DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 16. februar 2022

om et forslag til et direktiv og en forordning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme

(CON/2022/5)

(2022/C 210/06)

Indledning og retsgrundlag

Den 8., 14. og 20. oktober 2021 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) en anmodning fra henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme ([1]) (herefter »AMLR1«) og et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets 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 ([2]) (herefter »AMLD6«).

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4 og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da forslaget til henholdsvis forordning og direktiv indeholder bestemmelser, der berører Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB) grundlæggende opgave med at gennemføre Unionens pengepolitik i henhold til traktatens artikel 127, stk. 2, første led, ESCB's grundlæggende opgave med at fremme betalingssystemernes smidige funktion i henhold til traktatens artikel 127, stk. 2, fjerde led, ECB's opgaver vedrørende tilsyn med kreditinstitutter i henhold til traktatens artikel 127, stk. 6, eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel i henhold til traktatens artikel 128, stk. 1, og ESCB's bidrag til det finansielle systems stabilitet i henhold til traktatens artikel 127, stk. 5. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

Generelle bemærkninger

1. Oversigt og indledende bemærkninger

1.1. Denne udtalelse omhandler AMLR1 og AMLD6, som indgår i en pakke med fire lovgivningsforslag, der blev offentliggjort af Europa-Kommissionen den 20. juli 2021. Lovgivningspakken har til formål at styrke Unionens regler om bekæmpelse af hvidvask af penge (AML) og finansiering af terrorisme (CFT) (AML/CFT). Særskilte ECB-udtalelser omhandler de to øvrige lovgivningsforslag: a) Europa-Parlamentets og Rådets forslag til en forordning om oprettelse af Myndigheden for Bekæmpelse af Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010 og (EU) nr. 1095/2010 ([3]) (herefter »AMLAR«) og b) Europa-Parlamentets og Rådets forslag til en forordning om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler og visse kryptoaktiver (omarbejdning) ([4]).

([1]) COM(2021) 420 final.
([2]) COM(2021) 423 final.
([3]) COM(2021) 421 final.
([4]) COM(2021) 422 final.

1.2. ECB bifalder dette initiativ. I overensstemmelse med ECB's tidligere udtalelser om lovgivningsforslag i forbindelse med AML/CFT ([5]) støtter ECB kraftigt en EU-ordning, der sikrer, at medlemsstaterne, Unionens myndigheder og organer samt forpligtede enheder i Unionen har effektive værktøjer til at bekæmpe misbrug af Unionens finansielle system til hvidvask af penge (ML) eller finansiering af terrorisme (TF).

1.3. Unionens AML/CFT-ramme berører de opgaver, som ECB udfører på området tilsyn med kreditinstitutter i henhold til traktatens artikel 127, stk. 6, og Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 ([6]), samt de opgaver i henhold til traktatens artikel 127, stk. 2, der henhører under dens centralbankmandat. Ligeledes vedrører den ECB ud fra et institutionelt perspektiv.

1.4. For det første er opgaven med at føre tilsyn med kreditinstitutter henset til forebyggende foranstaltninger mod, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, ikke blevet overdraget til ECB. Dette er udelukket ved traktatens artikel 127, stk. 6, som klart begrænser de opgaver, der kan overdrages til ECB, til prudentielle tilsynsopgaver. Det er imidlertid vigtigt at tage resultaterne af AML/CFT-tilsynet i betragtning i forbindelse med udførelsen af ECB's prudentielle tilsynsopgaver. Navnlig er risikoen for, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme relevant for ECB's tilsynsmæssige afgørelser vedrørende erhvervelse af kvalificerede kapitalandele i enheder under tilsyn, meddelelse og inddragelse af tilladelser til kreditinstitutter og vurderinger af nuværende eller fremtidige ledere af enheder under tilsyns egnethed samt det daglige tilsyn inden for rammerne af tilsynskontrol- og vurderingsprocessen. Alvorlige tilsidesættelser af AML/CFT-kravene kan påvirke et kreditinstituts omdømme negativt og dermed udgøre en risiko for dets levedygtighed. Sådanne tilsidesættelser kan også føre til, at enheder under tilsyn og deres personale pålægges betydelige administrative eller strafferetlige sanktioner. I visse tilfælde kan alvorlige tilsidesættelser af AML/CFT-kravene direkte udløse et behov for, at et kreditinstituts tilladelse inddrages. Et effektivt AML/CFT-tilsyn og informationsudveksling mellem de prudentielle tilsynsmyndigheder og AML/CFT-tilsynsmyndighederne er derfor af afgørende betydning ([7]). De seneste års ændringer af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 ([8]) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU ([9]) og de europæiske tilsynsmyndigheders arbejde har resulteret i, at der er blevet indført procedurer til fremme af denne udveksling af oplysninger, som er blevet en integreret del af ECB's arbejde i forbindelse med tilsynet med kreditinstitutter.

1.5. Desuden vil ECB kunne fungere som modpart over for en række forpligtede enheder, når den udfører markedsoperationer inden for sit centralbankmandat. ECB er derfor underlagt de due diligence-procedurer i forbindelse med kunderne, som forpligtede enheder skal gennemføre i forhold til deres kunder i overensstemmelse med de gældende AML/CFT-rammer.

([5]) Jf. Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2005/2 af 4. februar 2005 efter anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge, herunder finansiering af terrorisme (COM(2004) 448 final) (EUT C 40 af 17.2.2005, s. 9), Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2013/32 af 17. maj 2013 om et forslag til direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og om et forslag til forordning om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler (EUT C 166 af 12.6.2013, s. 2), Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2016/49 12. oktober 2016 om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/101/EF (EUT C 459 af 9.12.2016, s. 3), og Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2018/55 af 7. december 2018 om et ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed) og relaterede retsakter (EUT C 37 af 30.1.2019, s. 1). Alle ECB's udtalelser er offentliggjort i EUR-Lex.

([6]) Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT L 287 af 29.10.2013, s. 63).

([7]) Jf. punkt 1.2 i udtalelse CON/2018/55.

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

([9]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

Specifikke bemærkninger

2. **Definition af forpligtede enheder**

2.1. AMLR1 ([10]) indeholder en opgørelse over forpligtede enheder med henblik på AMLR1, AMLD6 og AMLAR. I overensstemmelse med de tidligere AML-direktiver ([11]) omfatter opgørelsen over forpligtede enheder ikke centralbanker. ECB bemærker, at centralbanker ikke falder ind under nogen af kategorierne af forpligtede enheder inden for AMLR1, såsom kreditinstitutter eller finansielle institutioner, da der sondres mellem disse begreber og begrebet centralbank i både traktaten og statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (herefter »ESCB-statutten«). Desuden indeholder de EU-retsakter, der regulerer kreditinstitutters og andre finansielle markedsoperatørers aktiviteter, f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 ([12]), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU ([13]) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 ([14]) udtrykkelige bestemmelser, der præciserer, at centralbanker ikke er omfattet af deres anvendelsesområde. Da Unionens AML/CFT-ramme, via AMLR1, bevæger sig i retning af en forordning, der finder direkte anvendelse i alle medlemsstaterne, ville det være nyttigt, hvis denne forståelse af ESCB-centralbankernes status blev bekræftet af medlovgiverne, navnlig hvad angår de opgaver, der udføres af ESCB's centralbanker i henhold til traktaterne. Hvad angår yderligere aktiviteter, der kan udføres af visse nationale centralbanker i ESCB, forstår ECB det således, at hvis specifikke aktiviteter, der udføres af visse nationale centralbanker, f.eks. hvis de stiller løbende konti til rådighed for deres personale, efter medlemsstaternes opfattelse bør være underlagt de samme krav som dem, der er fastsat i AMLR1, eller en relevant undergruppe heraf, vil dette fortsat være muligt ved hjælp af national lovgivning.

3. **Tilsynsmæssige aspekter**

3.1. *Definitioner*

3.1.1. AMLR1 definerer begrebet »tilsynsorgan« som et organ, der har fået overdraget ansvarsområder med henblik på at sikre forpligtede enheders overholdelse af kravene i AMLR1 ([15]). Forordningsforslaget definerer også begrebet »kompetent myndighed«, som bl.a. omfatter en offentlig myndighed, der har fået til ansvar at bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme ([16]). Nogle prudentielle tilsynsopgaver omfatter AML/CFT-relaterede elementer, hvor tilsynsmyndighederne, herunder ECB, imidlertid skal basere sig på ML/TF-risikovurderinger, identifikation af overtrædelser af AML/CFT-kravene eller andre input fra AML/CFT-tilsynsmyndigheder. AMLAR ([17]) klassificerer derfor både de myndigheder, der er ansvarlige for tilsyn i henhold til direktiv 2013/36/EU, og ECB, når den udfører de opgaver, den er blevet pålagt ved Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013, som »ikke-AML/CFT-myndigheder«. ECB forstår det derfor således, at hverken begrebet »tilsynsorgan« eller begrebet »kompetent myndighed« i AMLR1 har til hensigt at omfatte ECB eller andre prudentielle tilsynsmyndigheder.

([10]) Jf. artikel 3, i AMLR1.

([11]) Rådets direktiv 91/308/EØF af 10. juni 1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge (EUT L 166 af 28.6.1991, s. 77), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/97/EF af 4. december 2001 om ændring af Rådets direktiv 91/308/EØF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge (EUT L 344 af 28.12.2001, s. 76), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (EUT L 309 af 25.11.2005, s. 15), direktiv (EU) 2015/849 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU (EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43).

([12]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

([13]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 349).

([14]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked, og om ændring af direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om ophævelse af direktiv 2007/64/EF (EUT L 337 af 23.12.2015, s. 35).

([15]) Jf. artikel 2, nr. 32), i AMLR1.

([16]) Jf. artikel 2, nr. 31), i AMLR1.

([17]) Jf. artikel 2, stk. 1, nr. 5), i AMLAR.

3.2 *Complianceafdeling i forpligtede enheder*

3.2.1. AMLR1 ([18]) definerer to kategorier af øverste ledere som ansvarlige for de forpligtede enheders overholdelse af AML/CFT-reglerne: »complianceansvarlig« (compliance manager) og »compliancemedarbejder« (compliance officer). Den complianceansvarlige (compliance manager) skal være et bestyrelsesmedlem fra den forpligtede enheds bestyrelse (board of directors) (eller et tilsvarende ledelsesorgan), som skal have ansvar for gennemførelsen af den forpligtede enheds politikker, kontroller og procedurer for at sikre overholdelse af AMLR1 og for at indhente oplysninger om væsentlige og særlige svagheder i sådanne politikker, kontroller og procedurer. Denne bestemmelse uddyber den nuværende bestemmelse i direktiv (EU) 2015/849 ([19]), som indeholder begrebet »bestyrelse« (management board). Den nye bestemmelse foreslås inden for rammerne af AMLR1, der – som en forordning – ikke vil blive gennemført i national lovgivning under anvendelse af de tilsvarende begreber, der findes i disse love. Det foreslås derfor at anvende det mere generelle begreb »ledelsesorgan« (management body) i stedet for formuleringen »bestyrelse eller, hvis der ikke er nogen bestyrelse, dets dertil svarende ledelsesorgan« (board of directors or, if there is no board, its equivalent governing body). Begrebet »ledelsesorgan« (management body) anvendes i en række EU-retsakter, der regulerer kreditinstitutters og finansielle institutioners aktiviteter, f.eks. direktiv 2013/36/EU, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF ([20]) (som indeholder termen »administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan«) (administrative, management or supervisory body), direktiv 2014/65/EU og forordning (EU) nr. 600/2014 ([21]) samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1132 ([22]) (som i vid udstrækning anvender termen »administrative organ eller ledelsesorgan« (»administrative or management body«). AMLR1 kunne derfor ændres således, at den complianceansvarlige (compliance manager) skal være et ledende medlem af »ledelsesorganet«.

3.2.2. AMLR1 fastsætter, at den complianceansvarlige (compliance manager) regelmæssigt skal rapportere til bestyrelsen eller det dertil svarende ledelsesorgan. I moderselskaber vil denne person også have ansvar for at føre tilsyn med de politikker, kontroller og procedurer, der er indført på koncernplan. For så vidt angår kreditinstitutter, træffer ledelsesorganet beslutninger kollektivt og er bl.a. ansvarligt for at godkende og gennemgå de strategier og politikker, der iværksættes for at imødegå, håndtere, overvåge og reducere de risici, som instituttet er eller kan blive eksponeret for ([23]). AMLR1 bør derfor præcisere, at udpegelsen af den complianceansvarlige (compliance manager) ikke berører ledelsesorganets kollektive ansvar i henhold til andre EU-retsakter.

3.2.3. I henhold til AMLR1 ([24]) skal compliancemedarbejderen (compliance officer) udnævnes af bestyrelsen eller ledelsesorganet og varetage den daglige drift af den forpligtede enheds AML/CFT-politikker samt indberette mistænkelige transaktioner til den finansielle efterretningsenhed. Compliancemedarbejderen skal være medlem af den forpligtede enheds øverste ledelse ([25]). ECB forstår det således, at for så vidt angår kreditinstitutter, vil compliancemedarbejderen og den complianceansvarlige udgøre en del af de interne kontrolfunktioner, der skal udøves i overensstemmelse med direktiv 2013/36/EU, fortolket i lyset af de gældende retningslinjer fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) ([26]). Dette indebærer bl.a. uafhængighed fra den complianceansvarlige og compliancemedarbejderens side, begrænsninger med hensyn til, hvordan deres funktioner kan kombineres med andre funktioner i kreditinstituttet, tilstrækkelige ressourcer til at udføre deres funktioner og adgang til ledelsesorganet.

3.2.4. AMLR1 fastsætter endvidere, at for så vidt angår forpligtede enheder, som er omfattet af kontroltjek af deres øverste ledelse i henhold til andre EU-retsakter, skal compliancemedarbejdere gøres til genstand for kontrol af, at de overholder disse krav. ECB forstår det således, at denne bestemmelse kun henviser til de krav, der er fastsat i andre EU-retsakter, og ikke fastsætter yderligere krav om egnethedskontrol af en compliancemedarbejder (compliance officer) eller complianceansvarlig (compliance manager). Dette betyder, at kun hvis andre EU-retsakter allerede kræver, at compliancemedarbejderen (compliance officer) eller den complianceansvarlige (compliance manager) skal gøres til genstand for en egnethedskontrol, vil denne kontrol blive udført i overensstemmelse med disse andre EU-retsakter. Det vil være tilrådeligt at præcisere flere praktiske regler for situationer, hvor egnethedskontrol af en

([18]) Jf. artikel 9, i AMLR1.
([19]) Jf. artikel 46, stk. 4, i direktiv (EU) 2015/849.
([20]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) (EUT L 335 af 17.12.2009, s. 1).
([21]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 600/2014 af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 84).
([22]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1132 af 14. juni 2017 om visse aspekter af selskabsretten (EUT L 169 af 30.6.2017, s. 46).
([23]) Jf. artikel 76, stk. 1, i direktiv 2013/36/EU.
([24]) Jf. artikel 9, stk. 3, i AMLR1.
([25]) Som defineret i artikel 2, nr. 28), i AMLR1.
([26]) Se navnlig EBA's retningslinjer om intern ledelse i henhold til direktiv 2013/36/EU (EBA/GL/2021/05). Findes på EBA's websted.

compliancemedarbejder (compliance officer) eller complianceansvarlig (compliance manager) udføres af en anden myndighed end en AML/CFT-tilsynsmyndighed. For det første bør det sikres, at de respektive AML/CFT-tilsynsmyndigheder i en sådan situation giver myndigheden de nødvendige oplysninger inden for deres tilsynskompetence og om nødvendigt samarbejder med andre AML/CFT-myndigheder. Hvis de prudentielle tilsynsmyndigheder f.eks. har til opgave at foretage egnethedsvurderingen af en compliancemedarbejder (compliance officer) eller complianceansvarlig (compliance manager), vil de typisk have kompetence til at kunne vurdere nogle af egnethedskriterierne, såsom den pågældende persons omdømme, ærlighed og integritet. Men med hensyn til andre kriterier, f.eks. om personen har tilstrækkelig viden, færdigheder og erfaring til at varetage funktionen som compliancemedarbejder (compliance officer) eller complianceansvarlig (compliance manager), vil det være AML/CFT-tilsynsmyndighederne, der besidder ekspertisen og de nødvendige oplysninger. I lyset af den betydning, som input fra AML/CFT-tilsynsmyndighederne har i forbindelse med egnethedskontrollen og den relevans, som complianceansvarlige og compliancemedarbejdere har for AML/CFT-tilsynsmyndighedernes mandat som fastsat i AMLR1 ([27]), bør AML/CFT-tilsynsmyndighederne for det andet have mulighed for at forhindre en person, som de vurderer ikke har den nødvendige viden, færdigheder og erfaring, i at udøve funktionen som complianceansvarlig (compliance manager) eller compliancemedarbejder (compliance officer), også selv om den overordnede egnethedskontrol udføres af en anden myndighed. Da udpegede personer dog kan udpeges til at udføre flere forskellige funktioner inden for den forpligtede enhed, bør det sikres, at AML/CFT-tilsynsmyndighedens negative holdning i relation til funktionen som complianceansvarlig eller compliancemedarbejder ikke påvirker muligheden for, at den myndighed, der er ansvarlig for den overordnede egnethedskontrol, kan træffe en positiv afgørelse med hensyn til eventuelle andre af de udpegede personers funktioner. Med henblik herpå bør det også præciseres, at de opgaver, der påhviler den complianceansvarlige (compliance manager), som omhandlet i AMLR1 ([28]), kun vedrører sikring af overholdelse af AMLR1. Eftersom egnethedsvurderinger er underlagt strenge tidsfrister, bør det for det tredje præciseres, at AML/CFT-tilsynsmyndighedens input til den overordnede egnethedskontrol skal leveres inden for en passende frist. I denne forbindelse foreslås det også at tage højde for situationer, hvor der ikke foreligger en vurdering fra AML/CFT-tilsynsmyndigheden inden for fristen. Da den myndighed, der er ansvarlig for den overordnede egnethedskontrol, for det fjerde vil basere sig fuldt ud på input fra AML/CFT-tilsynsmyndigheden, for så vidt angår den udpegede persons viden, færdigheder og erfaring, foreslås det, at AML/CFT-tilsynsmyndighedernes vurdering bør indgå i afgørelsen fra den myndighed, der foretager den overordnede egnethedskontrol. For det femte anbefales det endvidere at indarbejde praktiske retningslinjer i de retningslinjer for AML/CFT-samarbejde, der er omhandlet i AMLD6 ([29]), for, hvordan AML/CFT-tilsynsmyndighederne skal samarbejde med ECB og de nationale kompetente myndigheder som defineret i forordning (EU) nr. 1024/2013 i processen med egnethedskontrol af complianceansvarlige og compliancemedarbejdere og fastsætte specifikke frister, inden for hvilke AML/CFT-tilsynsmyndighederne skal give deres input til egnethedskontrollerne.

3.3. *AML/CFT-tilsynsmyndigheders beføjelser til at pålægge administrative sanktioner og foranstaltninger*

3.3.1. AMLD6 fastsætter en lang række administrative sanktioner, som AML/CFT-tilsynsmyndighederne kan gøre brug af ([30]), og som, i visse situationer, kan falde sammen med eller gribe ind i sanktioner og foranstaltninger, der pålægges af andre tilsynsmyndigheder, herunder ECB, når den udfører sine opgaver i henhold til forordning (EU) nr. 1024/2013. Derfor foreslås det, at der oprettes en passende koordineringsmekanisme mellem AML/CFT-tilsynsmyndighederne og de øvrige berørte myndigheder, herunder prudentielle tilsynsmyndigheder. Sådanne ordninger vil kunne støtte myndighederne i planlægningen og gennemførelsen af sanktioner og foranstaltninger og undgå utilsigtede konflikter i deres virkninger. På længere sigt vil det være vigtigt yderligere at præcisere de praktiske aspekter af koordineringsprocesserne ved hjælp af retningslinjer (eller et andet lovgivningsmæssigt dokument) for at sikre, at de berørte myndigheder kan træffe de nødvendige foranstaltninger inden for frister, der ofte vil være korte, og som er klart fastlagt i lovgivningen. Dette er også relevant for samarbejdet i forbindelse med egnethedsvurderinger (jf. punkt 3.2.4). Hvis AML/CFT-tilsynsmyndighederne og de prudentielle tilsynsmyndigheder tillægges de samme eller lignende tilsynsbeføjelser, bør retningslinjerne desuden sikre, at beføjelserne i hvert enkelt tilfælde udøves af den myndighed, der har de bedste forudsætninger for at anvende dem i det specifikke tilfælde. Da det kan kræve samarbejde mellem Myndigheden for Bekæmpelse af Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme og EBA (og muligvis også Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger) at udvikle sådanne retningslinjer, har ECB i sin særskilte udtalelse om AMLAR foreslået specifikke bestemmelser, der letter disse myndigheders samarbejde om udvikling af lovgivningsmæssige produkter.

([27]) Jf. artikel 2, nr. 32), i AMLR1.
([28]) Jf. artikel 9, stk. 1 og 2, i AMLR1.
([29]) Jf. artikel 52, litra a), i AMLD6.
([30]) Jf. artikel 39-41, i AMLD6.

3.3.2. De beføjelser, som det i AMLD6 foreslås at tildele AML/CFT-tilsynsmyndighederne, omfatter også en beføjelse til at tilbagetrække eller suspendere forpligtede enheders tilladelser og til at indføre et midlertidigt forbud mod, at personer med ledelsesansvar i en forpligtet enhed varetager ledelsesfunktioner i forpligtede enheder ([31]). Imidlertid er den myndighed, der er kompetent til at meddele og tilbagetrække tilladelser til de forskellige typer forpligtede enheder eller for afgørelser om egnetheden af medlemmer af deres ledelsesorganer eller personer, der har nøglefunktioner, i mange tilfælde en anden end AML/CFT-tilsynsmyndigheden. Desuden kan kompetencen til at meddele og tilbagetrække tilladelser eller træffe beslutninger om egnethed være reguleret af andre retsakter end AML/CFT-lovgivningen. Eksempelvis er meddelelse af tilladelse til kreditinstitutter i Unionen primært reguleret i henhold til direktiv 2013/36/EU, og for kreditinstitutter, der er etableret i de medlemsstater, der deltager i den fælles tilsynsmekanisme, har ECB enekompetence til at meddele og inddrage tilladelser. Desuden anerkender disse retsakter måske ikke muligheden for at suspendere en tilladelse. Dette er f.eks. tilfældet i henhold til direktiv 2013/36/EU. ECB bemærker, at disse bestemmelser i øjeblikket er indeholdt i direktiv (EU) 2015/849, og at AML/CFT-tilsynsmyndighederne, for så vidt angår visse forpligtede enheder, kan have beføjelse til at meddele og tilbagetrække tilladelser. For at afspejle, at enekompetencen til at tilbagetrække forpligtede enheders tilladelse i visse situationer udøves af andre myndigheder end AML/CFT-tilsynsmyndighederne, og for at undgå overlapning af tilsynsbeføjelser i andre situationer, bør det imidlertid præciseres, at når beføjelsen til at tilbagetrække tilladelsen eller til at træffe en anden foranstaltning med hensyn til en forpligtet enheds tilladelse, ligger hos en anden myndighed, har AML/CFT-tilsynsmyndighederne kun mulighed for at foreslå tilbagetrækning eller en anden foranstaltning i forbindelse med en tilladelse, til den myndighed, der er kompetent til at træffe sådanne foranstaltninger. Hvis afgørelser om egnetheden af medlemmer af ledelsesorganer eller personer med nøglefunktioner henhører under en anden myndigheds kompetence, bør AMLD6 ligeledes præcisere, at AML/CFT-tilsynsmyndighederne har beføjelse til at foreslå, at afgørelsen vedtages, til en myndighed, der er kompetent til at træffe en sådan foranstaltning. Denne formulering vil også være mere i overensstemmelse med den ordlyd, som Kommissionen har foreslået i AMLAR ([32]).

3.3.3. AMLD6 fastsætter, at der kan pålægges andre administrative foranstaltninger end sanktioner for konstaterede overtrædelser, som ikke anses for at være tilstrækkeligt alvorlige til at blive straffet med en administrativ sanktion ([33]). Nogle af de administrative foranstaltninger, der er anført i AMLD6, kan imidlertid have en alvorligere indvirkning på en forpligtet enhed end administrative sanktioner. Hvis andre administrative foranstaltninger end sanktioner indskrænkes til kun at finde anvendelse ved mindre alvorlige overtrædelser, kan AML/CFT-myndighederne blive begrænset i deres valg af den mest hensigtsmæssige tilsynsmæssige reaktion på overtrædelser af AMLR1-kravene. Det foreslås derfor, at denne formulering fjernes fra AMLD6. Det kunne også overvejes at bringe formuleringerne i artikel 41, stk. 1, i AMLD6 og artikel 20, stk. 1, i AMLAR i overensstemmelse med hinanden. Mens førstnævnte bestemmelse kræver, at AML/CFT-tilsynsmyndighederne skal have de anførte beføjelser, når de konstaterer overtrædelser af AMLR1, er sidstnævnte bestemmelse bredere og fastsætter, at AMLA også vil have tilsynsbeføjelser i tilfælde af sandsynlige overtrædelser af AMLR1 og i situationer, hvor de ordninger, der gennemføres af den udvalgte forpligtede enhed, ikke sikrer en sund styring af dens risici. Når disse bestemmelser bringes i overensstemmelse med hinanden, bør det endvidere sikres, at det, i tilfælde hvor AMLD6 og AMLAR knytter tilsynsbeføjelser sammen med mangler i forpligtede enheders risikostyring, præciseres, at dette kun vedrører ML/TF-risici og ikke andre risici, med henblik på at minimere potentielle konflikter med tilsynslovgivningen.

3.4. *Samarbejde og udveksling af oplysninger mellem myndigheder*

3.4.1. AMLD6 fastsætter den tavshedspligt, som gælder for AML/CFT-tilsynsmyndigheder for kreditinstitutter og finansielle institutter (herefter samlet »finansielle AML/CFT-tilsynsmyndigheder«) og indfører undtagelser, hvor finansielle AML/CFT-tilsynsmyndigheder har tilladelse til at videregive fortrolige oplysninger til andre myndigheder ([34]). Disse bestemmelser tillader ikke udveksling af fortrolige oplysninger med en række typer af myndigheder, selv om en sådan udveksling kan være nødvendig i praksis. Selv om AMLD6 f.eks. kræver, at AML/CFT-tilsynsmyndighederne samarbejder med kompetente myndigheder ([35]) og skattemyndigheder ([36]), afhænger tilladelsen til at videregive fortrolige oplysninger til disse myndigheder af, om medlemsstaterne vælger at tillade en

([31]) Jf. artikel 41, stk. 1, litra e) og f), i AMLD6.

([32]) Jf. artikel 20, stk. 2, litra i), i AMLAR, hvori det hedder, at Myndigheden for Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme har beføjelse til »at foreslå inddragelse af en udvalgt forpligtet enheds licens til den myndighed, der har udstedt en sådan licens«.

([33]) Jf. artikel 41, stk. 1, i AMLD6.

([34]) Jf. navnlig artikel 50 og 51 i AMLD6.

([35]) Begrebet »kompetent myndighed« er defineret i artikel 2, nr. 31), i AMLR1 og omfatter a) en finansiel efterretningsenhed, b) en AML/CFT-tilsynsmyndighed, som er et offentligt organ, eller den offentlige myndighed, som fører tilsyn med selvregulerende organer, c) en offentlig myndighed, der har til opgave at efterforske eller retsforfølge i sager om hvidvask af penge, tilknyttede underliggende lovovertrædelser eller finansiering af terrorisme, eller som har til opgave at opspore, beslaglægge eller indefryse og konfiskere kriminelle aktiver, d) en offentlig myndighed, der har fået til ansvar at bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

([36]) Jf. artikel 45, i AMLD6.

sådan udveksling ([37]). For at gøre listen over undtagelser fra det generelle krav om tavshedspligt i AMLD6 ([38]) mere udtømmende kunne der gennemføres en undersøgelse blandt AML/CFT-tilsynsmyndighederne for at kortlægge de typer af myndigheder, som de i praksis deler (eller er nødt til at dele) fortrolige oplysninger med. Desuden kunne det overvejes at indgå i et samspil med andre myndigheder i henhold til den foreslåede forordning om markeder for kryptoaktiver ([39]) (herefter »den foreslåede MiCA-forordning«). Endvidere synes AMLD6 ikke at fastsætte et krav om tavshedspligt for AML/CFT-tilsynsmyndigheder for andre forpligtede enheder end kreditinstitutter eller finansielle institutter (herefter samlet »ikke-finansielle AML/CFT-tilsynsmyndigheder«). Det er uklart, om de finansielle og ikke-finansielle AML/CFT-tilsynsmyndigheder i en sådan situation kan samarbejde effektivt med hinanden og med andre myndigheder.

3.4.2. I henhold til AMLD6 er udveksling af oplysninger mellem de prudentielle tilsynsmyndigheder og de finansielle AML/CFT-tilsynsmyndigheder underlagt kravene om tavshedspligt, som er fastsat i AMLD6 ([40]). Da den ordning om tavshedspligt, som de prudentielle tilsynsmyndigheder er underlagt, er reguleret i andre EU-retsakter, såsom direktiv 2013/36/EU, for så vidt angår tilsyn med kreditinstitutter, foreslås det, at de relevante bestemmelser i AMLD6 ændres, således at de også omfatter ækvivalente krav om tavshedspligt. Det foreslås endvidere, at dette krav også bør gælde for udveksling af oplysninger med andre myndigheder, der er opført i AMLD6 ([41]), for at sikre en ensartet behandling af de udvekslede oplysninger, uanset hvilke myndigheder der deltager i udvekslingen. Disse ændringer vil være forenelige med den løsning, der foreslås i andre bestemmelser i AMLD6 ([42]), og som er vedtaget af lovgiverne i direktiv 2013/36/EU ([43]).

3.4.3. AMLD6 synes ikke at give AML/CFT-tilsynsmyndighederne beføjelse til at udveksle oplysninger med centralbanker ([44]). Oplysninger om, at en AML/CFT-tilsynsmyndighed har til hensigt at pålægge et kreditinstitut en væsentlig administrativ sanktion ([45]), eller forslag om at trække en tilladelse tilbage i henhold til AMLD6 ([46]), kan være vigtige oplysninger for en centralbank. Det foreslås at indarbejde en sådan tilladelse til udveksling af oplysninger i AMLD6, i det mindste for finansielle AML/CFT-tilsynsmyndigheder. Det bør også præciseres, at centralbanker kan anvende de modtagne oplysninger i forbindelse med udførelsen af deres opgaver.

3.4.4. AMLD6 synes ikke at give ikke-finansielle AML/CFT-tilsynsmyndigheder mulighed for at udveksle fortrolige oplysninger med prudentielle tilsynsmyndigheder for kreditinstitutter og finansielle institutter. En sådan udveksling kan være berettiget, når andre forpligtede enheder end kreditinstitutter eller finansielle institutter, såsom realkreditudbydere eller forbrugerkreditudbydere ([47]), indgår i en koncern, der også omfatter kreditinstitutter eller finansielle institutter. Det foreslås derfor, at der indarbejdes en sådan tilladelse.

3.5. *Gennemførelse af due diligence i forbindelse med kunderne i situationer, hvor det fastslås, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende*

3.5.1. AMLR1 kræver, for så vidt angår kreditinstitutter, at deres due diligence i forbindelse med kunderne ligeledes skal udøves under AML/CFT-tilsynsmyndighedernes tilsyn på det tidspunkt, hvor instituttet er konstateret nødlidende eller forventeligt nødlidende i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU ([48]), eller hvor

([37]) Jf. artikel 51, stk. 2, i AMLD6.
([38]) Jf. kapitel V i AMLD6.
([39]) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markeder for kryptoaktiver og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937 (COM(2020) 593 final).
([40]) Jf. artikel 50, stk. 2, sidste punktum, i AMLD6.
([41]) Jf. artikel 50, stk. 2, i AMLD6.
([42]) Jf. artikel 51, stk. 1 og 2, i AMLD6.
([43]) Jf. f.eks. artikel 56 i direktiv 2013/36/EU.
([44]) Jf. artikel 50-51, i AMLD6.
([45]) Jf. artikel 40, i AMLD6.
([46]) Jf. artikel 41, stk. 1, litra e), i AMLD6.
([47]) Jf. artikel 3, stk. 3, litra k), i AMLR1.
([48]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 190).

indskuddene er indisponible i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU ([49]). I disse tilfælde skal tilsynsorganerne træffe beslutning om intensiteten og omfanget af sådanne due diligence-foranstaltninger i forbindelse med kunderne, idet de tager hensyn til kreditinstituttets særlige omstændigheder ([50]). En sådan due diligence med hensyn til alle eller en væsentlig del af instituttets kunder kan være relativt byrdefuld og betydeligt tidskrævende at foretage, navnlig hvis kreditinstituttet ikke har indsamlet de relevante oplysninger fra sine kunder. Det foreslås derfor at præcisere, at en sådan due diligence i forbindelse med kunderne kun skal foretages, når det er nødvendigt.

4. **Begrænsning for kontantbetalinger**

4.1. AMLR1 indfører et forbud, hvorefter personer, der handler med varer eller leverer tjenesteydelser, kun må acceptere eller foretage en betaling i kontanter for et beløb på højst 10 000 EUR eller et dertil svarende beløb i andre valutaer. Det giver også medlemsstaterne mulighed for at fastholde lavere tærskler eller, efter høring af ECB, vedtage lavere tærskler ([51]). Hvis denne bestemmelse vedtages, vil det udelukke anvendelsen af eurosedler i forbindelse med transaktioner mellem forbrugere og virksomheder, der ligger over den angivne tærskel.

4.2. Den Europæiske Centralbank (ECB) har en traktatfæstet eneret til at bemyndige udstedelse af eurosedler i Unionen ([52]). De eurosedler, som er udstedt af ECB og de nationale centralbanker i euroområdet, er de eneste eurosedler, der har status som lovlige betalingsmidler i euroområdet ([53]). Som konsekvens af det påtænkte forbud vil det således være ulovligt at anvende det eneste betalingsmiddel, der i henhold til den primære ret har status som lovligt betalingsmiddel, over den angivne tærskel. Det er op til EU-lovgiveren at sikre, at dette forbud ikke griber unødigt ind i den grundlæggende ejendomsret som fastsat i artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ([54]). I denne forbindelse bemærker ECB, at ejendomsretten ikke er en uindskrænket rettighed, men kan være underlagt begrænsninger i offentlighedens interesse og i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov. I tidligere udtalelser har ECB anerkendt bekæmpelse af hvidvask af penge som værende i offentlighedens interesse ([55]). Det er vigtigt, at sådanne indskrænkninger er evidensbaserede og overholder proportionalitetsprincippet, dvs. at de er egnede til at nå det legitime mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt ([56]).

4.3. Begrebet »lovligt betalingsmiddel« er blevet behandlet af Den Europæiske Unions Domstol. Domstolen har navnlig præciseret, at begrebet »lovligt betalingsmiddel«, hvad angår et betalingsmiddel i en valutaenhed, betyder, at dette betalingsmiddel ikke generelt kan afvises til opfyldelse af et krav i samme valutaenhed til dets fulde pålydende værdi med frigørende virkning ([57]). Ved præciseringen af begrebet »lovligt betalingsmiddel« i EU-retten tog Domstolen Kommissionens henstilling 2010/191/EU ([58]) i betragtning, som leverer nyttige bidrag til fortolkningen af relevante EU-retlige bestemmelser. Det fremgår af punkt 1 i henstilling 2010/191/EU, at når der består en betalingsforpligtelse, bør eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel indebære: a) obligatorisk accept af de pågældende sedler og mønter, b) accept til fuld pålydende værdi og c) frigørelse fra betalingsforpligtelser. Ifølge Domstolen viser dette, at begrebet »lovligt betalingsmiddel« blandt andet omfatter en principiel forpligtelse til at acceptere europengesedler og -mønter til betalingsformål ([59]).

([49]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 149).
([50]) Jf. artikel 15, stk. 4, i AMLR1.
([51]) Jf. artikel 59, i AMLR1.
([52]) Artikel 128, stk. 1, første punktum, i traktaten og artikel 16, første punktum, i ESCB-statutten.
([53]) Artikel 128, stk. 1, tredje punktum, i traktaten og artikel 16, tredje punktum, i ESCB-statutten.
([54]) Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT C 326 af 26.10.2012, s. 391).
([55]) Jf. udtalelse CON/2014/37, udtalelse CON/2017/18 og udtalelse CON/2019/4.
([56]) Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 69-70.
([57]) Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 46.
([58]) Kommissionens henstilling 2010/191/EU af 22. marts 2010 om omfanget og virkningerne af eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel (EUT L 83 af 30.3.2010, s. 70).
([59]) Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 46-49.

4.4. Domstolen præciserede dog yderligere, at denne status som lovligt betalingsmiddel ikke kræver en absolut accept, men alene en principiel accept af europengesedler som betalingsmiddel. Navnlig er eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel ikke til hinder for, at en medlemsstat under udøvelsen af sine egne kompetencer af grunde, der vedrører offentlige hensyn, indfører en undtagelse fra den generelle regel om accept af eurosedler som middel til afvikling af betalingsforpligtelser, forudsat at visse betingelser er opfyldt ([60]). Selv om Domstolens afgørelse i den konkrete sag vedrørte en foranstaltning indført af en medlemsstat, mener ECB, at det samme ræsonnement gælder for foranstaltninger, som Unionen indfører i forbindelse med udøvelsen af sine beføjelser.

4.5. De betingelser, som Domstolen har fastslået for, at særligt eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel kan begrænses, kræver, 1) at foranstaltningen hverken har til formål eller virkning at fastsætte den retlige ordning for europengesedlers status som lovligt betalingsmiddel, b) at den ikke retligt eller faktisk fører til afskaffelsen af disse pengesedler, bl.a. ved som hovedregel at afvise frigørelse fra en betalingsforpligtelse ved sådan kontant betaling, c) at den er blevet indført af offentlige hensyn, d) at begrænsningen af betalinger i kontant, som denne lovgivning indebærer, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det offentlige hensyn, som forfølges og e) at den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for virkeliggørelsen heraf ([61]).

4.6. ECB bemærker, at artikel 59 i AMLR1 hverken har til formål eller virkning at fastsætte den retlige ordning for eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel. På trods af, at der hverken foreligger en analyse eller konsekvensanalyse glæder ECB sig endvidere over, at tærsklen for det påtænkte forbud mod transaktioner fra forbrugere til virksomheder og fra virksomheder til virksomheder skal fastsættes tilstrækkeligt højt til at undgå en virkning, der reelt fører til, at eurosedler afskaffes. Den faktiske afskaffelse af eurosedler kan bl.a. blive resultatet, hvis tærsklerne bliver fastsat så lavt, at det truer den økonomiske levedygtighed af kontanter som et generelt og bredt accepteret betalingsmiddel og bringer kontantomløbets funktion i fare, hvilket i sidste ende også vil påvirke transaktioner under tærskelværdien. ECB bemærker i denne forbindelse, at kontanter fortsat spiller en vigtig rolle i samfundet, og at ECB og de nationale centralbanker i euroområdet fortsat er fast besluttet på at sikre deres eksistens, brede generelle tilgængelighed og anvendelighed som betalingsmiddel og værdiopbevaringsmiddel. Derfor bør Unionens myndigheder og de kompetente nationale myndigheder nøje forklare eventuelle begrænsninger i kontantbetalinger og deres mål over for offentligheden gennem hensigtsmæssige kommunikationstiltag for at bevare offentlighedens tillid til kontanter i euro som et gyldigt, legitimt og pålideligt betalingsmiddel. Det anbefales, at disse kommunikationstiltag også omfatter overvejelser om mindre restriktive foranstaltninger, f.eks. en anmeldelsespligt for transaktioner over en vis tærskel, og hvorfor disse blev anset for at være mindre effektive.

4.7. Muligheden for at betale med kontanter er fortsat særlig vigtig for personer, som af forskellige legitime årsager foretrækker at anvende kontanter frem for andre betalingsinstrumenter, eller som ikke har adgang til banksystemet og elektroniske betalingsmidler. Kontanter er generelt også nyttige og værdsat som et betalingsinstrument, fordi de muliggør uafhængige betalinger og sikrer databeskyttelse og privatlivets fred. Desuden er kontantbetaling bredt accepteret, hurtigt og gør det nemt for betaleren at føre kontrol med sine udgifter. Desuden er det i øjeblikket det eneste betalingsinstrument, der gør det muligt for borgerne at afvikle en transaktion i centralbankpenge, som også afvikles øjeblikkeligt ([62]), uden mellemled og uden ekstra omkostninger. Afvikling af en betalingstransaktion i kontanter kræver hverken brug af tjenester, der leveres af en eller flere tredjeparter, eller adgang til teknisk udstyr for at effektuere overførslen af værdien fra betaleren til betalingsmodtageren. Kontanter har derfor også en backupfunktion i det tilfælde, at elektroniske betalingsmuligheder midlertidigt ikke er tilgængelige, f.eks. på grund af svigt i de elektroniske systemer til betalingsgodkendelse og -behandling. I øjeblikket er alle kontantløse betalinger afhængige af tjenester, der leveres af kommercielle enheder, som opkræver gebyrer for individuelle betalingstransaktioner. I den forbindelse bemærker ECB, at EU's nye pakke om digital finans blev vedtaget i 2020. Denne pakke omfatter detailbetalingsstrategien, som har til formål at tilvejebringe sikre, hurtige og pålidelige europæisk udviklede, paneuropæiske betalingsløsninger for EU's borgere og virksomheder, og strategien for digital finans, hvis mål er at gøre Europas finansielle tjenesteydelser mere digitale, samtidig med at der opretholdes meget høje standarder for privatlivets fred og databeskyttelse i overensstemmelse med Kommissionens datastrategi. Det er op til EU-lovgiveren at synkronisere begrænsninger af kontantbetalinger med den fremtidige tilgængelighed af paneuropæiske betalingsløsninger, der garanterer et højt niveau af privatlivets fred og databeskyttelse, med henblik på at opfylde betingelsen om, at der findes andre fuldt ud tilsvarende lovlige midler til afvikling af pengegæld.

([60]) Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 67.

([61]) Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 78.

([62]) Jf. punkt 2.4 i udtalelse CON/2017/8, punkt 2.1 i udtalelse CON/2019/41, punkt 9.2.1 i udtalelse CON/2020/13, punkt 2.3 i udtalelse CON/2020/21 og punkt 7.2.1 i udtalelse CON/2021/9.

4.8. Hvad angår forholdsmæssigheden af en begrænsning af eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel, kræver Domstolen ikke kun, at foranstaltningen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det offentlige hensyn, som forfølges, men også, at den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for virkeliggørelsen heraf. ECB har i sine tidligere udtalelser givet yderligere vejledning om, hvorvidt nationale begrænsninger af eurosedlers status som lovligt betalingsmiddel er forholdsmæssige. ECB har navnlig bemærket, at jo bredere og mere generel en begrænsning er, des strengere bør fortolkningen af kravet om, at begrænsningen skal stå i et rimeligt forhold til det mål, der forfølges, være. Ved vurderingen af, om en begrænsning er forholdsmæssig, bør der altid tages hensyn til dens negative indvirkning, og hvorvidt der kunne vedtages alternative foranstaltninger, som ville opfylde det pågældende mål og have en mindre negativ indvirkning ([63]).

4.9. I den foreliggende sammenhæng bemærker ECB, at det forbud, der indføres med AMLR1, vil være absolut. Det følger ikke den risikobaserede tilgang, der hidtil har været anvendt i AML/CFT-rammen, men har konsekvenser for alle borgere og tilrejsende til Unionen. Domstolen har imidlertid fremhævet, at lovlige alternative betalingsmidler skal være let tilgængelige for alle betalingspligtige personer ([64]) og således givet et fingerpeg om, at det er nødvendigt at fastsætte undtagelser, såfremt det ikke er tilfældet. På nuværende tidspunkt har lovgiveren navnlig ikke foreslået at inkludere undtagelser i AMLR1 for at dække tilfælde, hvor alternative betalingsmidler ikke ville være tilgængelige, f.eks. på grund af strømafbrydelse eller andre fejl i de elektroniske betalingssystemer. ECB ønsker at tilskynde til, at disse ændringer foretages for at øge forholdsmæssigheden af den påtænkte foranstaltning og for at fastsætte de undtagelser, der er nødvendige i situationer, hvor der ikke findes andre betalingsmidler til at gennemføre direkte personlige betalinger. De pågældende undtagelser kan suppleres med et krav om, at sporbarheden af en betalingstransaktion, der foretages i eurosedler, skal fastslås på en måde, der kan sammenlignes med alternative betalingsmidler, f.eks. ved at opfylde klare dokumentations- og/eller indberetningsforpligtelser.

4.10. I henhold til AMLR1 skal Kommissionen tre år efter anvendelsesdatoen forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af behovet for og det forholdsmæssige i yderligere at sænke tærsklen for store kontantbetalinger ([65]). For det første vil det være nyttigt at bringe tidsfristerne i artikel 62 og 63 i AMLR1 i overensstemmelse med hinanden og fastsætte, at den første gennemgang skal foretages fem år fra denne forordnings anvendelsesdato, hvor også rapporten om anvendelsen af forordningen foreligger, for at give mulighed for et tilstrækkeligt langt tidsforløb. I den forbindelse understreger ECB, at Kommissionen i forbindelse med enhver planlagt gennemgang bør fremlægge solid forskning og empirisk dokumentation for virkningen af tærsklerne for kontantbetalinger og deres effektivitet med hensyn til at nå de forfulgte mål. Desuden vil en sådan empirisk dokumentation ikke automatisk føre til et behov for yderligere at sænke tærsklerne for kontantbetalinger. Omfanget af den gennemgang, som Kommissionen skal foretage, bør derfor revideres, således at både behovet for og forholdsmæssigheden af at *justere* tærsklerne for kontantbetalinger vurderes, frem for at gennemgangen udelukkende foretages ud fra et perspektiv om at sænke dem yderligere.

5. **Risikofaktorer relateret til due diligence i forbindelse med kunderne**

5.1. AMLR1 indeholder en ikke-udtømmende liste over faktorer og typer af dokumentation, som kendetegner situationer, der potentielt indebærer en meget lav risiko med henblik på de due diligence-procedurer i forbindelse med kunderne, som forpligtede enheder gennemfører over for deres kunder ([66]). Listen omfatter også »offentlige forvaltninger og virksomheder«. Det foreslås at præcisere, at udtrykket »offentlige forvaltninger« også omfatter offentlige myndigheder og organer og inkluderer centralbanker. Direktiv 2005/60/EF ([67]), det tredje AML-direktiv, anvendte udtrykket »offentlige myndigheder«. Kommissionens direktiv 2006/70/EF ([68]), som gennemførte det tredje AML-direktiv, anvendte udtrykket »offentlige myndigheder og offentlige organer«. Direktiv (EU) 2015/849, det fjerde AML-direktiv, anvendte udtrykket »offentlige forvaltninger eller virksomheder« ([69]). Det er ECB's erfaring, at de fleste af ECB's modparter forstår disse begreber som omfattende centralbanker. For at undgå tvivl foreslås det dog at præcisere formuleringen.

([63]) Jf. punkt 2.7 i udtalelse CON/2017/8.
([64]) Jf. Domstolens dom af 26. januar 2021, Hessischer Rundfunk, forenede sager C-422/19 og C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, præmis 77.
([65]) Jf. artikel 63, litra b), i AMLR1.
([66]) Jf. bilag II til AMLR1.
([67]) Jf. artikel 11, stk. 2, litra c), i direktiv 2005/60/EF.
([68]) Jf. artikel 3 i Kommissionens direktiv 2006/70/EF af 1. august 2006 om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF for så vidt angår definitionen af »politisk udsat person« og de tekniske kriterier for lempede procedurer med hensyn til kundelegitimation og for undtagelse i tilfælde, hvor en finansiel aktivitet udøves lejlighedsvis eller i et meget begrænset omfang (EUT L 214 af 4.8.2006, s. 29).
([69]) Jf. bilag II, punkt 1), litra b), til direktiv (EU) 2015/849.

6. **Definition af kryptoaktiver**

6.1. AMLR1 erstatter udtrykket »virtuelle valutaer«, som blev indført i direktiv (EU) 2015/849 ved direktiv (EU) 2018/843 ([70]), med udtrykket »kryptoaktiver«. ECB glæder sig over denne ændring, da udtrykket »virtuelle valutaer« kan føre til misforståelser med hensyn til arten af de typer aktiver, der ikke er valutaer.

6.2. ECB forstår også, at hensigten med at lade den foreslåede forordning omfatte kategorien af udbydere af kryptoaktivtjenester er at tilpasse Unionens AML/CFT-ramme til de ændrede henstillinger fra Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF). I denne henseende er det imidlertid uklart, om alle typer af virtuelle aktiver, som defineret i FATF's anbefalinger, er omfattet af den definition af kryptoaktiver, der anvendes i AMLR1. FATF's anbefalinger definerer et virtuelt aktiv som »en digital gengivelse af værdi, som kan handles eller overføres digitalt, og som kan anvendes til betalings- eller investeringsformål. Virtuelle aktiver omfatter ikke digitale udtryk for fiatvalutaer, værdipapirer og andre finansielle aktiver, der allerede er omfattet andre steder i FATF's anbefalinger« ([71]). AMLR1 overtager definitionen af kryptoaktiv ([72]), som er blevet indført i den foreslåede MiCA-forordning, og fastsætter, at et »kryptoaktiv« er en digital gengivelse af værdi eller rettigheder, som kan overføres og lagres elektronisk ved hjælp af distributed ledger-teknologi eller lignende teknologi" ([73]). FATF-definitionen er derfor teknologineutral, mens AMLR1-definitionen er begrænset til virtuelle aktiver baseret på distributed ledger-teknologi eller lignende teknologi. Det er i det mindste teoretisk muligt, at virtuelle aktiver også kan være baseret på en anden teknologi, i hvilket tilfælde de så ikke vil være omfattet af AMLR1.

6.3. Hvis medlovgiverne overvejer en bredere, teknologineutral definition for at sikre, at EU-rammen er forenelig med FATF's anbefalinger, vil det også være nødvendigt at træffe politiske valg med hensyn til digitale gengivelser af værdi, som måske skal undtages fra anvendelsesområdet for AMLR1.

Hvor ECB foreslår ændringer af direktivforslaget eller forordningsforslaget, vedlægges som bilag ændringsforslag med en begrundelse herfor i et separat teknisk arbejdsdokument. Det tekniske arbejdsdokument findes på engelsk på EUR-Lex.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 16. februar 2022.

Christine LAGARDE
Formand for ECB

([70]) Jf. artikel 1, stk. 2, litra d), i direktiv (EU) 2018/843.
([71]) Jf. side 130 i FATF's anbefalinger. Findes på FATF's websted https://www.fatf-gafi.org/
([72]) Jf. artikel 2, nr. 13), i AMLR1.
([73]) Jf. artikel 2, stk. 3, i den foreslåede MiCA-forordning.