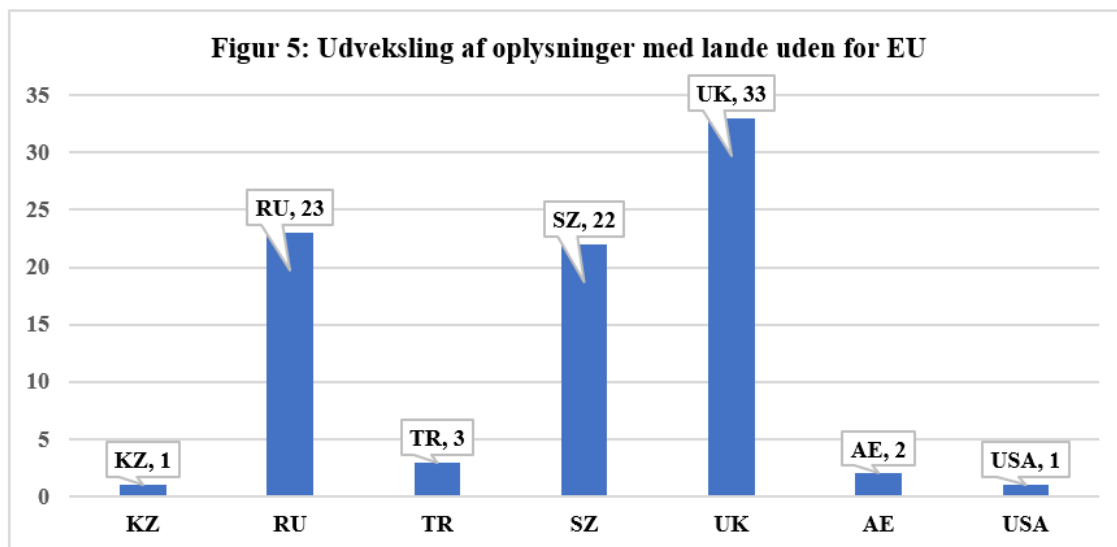
BILAG B – UNDERSØGELSESSVAR

Nedenstående figurer viser et udvalg af medlemsstaternes svar.

Figur 4 viser resultaterne af vurderingen foretaget af de medlemsstater, der deltog i undersøgelsen. Vurderingen viser, hvordan medlemsstaterne opfattede gennemførelsen af artikel 9 og 10 i forordningen om kontrol med likvide midler. Generelt havde medlemsstaterne positive erfaringer med udvekslingen af data via CIS+ Cash-modulet. Kun nogle få medlemsstater vurderede specifikke aspekter af deres erfaring med CIS+ Cash-modulet som dårlige eller meget dårlige.



Figur 5 viser antallet af udvekslinger af oplysninger med lande uden for EU om sager omhandlende likvide midler. De fleste udvekslinger af oplysninger mellem medlemsstater og lande uden for EU på grundlag af artikel 11 fandt sted med Det Forenede Kongerige, Ukraine og Rusland. Der blev også indberettet nogle få udvekslinger med Tyrkiet, USA, De Forenede Arabiske Emirater og Kasakhstan (kun 8,23 % af de samlede udvekslinger med lande uden for EU).

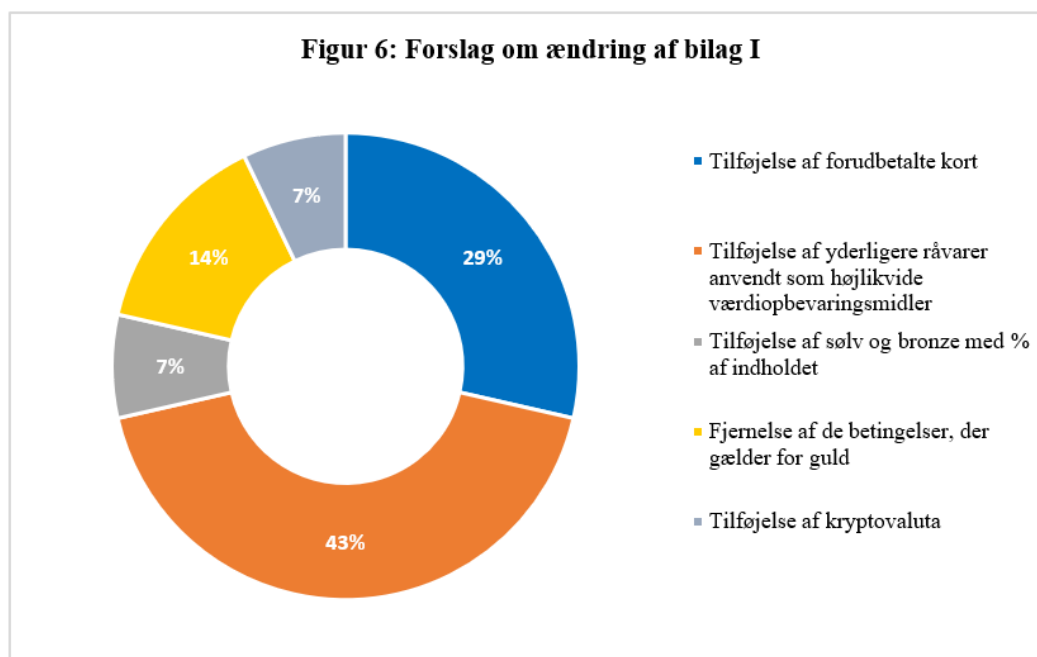


Tabel 1 sammenfatter de forskellige sanktionssystemer, som medlemsstaterne har indført for at overholde artikel 14 i forordningen om kontrol med likvide midler. De fleste medlemsstater anvender administrative sanktioner.

Tabel 1: Medlemsstaternes sanktionssystemer i henhold til forordningen om kontrol med likvide midler

Sanktioner	Medlemsstater	Sanktionstype
Administrativ	BE, CZ, DK, DE, EL, ES, FR, HR, IT, LU, HU, MT, AT, PL, RO, SI, SK, FI, SE	• beslaglæggelse af et bestemt beløb med et fastsat minimums- og/eller maksimumsbeløb • pålagt bøde med et fastsat minimums- og/eller maksimumsbeløb • beslaglæggelse af beløb over 10 000 EUR på visse betingelser • en procentdel af det samlede beløb af de ikke-angivne likvide midler eller af det beløb, der overstiger tærsklen • bøde af en størrelse, der afhænger af personens juridiske kategori/status (juridisk person, enkeltmandsvirksomhed eller selvstændig erhvervsdrivende, fysisk person)
Administrativ og strafferetlig	BG, EE, LV, LT, NL, PT	• procentdel af værdien af ikke-angivne likvide midler, en bøde eller et beslaglagt beløb (med fastsatte minimums- og/eller maksimumsgrænser) • fængselsstraf, afhængigt af omstændighederne
Strafferetlig	CY, IE	• fængselsstraf, hvis angivelsespligten ikke er opfyldt • en bøde

I figur 6 sammenfattes medlemsstaternes forslag om behovet for at ændre bilag I til forordningen om kontrol med likvide midler. Blandt de 14 medlemsstater, der gennemførte undersøgelsen, støtter 43 % forslaget om at tilføje andre råvarer anvendt som højlikvide værdiopbevaringsmidler, og 29 % støtter forslaget om at tilføje forudbetalte kort.



Figur 7 viser medlemsstaternes svar på undersøgelsen af tærsklen på 10 000 EUR, der er fastsat i forordningen om kontrol med likvide midler. Der er generel enighed om, at den nuværende tærskel er effektiv og bør forblive uforandret (95 % positive svar).

