EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.3.2024
COM(2024) 112 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af direktiv (EU) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 65, stk. 1, i direktiv (EU) 2015/849([1]), som ændret ved direktiv (EU) 2018/843([2]), skal Kommissionen udarbejde en rapport om gennemførelsen af direktivet og forelægge den for Europa-Parlamentet og Rådet. Bestemmelsen opregner en række punkter, der skal behandles i rapporten, navnlig oplysninger om a) specifikke foranstaltninger til at forebygge og håndtere spirende problemer og ny udvikling, der udgør en trussel mod Unionens finansielle system, b) opfølgende foranstaltninger med henblik på nationale hindringer for et effektivt tilsyn, c) tilgængeligheden af relevante oplysninger og d) internationalt samarbejde og international udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder og finansielle efterretningsenheder (FIU'er), e) tiltag fra Kommissionens side til at kontrollere, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger i overensstemmelse med dette direktiv og til at vurdere spirende problemer og ny udvikling i medlemsstaterne, f) oplysninger om det reelle ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder, der er etableret uden for Unionen, og skærpede kundekendskabsprocedurer for politisk eksponerede personer, og g) i hvilket omfang de grundlæggende rettigheder og principper, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er blevet overholdt. I henhold til artikel 65, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv (EU) 2015/849 skal Kommissionen vurdere behovet for at fremsætte nye lovgivningsforslag om flere specifikke emner, navnlig databaser over brugere af virtuelle valutaer, kontorer for inddrivelse af aktiver og politisk eksponerede personer. Formålet med denne rapport er at gennemgå alle de specifikke aspekter, der er anført i artikel 65 i direktiv (EU) 2015/849. Selv om nogle af punkterne i nævnte artikel er omfattet af et særligt afsnit i denne rapport, er andre punkter blevet samlet i afsnit for at behandle dem på en sammenhængende måde([3]).

([1]) 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).

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

([3]) De punkter, der er anført i artikel 65, stk. 1, i direktiv (EU) 2015/849, er behandlet i denne rapport på følgende måde: Rapportens afsnit 2 omhandler første del af artikel 65, stk. 1, litra e), om en redegørelse for Kommissionens foranstaltninger til at kontrollere, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger i overensstemmelse med dette direktiv, samt artikel 65, stk. 1, litra b). Afsnit 3 om risikovurdering og -begrænsning omhandler anden del af litra e) vedrørende Kommissionens foranstaltninger til vurdering af spirende problemer og ny udvikling i medlemsstaterne samt artikel 65, stk. 1, litra a). Afsnit 4 om adgang til oplysninger og samarbejde, herunder på internationalt plan, for nationale kompetente myndigheder og FIU'er indeholder oplysningerne i litra c). Afsnit 5 om oplysninger om reelt ejerskab vedrørende enheder, der er registreret uden for Unionen, omhandler første del af litra f), mens afsnit 6 om skærpede kundekendskabsprocedurer for politisk eksponerede personer omhandler anden del af litra f). Afsnit 7 om grundlæggende rettigheder omhandler litra g), og afsnit 8 omhandler artikel 65, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv (EU) 2015/849 med en vurdering af behovet for at fremsætte nye lovgivningsforslag om databaser over brugere af virtuelle valutaer og kontorer for inddrivelse af aktiver.

Denne rapport er baseret på oplysninger indsamlet fra forskellige kilder, nemlig to undersøgelser foretaget af Kommissionens tjenestegrene blandt medlemsstaterne samt bidrag fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) og en undersøgelse foretaget af Europarådet([4]): Kommissionen gennemførte i 2022 en undersøgelse blandt medlemsstaterne gennem Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme samt gennem EBA's netværk af nationale eksperter inden for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme for at indsamle input om oplysninger om foranstaltninger, der er truffet på medlemsstatsniveau, som der specifikt anmodes om i artikel 65 i direktiv (EU) 2015/849. Desuden gennemførte Kommissionen i 2022 en undersøgelse blandt FIU'er om deres adgang til relevante oplysninger. EBA ydede bidrag vedrørende gennemførelsen af hvidvaskdirektivet, vurdering af ML/TF-risici, herunder spirende risici og risikoreduktion, og de kompetente nationale myndigheders og FIU'ers adgang til oplysninger og samarbejde. Europarådet gennemførte en undersøgelse af den effektive gennemførelse af direktiv (EU) 2015/849 i EU's medlemsstater i henhold til en kontrakt med Kommissionen. Kommissionen har vurderet alle disse bidrag og har redegjort for sine konklusioner i rapporten. De seneste bidrag blev indsendt i oktober 2023, og der er taget hensyn til oplysninger frem til den 15. september 2023 for at give tid til behandling af de modtagne oplysninger.

Efter at direktiv (EU) 2018/843, som blev vedtaget den 30. maj 2018, havde fastsat et krav om, at Kommissionen skulle udarbejde en rapport om gennemførelsen af direktivet, er rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT) blevet videreudviklet. Siden 2017 har en række fremtrædende sager om hvidvask af penge, der involverer kreditinstitutter og fagfolk og virksomheder i EU, såsom revisorer, skatterådgivere og udbydere af tjenesteydelser til truster og selskaber, afsløret strukturelle svagheder i det nuværende system. For at afhjælpe de konstaterede svagheder fremlagde Kommissionen den 7. maj 2020 en handlingsplan og den 20. juli 2021 en pakke af lovgivningsforslag om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT-pakken), som i øjeblikket er til forhandling mellem medlovgiverne([5]). Forslagene omhandler de problemer, der er identificeret i forbindelse med gennemførelsen af direktiv (EU) 2015/849 som ændret ved direktiv (EU) 2018/843, i overensstemmelse med den analyse, der er foretaget i den konsekvensanalyse, der ledsager AML/CFT-pakken([6]). Det overordnede mål med pakken er at opnå en omfattende lovgivningsmæssig og institutionel ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Det gør den ved at harmonisere de krav, der gælder for forpligtede enheder, samt i

([4]) Resuméer af resultaterne af undersøgelserne og bidragene fra EBA findes i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager rapporten. Den undersøgelse, som Europarådet har foretaget, er offentligt tilgængelig på Kommissionens websted fra datoen for rapportens offentliggørelse.

([5]) https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en.

([6]) Commission staff working document, impact assessment accompanying the anti-money laundering package (SWD(2021) 190 final). Dele af AML/CFT-pakken er stadig under forhandling (pr. 15.9.2023).

forbindelse med gennemsigtighed med hensyn til reelt ejerskab af juridiske enheder og arrangementer, ved at styrke tilsynsmyndighedernes og FIU'ernes opgaver, beføjelser og værktøjer og sikre effektivt og konsekvent tilsyn og tættere samarbejde og udveksling af oplysninger mellem FIU'er gennem den fremtidige europæiske myndighed for bekæmpelse af hvidvask af penge (AMLA)([7]). Den konsekvensanalyse, der ledsager AML/CFT-pakken, foregriber således den evaluering, der kræves i henhold til flere af punkterne i artikel 65, stk. 1, i direktiv (EU) 2015/849, og pakken har allerede taget mange af de identificerede problemer op og fundet en løsning på dem. Yderligere forklaringer på, hvordan forslagene i AML/CFT-pakken vil behandle de specifikke spørgsmål, er medtaget i hvert afsnit, hvor det er relevant.

2. GENNEMFØRELSE AF DIREKTIV (EU) 2015/849 OG DIREKTIV (EU) 2018/843 OM ÆNDRING AF DIREKTIV (EU) 2015/849

I henhold til artikel 65, stk. 1, litra e), i direktiv (EU) 2015/849 skal Kommissionen fremlægge en redegørelse for de nødvendige foranstaltninger fra Kommissionens side for at kontrollere, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger i overensstemmelse med AML/CFT-direktivet.

Effektiv gennemførelse er fortsat kernen i Kommissionens AML/CFT-strategi. I sin handlingsplan om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der blev vedtaget i maj 2020([8]), blev der allerede peget på en effektiv gennemførelse af EU's eksisterende AML/CFT-ramme som dens vigtigste prioritet. EU's AML/CFT-regler skal gennemføres af medlemsstaterne og implementeres effektivt af kompetente myndigheder og forpligtede enheder. Gennemførelsen af direktiv (EU) 2015/849 og direktiv (EU) 2018/843, som ændrer direktiv (EU) 2015/849, er i øjeblikket afsluttet i alle medlemsstater.

Med hensyn til direktiv (EU) 2015/849 har Kommissionen afsluttet vurderingen af gennemførelsen og indledt overtrædelsesprocedurer, hvor det er relevant. Ud af de 34 traktatbrudssager, der oprindeligt blev indledt([9]), er der pr. 15. september 2023 kun to sager, der stadig er åbne.

Med hensyn til direktiv (EU) 2018/843 afsluttede Kommissionen vurderingen af fuldstændigheden af gennemførelsen i slutningen af 2022. Med hensyn til sager om manglende meddelelse blev der efter udløbet af gennemførelsesfristen den 20. januar 2020 sendt otte åbningsskrivelser i februar 2020. Yderligere otte medlemsstater fik tilsendt åbningsskrivelser i maj 2020 på grund af delvis gennemførelse. I fem sager blev der afgivet en begrundet udtalelse. Ingen af disse sager er stadig åbne. En anden sag blev indledt i februar 2023. Med hensyn til manglende overensstemmelse

([7]) Der findes flere baggrundsoplysninger i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene til denne rapport.

([8]) Meddelelse fra Kommissionen om en handlingsplan for en samlet EU-politik for forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme 2020/C 164/06.

([9]) 28 sager om manglende gennemførelse og seks sager om manglende overensstemmelse.

er der indledt fire traktatbrudssager, hvor der pr. 15. september 2023 er fremsendt åbningsskrivelser. Kommissionen afsluttede sin vurdering inden udgangen af 2023.

Ud over retshåndhævelse behandles effektiv gennemførelse af AML/CFT-rammen også gennem forskellige andre værktøjer. De omfatter udstedelse af landespecifikke AML/CFT-henstillinger som led i det europæiske semester samt gennemførelse af specifikke milepæle og projekter på nationalt plan for at forbedre effektiviteten af medlemsstaternes AML/CFT-systemer under genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Endvidere gennemførte Europarådet en undersøgelse af den effektive gennemførelse af direktiv (EU) 2015/849 i EU's medlemsstater([10]). Projektet, der blev gennemført i henhold til en kontrakt med Kommissionen, startede den 24. juli 2019 og varede i mere end tre år. I undersøgelsesrapporten sammenfattede Europarådet resultater og god praksis i medlemsstaterne. Det konkluderede, at medlemsstaterne havde gjort en betydelig indsats for effektivt at gennemføre de specifikke bestemmelser i direktiv (EU) 2015/849. Medlemsstaterne er fast besluttet på at bekæmpe økonomisk kriminalitet, og en effektiv bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (ML/TF) er blevet en af deres vigtigste prioriteter. Ikke desto mindre blev der konstateret en række mangler, som medlemsstaterne skal afhjælpe for at sikre en effektiv og konkret gennemførelse af de vurderede bestemmelser i direktiv (EU) 2015/849 i praksis. Kommissionen følger proaktivt og systematisk op på undersøgelsens resultater.

Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) har i overensstemmelse med sit retlige mandat([11]) til at lede, koordinere og overvåge den finansielle sektors AML/CFT-indsats i hele EU indført en omfattende lovgivningsmæssig ramme, der fastsætter fælles standarder for finansielle institutioner og deres tilsynsmyndigheder for de skridt, de bør tage for at håndtere ML/TF-risici. Den har også arbejdet på at støtte en effektiv gennemførelse af denne ramme ved at fremme samarbejdet mellem tilsynsmyndigheder og AML/CFT-tilsynsmyndigheder, FIU'er og andre interessenter gennem kapacitetsopbygning, uddannelse og bevidstgørelse og ved at foretage dybdegående undersøgelser af de nationale tilsynsmyndigheders tilgange til håndtering af ML/TF-risici. EBA har som led i sine revisioner fremsat målrettede henstillinger til de kompetente myndigheder for at styrke deres tilgange og gøre dem mere effektive.

Et specifikt punkt, der skal behandles i rapporten i henhold til artikel 65, stk. 1, litra b), i direktiv (EU) 2015/849, omhandler opfølgende foranstaltninger, der er truffet på EU-plan og på medlemsstatsplan på grundlag af forhold, som deres opmærksomhed er blevet henledt på, herunder

([10]) Den undersøgelse, som Europarådet har foretaget, er offentligt tilgængelig på Kommissionens websted fra datoen for rapportens offentliggørelse.

([11]) EBA-forordningen (EU) 1093/2010 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=en.

klager vedrørende national lovgivning, der hæmmer de kompetente myndigheders og selvregulerende organers tilsyns- og undersøgelsesmæssige beføjelser. På EU-plan blev mange af disse udfordringer løst med AML/CFT-pakken fra 2021. Dette gælder især for ovennævnte spørgsmål om nationale hindringer for effektivt tilsyn, da den foreslåede lovgivning udgør en sammenhængende EU-ramme med samarbejdsmekanismer suppleret af rollen for den fremtidige myndighed for bekæmpelse af hvidvask af penge, som vil tackle den nationale fragmentering. På medlemsstatsniveau har ingen af de 27 medlemsstater rapporteret om sådanne opfølgende foranstaltninger. Desuden har ingen medlemsstater oplyst om klager vedrørende national lovgivning, som ville eller kunne hæmme tilsynet. Flere medlemsstater rapporterede imidlertid om forskellige opfølgende foranstaltninger, der har til formål at forbedre effektiviteten af tilsynet og de foranstaltninger, som deres tilsynsmyndigheder har truffet, såsom initiativer til forbedring af samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne.

3. RISIKOVURDERING OG -BEGRÆNSNING

I henhold til artikel 65, stk. 1, litra e), i direktiv (EU) 2015/849 skal Kommissionen fremlægge en redegørelse for de nødvendige foranstaltninger fra Kommissionens side for at vurdere spirende problemer og ny udvikling i medlemsstaterne. Ifølge artikel 65, stk. 1, litra a), skal der gives en redegørelse for specifikke foranstaltninger og mekanismer på EU-plan og medlemsstatsplan til at forebygge og håndtere spirende problemer og ny udvikling, der udgør en trussel mod Unionens finansielle system

I oktober 2022 offentliggjorde Kommissionen den overnationale risikovurdering, som vurderer risikoen for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter. Det er den tredje rapport([12]) af denne art, som også udkom i 2017 og 2019. Vurderingen fokuserer på sårbarheder på EU-plan, både hvad angår den retlige ramme og dens effektive anvendelse. Den redegør for de vigtigste risici for det indre marked inden for en bred vifte af sektorer og for de horisontale sårbarheder, der kan påvirke disse sektorer. Den fastsætter afbødende foranstaltninger, der bør træffes på EU-plan og nationalt plan for at imødegå risiciene, og fremsætter en række anbefalinger til de forskellige berørte interessenter.

På EU-plan er der truffet specifikke foranstaltninger, og der er etableret mekanismer til forebyggelse og håndtering af spirende problemer og ny udvikling, der udgør en trussel mod EU's finansielle system: Direktiv (EU) 2015/849 fastlagde den risikobaserede tilgang i EU-retten. Den

([12]) Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurderingen af de risici for hvidvask og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter (COM(2022) 554 final).

pålagde også de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er)([13]) at udstede retningslinjer for at fremme en fælles forståelse af den risikobaserede tilgang til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme fra kredit- og finansieringsinstitutter og deres tilsynsmyndigheder på området. Som led heri har ESA'erne udstedt retningslinjer om de faktorer, kredit- og finansieringsinstitutter bør tage i betragtning, når de vurderer risikoen for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i forbindelse med individuelle forretningsforbindelser og lejlighedsvise transaktioner([14]). De udstedte også retningslinjer for kendetegnene ved en risikobaseret tilgang til AML/CFT-tilsyn rettet til tilsynsmyndighederne([15]). EBA har siden ajourført begge sæt retningslinjer for at tage hensyn til nye risici og finde løsninger på fælles udfordringer i forbindelse med gennemførelsen. Den supplerede dem også med sine retningslinjer og udtalelser på eget initiativ om specifikke aspekter af Europas ordning for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, hvor det er nødvendigt for at sikre en konsekvent tilgang, f.eks. om fjernidentificering af kunder([16]) og om AML/CFT-compliance officerens rolle og ansvarsområder([17]).

Siden 2017 har ESA'erne hvert andet år afgivet udtalelser om de ML/TF-risici, der påvirker det indre marked. EBA offentliggjorde i henhold til sit reviderede mandat som det eneste ansvarlige EU-organ for AML/CFT, som den fik tildelt i januar 2020, den tredje udtalelse om ML/TF-risici i 2021([18]). De største risici i 2021 vedrørte virtuelle valutaer og innovative finansielle tjenesteydelser. Risikobegrænsning blev også angivet som et problem, og EBA offentliggjorde en

([13]) ESA'erne, dvs. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) og Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA), arbejder primært på at harmonisere det finansielle tilsyn i EU ved at udvikle det fælles regelsæt, som er et sæt tilsynsstandarder for individuelle finansielle institutioner. ESA'erne bidrager til at sikre en konsekvent anvendelse af regelsættet for at skabe lige vilkår. De har også til opgave at foretage vurderinger af risici og sårbarheder i den finansielle sektor.

([14]) EBA/GL/2021/02 af 1.3.2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-03/Consolidated/1061633/EBA%20GL%202021%2002%20-%20consolidated%20%28amended%20by%20EBA%20GL%202023%2003%29_DA.pdf.

([15]) EBA/GL/2021/16 af 16.12.2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/Translations/1029569/GL%20on%20RBA%20AML%20CFT_DA_COR.pdf.

([16]) EBA/GL/2022/15 af 22.11.2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/Translations/1054112/GL%20remote%20customer%20onboarding%20solutions%20(EBA%20GL%202022%2015)_DA_REV.pdf.

([17]) EBA/GL/2022/05 af 14. juni 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/Translations/1039058/GL%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers%20%28EBA%20GL%202022%2005%29_DA_COR.pdf.

([18]) Den seneste er EBA/Op/2021/04 af 3.3.2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

rapport og en udtalelse om emnet i januar 2022 og udsendte retningslinjer i marts 2023([19]). Den fjerde udtalelse om ML/TF-risici blev offentliggjort i juli 2023([20]).

Fra januar 2020 har EBA fået nye værktøjer og beføjelser til at udføre sine funktioner. For eksempel gav artikel 9a i forordning (EU) nr. 1093/2010 EBA mandat til at foretage "risikovurderinger af kompetente myndigheders strategier, kapacitet og ressourcer med hensyn til at imødegå de vigtigste nyopståede risici i forbindelse med hvidvask af penge og finansiering af terrorisme på EU-plan som identificeret i den supranationale risikovurdering" ud over dens eksisterende risikovurderingsbeføjelser.

Sådanne risikovurderinger omfattede de risici for økonomisk kriminalitet, der er forbundet med covid-19-pandemien([21]) ([22]), "Cum-Ex"-udbytteskattesvig og de europæiske myndigheders reaktion på "Luanda Leaks"([23]). Efter Ruslands invasion af Ukraine i marts 2022 udsendte EBA en erklæring, hvori den understregede betydningen af at overholde de restriktive foranstaltninger over for Rusland og den midlertidige beskyttelse, støtte og lettelse af finansiel adgang for personer, der flygter fra Ukraine som følge af krigen([24]), og udstedte mere detaljerede instrukser herom i april 2022. Den seneste EBA-risikovurdering i henhold til artikel 9a, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1093/2010 fokuserer på de ML/TF-risici, der er forbundet med betalingsinstitutter, og blev offentliggjort i juni 2023([25]).

([19]) EBA/GL/2023/04 af 31.3.2023: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/1054144/Guidelines%20on%20MLTF%20risk%20management%20and%20access%20to%20financial%20services.pdf og udtalelse om risikobegrænsning, EBA/Op/2022/01 af 5.1.2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf.

([20]) https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu.

([21]) EBA's erklæring om foranstaltninger til afbødning af risici for finansiel kriminalitet under covid-19-pandemien, udsendt den 31.3.2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf.

([22]) EBA's nyhedsbrev om AML/CFT, 1. udgave, 15.5.2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf.

([23]) EBA/REP/2022/05 af 22.2.2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf.

([24]) http://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system.

([25]) Rapport om ML/TF-risici i forbindelse med betalingsinstitutter: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf.

Desuden er mange spørgsmål blevet behandlet i AML/CFT-pakken, f.eks. gennem tilføjelser til listen over forpligtede enheder, herunder udbydere af virtuelle mobiltjenester, crowdfundingtjenesteudbydere, forhandlere af ædelmetaller og ædelsten og operatører, der bistår ved opholdsret gennem investeringer. Desuden indeholder AML/CFT-pakken nye bestemmelser om harmonisering og styrkelse af kravene til risikovurdering på EU-plan og nationalt plan (hyppighed, tilføjelse af risikovurdering af juridiske personer, dækning af risici for omgåelse af målrettede finansielle sanktioner i forbindelse med finansiering af spredning), hvilket øger EU's evne til at opdage nye risici og afbøde dem([26]).

På medlemsstatsniveau har alle medlemsstater ifølge den undersøgelse fra 2022, som Kommissionen har udført blandt medlemsstaterne, foretaget mindst én national risikovurdering siden 2018. Den hyppighed, hvormed de ajourføres, varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Desuden viser svarene på undersøgelsen, at AML/CFT-myndigheder og FIU'er har udarbejdet forskellige tematiske eller sektorspecifikke risikovurderinger. FIU'er i de fleste medlemsstater har udsendt strategiske analyser af spirende eller specifikke risici, navnlig om udbydere af virtuelle aktivtjenester, kontanttransaktioner, svig og skattemisbrug.

Desuden rapporterede et stort flertal af medlemsstaterne i undersøgelsen fra 2022, at de har føjet udbydere af virtuelle aktivtjenester til listen over forpligtede enheder siden 2018 i henhold til den relevante nationale AML/CFT-lovgivning. Flere medlemsstater har også tilføjet crowdfundingtjenesteudbydere, professionelle fodboldklubber eller politiske partier, og nogle har tilføjet forhandlere af kunstværker, udbydere af kontortjenester eller ejendomsmæglere og -udviklere.

Ifølge undersøgelsen fra 2022 udstedte et stort flertal af medlemsstaterne retningslinjer eller cirkulærer om kundekendskabsprocedurer og risikofaktorer for at forebygge ML/TF-risici. Nogle medlemsstater gik endnu videre og indførte skræddersyede ordninger og AML/CFT-regler for specifikke sektorer (f.eks. udbydere af virtuelle aktivtjenester, forhandlere af ædle metaller og ædelsten, ejendomsmæglere).

4. NATIONALE KOMPETENTE MYNDIGHEDER OG FIU'ER — ADGANG TIL OPLYSNINGER OG SAMARBEJDE, HERUNDER PÅ INTERNATIONALT PLAN

I henhold til artikel 65, stk. 1, litra c), i direktiv (EU) 2015/849 skal Kommissionen fremlægge en redegørelse for tilgængeligheden af relevante oplysninger for de kompetente myndigheder og FIU'er i medlemsstaterne, med henblik på at forebygge anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, mens artikel 65,

([26]) Denne del af AML/CFT-pakken er stadig under forhandling (pr. 15.9.2023).

stk. 1, litra d), kræver en redegørelse for det internationale samarbejde og udvekslingen af oplysninger mellem kompetente myndigheder og FIU'er.

Der er sket en lang række forbedringer inden for udveksling af oplysninger og samarbejde. Europarådets undersøgelse konkluderede, at næsten alle medlemsstater har nedsat udvalg eller organer på nationalt plan for at fremme tæt samarbejde og koordinering mellem kompetente myndigheder med henblik på at identificere, vurdere og forstå de ML/TF-risici, som medlemsstaten står over for, og sikre en effektiv udvikling og gennemførelse af AML/CFT-relaterede strategier.

For den finansielle sektor er der siden vedtagelsen af direktiv (EU) 2015/849 og (EU) 2018/843 taget vigtige skridt til at forbedre adgangen til oplysninger og tilsynssamarbejdet. Navnlig offentliggørelsen af ESA'ernes fælles retningslinjer for AML/CFT-kollegier fra 2019([27]), den multilaterale aftale fra 2019 mellem ECB og de kompetente myndigheder, EBA's retningslinjer fra 2021 om samarbejde mellem tilsynsmyndigheder og AML/CFT-tilsynsmyndigheder og FIU'er([28]), oprettelsen af EBA's AML/CFT-database EuReCA og arbejdet med at styrke samarbejdet mellem AML/CFT og tilsynsmyndigheder.

De tre ESA'ers fælles retningslinjer for AML/CFT-kollegier skaber en ramme for tilsynssamarbejde i grænseoverskridende sammenhæng. EBA faciliterede oprettelsen af AML/CFT-kollegier af tilsynsførende og overvåger deres funktion([29]). Pr. 15. september 2023 var der blevet oprettet 274 kollegier. AML/CFT-pakken vil yderligere styrke denne ramme med en retlig forpligtelse til at oprette AML/CFT-kollegier for grænseoverskridende kredit- eller finansieringsinstitutter, der opererer i flere medlemsstater.

EBA's retningslinjer for AML/CFT-samarbejde, der blev udstedt i december 2021, giver vejledning om de praktiske betingelser for samarbejde og informationsudveksling mellem tilsynsmyndigheder, AML/CFT-tilsynsmyndigheder og FIU'er på medlemsstatsniveau og i hele EU. Disse retningslinjer, der er baseret på artikel 117, stk. 6, i direktiv 2013/36/EU, dækker hele

([27]) Fælles retningslinjer om samarbejde og informationsudveksling, JC 2019 81 af 16.12.2019: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library//Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-% https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf20CFT.pdf.

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/Translations/1026816/Guidelines%20on%20AML-CFT%20Cooperation_DA_COR.pdf.

([29]) Se EBA's rapporter om AML/CFT-kollegier: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf og https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf.

tilsynslivscyklussen og skaber klarhed om, hvilke oplysninger der skal udveksles med hvem og på hvilket tidspunkt.

En anden forbedring af tilsynssamarbejdet og udvekslingen af oplysninger blev indført ved artikel 57a, stk. 2, i direktiv (EU) 2015/849, der blev indført ved direktiv (EU) 2018/843. Den kræver, at ESA'erne støtter indgåelsen af en aftale mellem ECB og de nationale kompetente myndigheder for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. EBA offentliggjorde i januar 2019 en multilateral aftale, som blev undertegnet af Den Europæiske Centralbank (ECB) og mere end 50 nationale AML/CFT-tilsynsmyndigheder i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Den omfatter regelmæssige og ad hoc-indberetninger fra begge sider vedrørende forpligtede enheder (indtil videre har der fundet mere end 1 000 individuelle udvekslinger af oplysninger sted).

For yderligere at styrke samarbejdet og udvekslingen af oplysninger i hele EU lancerede EBA den første europæiske AML/CFT-database EuReCA i januar 2022. Den indeholder oplysninger om væsentlige svagheder i forbindelse med AML/CFT, som tilsynsmyndighederne har afdækket i de enkelte finansielle institutioner, samt om specifikke foranstaltninger, som tilsynsmyndighederne har truffet som reaktion på disse svagheder. Indberetningsforpligtelserne er ikke begrænset til AML/CFT-tilsynsmyndigheder, men omfatter alle tilsynsmyndigheder i den finansielle sektor. EBA kan udveksle oplysninger fra EuReCA med individuelle kompetente myndigheder på eget initiativ og efter anmodning fra en tilsynsmyndighed for at støtte dem i alle faser af tilsynsprocessen. EBA bruger den også til at afdække specifikke risici og tendenser på sektorplan og europæisk plan. Pr. 15. september 2023 har EuReCA modtaget i alt 924 indberetninger fra 36 AML/CFT-myndigheder og tilsynsmyndigheder (herunder ECB), herunder 608 væsentlige svagheder og 316 foranstaltninger vedrørende 210 enheder (hovedsagelig kreditinstitutter og betalingsinstitutter)([30]).

I marts 2022 offentliggjorde EBA reviderede retningslinjer for fælles procedurer og metoder for tilsynskontrol- og vurderingsprocessen([31]), som blev ændret for at fastsætte, hvordan tilsynsmyndighederne bør tage hensyn til ML/TF-risici i deres tilsynsarbejde. De reviderede retningslinjer supplerer EBA's bredere arbejde med at tackle ML/TF-risici gennem

([30]) EuReCA-rapportering pr. 15.9.2023.

([31]) EBA/GL/2022/03 af 18.3.2022, Retningslinjer for tilsynskontrol- og vurderingsprocessen (SREP): https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/Translations/1042310/Revised%20GL%20on%20SREP%20%28EBA-GL-2022-03%29%20-%20tracked%20-%20updated_DA.pdf.

tilsyn, som omfatter retningslinjer for vurdering af egnetheden af medlemmer af ledelsesorganet og personer med nøglefunktioner([32]) og retningslinjer for intern ledelse([33]).

Takket være den indsats, som EBA har gjort for at integrere ML/TF-risici på alle områder af sit tilsynsarbejde, bliver samarbejdet og udvekslingen af oplysninger mellem de nationale AML/CFT-tilsynsmyndigheder og tilsynsmyndigheder bedre og bedre. EBA bemærker imidlertid også, at der fortsat findes kulturelle og proceduremæssige hindringer, som kan hæmme et effektivt samarbejde og effektive tilsynsresultater. Den forventer, at disse mangler vil blive afhjulpet, efterhånden som tilsynsmyndighederne gennemfører de relevante retningslinjer.

Undersøgelsen af medlemsstaterne fra 2022 viser, at samarbejdet mellem tilsynsmyndigheder i den ikkefinansielle sektor (der omfatter flere typer forpligtede enheder såsom advokater, notarer, skatterådgivere og revisorer, men også ejendomsmæglere, udbydere af spiltjenester og visse forhandlere af varer) er mindre formaliseret end i den finansielle sektor. Dette skyldes også, at tilsynsmyndighederne i den ikkefinansielle sektor ikke altid let kan identificere modparter på grund af manglen på klare regler og en myndighed på EU-plan med et AML/CFT-mandat for disse sektorer. Udvekslingerne mellem selvregulerende organer, som i nogle medlemsstater har fået tilladelse til at føre tilsyn med juridiske erhverv og ejendomsmæglere, og andre AML/CFT-tilsynsmyndigheder sker ofte ret uformelt og fra sag til sag.

En særlig udfordring er at sikre en gnidningsløs udveksling af oplysninger mellem AML/CFT-tilsynsmyndigheder og forpligtede enheder, der driver virksomhed i en medlemsstat, men har deres hovedkontor i et andet land, såsom betalingstjenesteudbydere og e-pengeudstedere, og anvender agenter og distributører i den finansielle sektor. Undersøgelsen fra 2022 viser, at udnævnelsen af repræsentanter, der fungerer som kontaktpunkter, er et udbredt og effektivt middel til at indhente oplysninger. Som led i AML/CFT-pakken foreslog Kommissionen at udvide muligheden for, at medlemsstaterne kan kræve, at der udpeges et centralt kontaktpunkt, som allerede findes for udstedere af elektroniske penge og betalingstjenesteudbydere, der handler gennem agenter eller distributører, til også at omfatte udbydere af kryptoaktivtjenester.

([32]) Fælles ESMA- og EBA-retningslinjer for egnethedsvurdering af medlemmer af ledelsesorganet og personer med nøglefunktioner i henhold til direktiv 2013/36/EU og direktiv 2014/65/EU, EBA/GL/2021/06 af 2.7.2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20GLs%20on%20the%20assessment%20of%20suitability%20%28fit%26propoer%29/1022127/Final%20report%20on%20joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability.pdf.

([33]) Retningslinjer vedrørende intern ledelse i henhold til direktiv 2013/36/EU, EBA/GL/2021/05 af 2.7.2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-05%20Guidelines%20on%20internal%20governance/translations/1021313/GL%20on%20internal%20governance%20under%20CRD_DA.pdf.

Med hensyn til FIU'er blev de i en supplerende undersøgelse, som Kommissionen gennemførte i 2022, anmodet om at angive, om de har direkte eller indirekte adgang til visse kilder til finansielle og administrative oplysninger samt retshåndhævelsesoplysninger. Resultaterne af denne analyse viser visse forskelle i FIU'ernes beføjelser til at få adgang til oplysninger, som kan påvirke deres evne til at foretage effektive analyser og samarbejde med hinanden. Kommissionens forslag til et nyt direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme har til formål at støtte EU's FIU'ers effektive analyse ved at stille krav om en minimumsliste over oplysninger, som FIU'erne bør kunne få adgang til.

For så vidt angår internationalt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem nationale kompetente myndigheder og tredjelande, som er omhandlet i artikel 65, stk. 1, litra d), viser resultaterne af undersøgelsen fra 2022, at ikke alle nationale AML-tilsynsmyndigheder for kredit- og finansieringsinstitutter har gjort brug af artikel 57a, stk. 5, i direktiv (EU) 2015/849 til at indgå samarbejdsaftaler med kompetente myndigheder i tredjelande. Dette skyldes, at der findes alternativer: I praksis synes tilsynsmyndighederne at medtage relevante AML/CFT-bestemmelser i andre bilaterale og multilaterale aftaler (f.eks. Den Internationale Børstilsynsorganisations multilaterale aftalememorandum). I overensstemmelse med ESA'ernes retningslinjer kan AML/CFT-tilsynskollegier desuden have deltagelse af tilsynsmyndigheder fra tredjelande som observatører, hvor det er relevant, og resultaterne af EBA's overvågning af AML/CFT-kollegier tyder på, at dette sker i praksis. Som led i AML/CFT-pakken vil medlemsstaterne kunne bemyndige alle tilsynsmyndigheder i den finansielle sektor til at indgå samarbejdsaftaler.

I den ikkefinansielle sektor er der ikke indberettet individuelle ordninger for udveksling af oplysninger med tredjelande. Dette kan delvis forklares ved, at mange forpligtede enheder i den ikkefinansielle sektor opererer på lokalt plan og inden for nationale grænser, samt de specifikke krav, der gælder for levering af tjenesteydelser på tværs af grænserne, hvilket kan omfatte genudstedelse af licenser. I dette tilfælde udveksles oplysninger med tredjelandes tilsynsmyndigheder fra sag til sag.

For så vidt angår internationalt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem FIU'er omhandler eller regulerer direktiv (EU) 2015/849 ikke samarbejdet mellem FIU'er i EU's medlemsstater og FIU'er i tredjelande. Ikke desto mindre udveksler FIU'er i alle medlemsstater regelmæssigt oplysninger med FIU'er i tredjelande. Dette sker på grundlag af Egmontgruppens charter, bilaterale aftaler eller aftalememoranda. Anvendelsesområdet for aftalememoranda varierer med hensyn til geografisk rækkevidde. Én FIU har f.eks. rapporteret, at den har indgået mere end hundrede sådanne aftaler, mens andre FIU'er har indgået færre.

5. OPLYSNINGER OM REELT EJERSKAB VEDRØRENDE ENHEDER, DER ER REGISTRERET UDEN FOR EU

I artikel 65, stk. 1, litra f), kræves en analyse af gennemførligheden af specifikke foranstaltninger og mekanismer på EU-plan og medlemsstatsplan om mulighederne for at indsamle og få adgang til oplysninger om det reelle ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder, der er etableret uden for Unionen.

Gennemsigtighed og adgang til oplysninger om reelt ejerskab er et centralt element i EU's AML/CFT-ramme. Selv om artikel 30 i direktiv (EU) 2015/849 fastsætter regler, der skal sikre gennemsigtighed med hensyn til reelt ejerskab for selskaber og andre juridiske enheder, der er registreret i EU, finder sådanne gennemsigtighedsregler ikke anvendelse på udenlandske selskaber. Dette gør det vanskeligere for FIU'er og retshåndhævende myndigheder, der analyserer eller efterforsker juridiske enheder, der er involveret i mulige kriminelle systemer, at identificere dem, der kontrollerer dem.

Undersøgelsen fra 2022 viser, at et stort flertal af medlemsstaterne (23) i øjeblikket ikke kræver indsamling af oplysninger om reelt ejerskab af udenlandske juridiske enheder. Nogle medlemsstater (12) fremhævede, at disse oplysninger kan være tilgængelige i begrænset omfang som følge af de forpligtede enheders kundekendskabskrav, og/eller hvor en udenlandsk enhed og dens reelle ejer(e) ejer og/eller kontrollerer en national juridisk enhed og derfor er registreret i det nationale register over reelle ejere. Kun et lille antal medlemsstater (5) indsamler proaktivt oplysninger om reelle ejere af udenlandske juridiske enheder. På grundlag af svarene udløses dette oplysningskrav for udenlandske enheder af erhvervelsen af fast ejendom, eller hvis den udenlandske juridiske enhed opererer gennem et forretningssted i medlemsstaten og skaber økonomiske aktiviteter eller skattemæssige forpligtelser.

AML/CFT-pakken indeholder bestemmelser om håndtering og afbødning af de ML/TF-risici, der er forbundet med udenlandske juridiske enheder. De supplerer det eksisterende krav om at indhente og opbevare oplysninger om reelle ejere af truster, hvis etableringsstedet eller bopælen for forvalteren af trusten eller personen, der varetager en tilsvarende stilling i et lignende juridisk arrangement, er uden for EU i artikel 31, stk. 3a, i direktiv (EU) 2015/849. Specifikt kræves der registrering af oplysninger om reelt ejerskab af juridiske enheder, der er registreret uden for EU, hvis de indgår en forretningsforbindelse med en forpligtet enhed eller erhverver fast ejendom i en medlemsstat. Forslaget foregreb den reviderede anbefaling 24 fra Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF), det internationale standardiseringsorgan inden for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der blev vedtaget i marts 2022, og som bl.a. kræver, at de kompetente myndigheder har adgang til oplysninger om reelle ejere af selskaber og andre juridiske enheder, der ikke er registreret i landet, men som har en tilstrækkelig forbindelse til det, og som udgør risici for hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

6. POLITISK EKSPONEREDE PERSONER — SKÆRPEDE KUNDEKENDSKABSPROCEDURER

I henhold til artikel 65, stk. 1, litra f), skal der også foretages en analyse af proportionaliteten af de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 20, litra b). Den fastsætter de yderligere kundekendskabsprocedurer, der skal gennemføres i tilfælde af forretningsforbindelser med politisk eksponerede personer, nemlig den øverste ledelses godkendelse ved etablering eller fortsættelse af forretningsforbindelser med sådanne personer, passende foranstaltninger til at fastslå kilden til den formue og de midler, der er omfattet af forretningsforbindelserne eller transaktioner, og skærpet vedvarende overvågning af sådanne forretningsforbindelser. I henhold til artikel 65, stk. 1, tredje afsnit, skal rapporten om nødvendigt ledsages af passende lovgivningsmæssige forslag, herunder, hvis det er relevant, om en risikobaseret model for anvendelse af disse foranstaltninger.

FATF's krav om politisk eksponerede personer er blevet gennemført i EU's lovgivning om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, navnlig i artikel 3, stk. 9, 10 og 11, i direktiv (EU) 2015/849 om definitioner samt i artikel 20 i direktiv (EU) 2015/849 om skærpede kundekendskabsprocedurer. FATF definerer en politisk eksponeret person som en person, der har eller har haft et højerestående offentligt hverv. Begrundelsen for at anvende yderligere foranstaltninger på politisk eksponerede personer er, at de har en øget risiko for at begå ML/TF-lovovertrædelser på grund af deres fordelagtige stilling og indflydelse. FATF opstiller derfor i anbefaling 12 en liste over forebyggende krav for at afbøde disse risici([34]). Den kræver, at finansielle institutioner ud over at gennemføre normale kundekendskabsprocedurer som fastsat i anbefaling 10 har passende risikostyringssystemer til at afgøre, om kunden eller dens reelle ejer er en udenlandsk politisk eksponeret person. Det betyder, at der skal tages proaktive skridt, f.eks. vurdering af kunder på grundlag af risikokriterier, risikoprofiler, forretningsmodellen og kontrol af kundekendskabsoplysninger([35]). For at afgøre, om en person er en politisk eksponeret person nationalt eller i internationale organisationer, kræves det i anbefaling 12, at der træffes rimelige foranstaltninger på grundlag af en vurdering af forretningsforbindelsens risikoniveau, hvilket indebærer en gennemgang af de kundekendskabsoplysninger, der er indsamlet i overensstemmelse med anbefaling 10. Hvis en kunde anses for at være en udenlandsk politisk eksponeret person, eller hvis der er en forretningsforbindelse med en højere risiko med private eller internationale politisk eksponerede personer, bør der anvendes skærpede risikobegrænsende foranstaltninger i overensstemmelse med anbefaling 12. Disse foranstaltninger omfatter indhentning af den øverste ledelses godkendelse ved etablering eller fortsættelse af sådanne forretningsforbindelser, iværksættelse af passende foranstaltninger til at fastslå kilden til formuen og finansieringskilden

([34]) FATF (2012-2023), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, Frankrig, www.fatf-gafi.org/recommendations.html.

([35]) FATF Guidance Politically Exposed Persons (anbefaling 12 og 22), juni 2013. FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org)FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org)

og gennemførelse af skærpet vedvarende overvågning af forretningsforbindelsen. Kravene til alle typer af politisk eksponerede personer bør også gælde for deres familiemedlemmer eller nære samarbejdspartnere.

Artikel 20 i direktiv (EU) 2015/849 indfører alle skærpede kundekendskabsforanstaltninger, som FATF kræver, uden at skelne mellem udenlandske og indenlandske politisk eksponerede personer.

7. GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Artikel 65, stk. 1, litra g), kræver en evaluering af, i hvilket omfang de grundlæggende rettigheder og principper, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er blevet overholdt. De grundlæggende rettigheder som fastsat i chartret er rygraden i EU's retssystem og skal altid respekteres. Chartrets bestemmelser er rettet til EU's institutioner og organer i alle deres handlinger samt til de nationale myndigheder, når de gennemfører EU-retten. Chartret beskytter enkeltpersoner og juridiske enheder mod handlinger fra disse institutioners og myndigheders side, der krænker de grundlæggende rettigheder.

Der skal tages hensyn til de rettigheder og principper, der er nedfældet i chartret, i alle faser af EU's lovgivningsproces. For at sikre, at alle forslag til EU-lovgivning overholder chartret, skal Kommissionen allerede vurdere virkningen af nye forslag på de grundlæggende rettigheder, når den udarbejder dem. Under lovgivningsprocessen arbejder Kommissionen sammen med medlovgiverne for at sikre, at EU-retten er i overensstemmelse med chartret. Med hensyn til databeskyttelse skal Kommissionen for at sikre sammenhæng i reglerne i hele EU efter vedtagelsen af forslag til en lovgivningsmæssig retsakt høre Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, hvis der sker en påvirkning af beskyttelsen af fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder med hensyn til behandlingen af personoplysninger([36]). I september 2021 afgav den tilsynsførende en udtalelse om Kommissionens AML/CFT-pakke([37]), hvori den hilste de mål, der forfølges med forslagene generelt, velkommen.

Med hensyn til overtrædelser af chartret bør der skelnes mellem flere situationer: Hvis en EU-institutions handlinger krænker de grundlæggende rettigheder, har Den Europæiske Unions Domstol beføjelse til at prøve retsaktens lovlighed. Hvis en national myndighed overtræder rettighederne i henhold til chartret i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten, har de nationale dommere beføjelse til at sikre, at chartret overholdes i overensstemmelse med EU-Domstolens retspraksis. Kommissionen kan anlægge sag mod en medlemsstat for overtrædelse af

([36]) Artikel 42, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (EUT L 295 af 21.11.2018, s. 39).

([37]) Udtalelse 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf.

grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten, f.eks. hvis en national foranstaltning anvender EU-retten på en måde, der er uforenelig med chartret.

Med hensyn til AML/CFT-kravene har Domstolen berørt overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i forskellige sammenhænge, navnlig med hensyn til artikel 7 i chartret om respekt for privatliv og familieliv og artikel 8 om beskyttelse af personoplysninger samt artikel 12 om forsamlings- og foreningsfrihed.

I lyset af artikel 7 og 8 afsagde Domstolen en dom om bestemmelserne om offentlig adgang til oplysninger om reelt ejerskab for selskaber og andre juridiske enheder med henblik på at forhindre hvidvask af penge og finansiering af terrorisme([38]). I sin dom erklærede Domstolen bestemmelsen i direktiv (EU) 2015/849, hvorefter medlemsstaterne skal sikre, at oplysninger om reelt ejerskab om selskaber og andre juridiske enheder, der er registreret på deres område, i alle tilfælde er tilgængelige for alle medlemmer af offentligheden (artikel 30, stk. 5, litra c), i direktiv (EU) 2015/849 som ændret ved direktiv (EU) 2018/843) for ugyldig. Domstolen fandt, at en sådan udifferentieret adgang udgjorde et alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger. I den foreliggende sag kunne dette indgreb ikke anses for at være berettiget, da det ikke opfyldte de gældende nødvendigheds- og proportionalitetstest.

I lyset af chartrets artikel 7, 8 og 12 om retten til respekt for privatliv og familieliv, retten til beskyttelse af personoplysninger og retten til foreningsfrihed har Domstolen ligeledes afsagt dom om de begrænsninger, som en medlemsstat har pålagt finansieringen af civilsamfundsorganisationer foretaget af personer, der er etableret uden for denne medlemsstat([39]). Domstolen fastslog i sin dom, at medlemsstaten havde indført diskriminerende og ubegrundede restriktioner, der var i strid med medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til de frie kapitalbevægelser i henhold til artikel 63 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og chartrets artikel 7, 8 og 12. Hvad angår en eventuel begrundelse for denne restriktion bemærkede Domstolen, at hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed, som navnlig omfatter bekæmpelse af hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og organiseret kriminalitet, kan påberåbes. Disse hensyn kan således kun påberåbes, når der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, hvilket medlemsstaten ikke havde godtgjort i den konkrete sag.

([38]) Domstolens dom af 22. november 2022 i de forenede sager C-37/20 og C-601/20, WM og Sovim mod Luxembourg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=da&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497.

([39]) Domstolens dom af 18. juni 2020 i sag 78/18, Europa-Kommissionen mod Ungarn: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=da&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968.

For så vidt angår respekten for de grundlæggende rettigheder og principper, der er anerkendt i chartret på nationalt plan, blev der i undersøgelsen fra 2022 blandt medlemsstaterne navnlig spurgt, om kravene om bekæmpelse af hvidvask af penge potentielt udgør et indgreb i følgende grundlæggende rettigheder og principper, der er nedfældet i chartret: i) artikel 7 om respekt for privatliv og familieliv, ii) artikel 8 om beskyttelse af personoplysninger, iii) artikel 11 om ytrings- og informationsfrihed, iv) artikel 12 om forsamlings- og foreningsfrihed, v) artikel 16 om frihed til at oprette og drive egen virksomhed, vi) artikel 17 om ejendomsret, vii) artikel 20 om lighed for loven, viii) artikel 21 om ikke-forskelsbehandling, ix) artikel 47 om adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, x) artikel 48 om uskyldsformodning og ret til et forsvar, xi) artikel 49 om legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf og xii) om artikel 50 om ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse. Otte medlemsstater rapporterede, at der var indledt sager ved nationale domstole vedrørende denne form for indgreb. Andre medlemsstater, der besvarede spørgsmålet, var ikke bekendt med sådanne tilfælde.

Medlemsstaterne rapporterede ikke om sager vedrørende indgreb i andre grundlæggende rettigheder end dem, der er nævnt ovenfor. Med hensyn til retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger viste undersøgelsen fra 2022 følgende: Der er indgivet administrative klager over kravene i direktiv (EU) 2015/849 til databeskyttelsesmyndighederne i de fleste medlemsstater (17). Databeskyttelsesmyndighederne er blevet hørt i forbindelse med udarbejdelsen af nationale retsakter til gennemførelse af kravene i direktiv (EU) 2015/849 i næsten alle medlemsstater (24). Ni medlemsstater anførte andre typer klager, der er indgivet, og/eller høringer, der er gennemført med andre nationale myndigheder, og som har betydning for samspillet mellem AML/CFT-krav og grundlæggende rettigheder.

8. KRAV VEDRØRENDE EVENTUELLE LOVGIVNINGSFORSLAG I HENHOLD TIL ARTIKEL 65, STK. 1, TREDJE AFSNIT

I henhold til artikel 65, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv (EU) 2015/849 skal Kommissionen vurdere behovet for at fremsætte nye lovgivningsforslag om flere specifikke emner, navnlig databaser over brugere af virtuelle valutaer, kontorer for inddrivelse af aktiver og politisk eksponerede personer. Sidstnævnte kategori er allerede blevet behandlet i afsnit 6.

8.1. Databaser over brugere af virtuelle valutaer

Med hensyn til virtuelle valutaer skal Kommissionen i henhold til artikel 65, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv (EU) 2015/849 udarbejde et lovgivningsmæssigt forslag — hvis det er relevant — herunder beføjelse til at oprette og føre en central database, hvor de brugeridentiteter og

tegnebogsadresser, som FIU'erne har adgang til, registreres, samt egenerklæringsblanketter til brugere af virtuelle valutaer.

Oprettelsen af en central database på EU-plan vil kræve, at medlemsstaterne allerede har sådanne registre, som så kan sammenkobles for at indgå i et centralt register, eller alternativt at der på EU-plan afsættes midler til oprettelse af et centralt register direkte([40]). Undersøgelsen fra 2022 viser, at medlemsstaterne i øjeblikket ikke har oprettet registre over kryptoaktivkonti. Reguleringen af virtuelle valutaer på internationalt og europæisk plan har undergået flere ændringer siden vedtagelsen af direktiv (EU) 2018/843, som indførte henvisningen til et potentielt lovgivningsforslag om en database over brugere af virtuelle valutaer.

FATF vedtog i juni 2019 nye standarder for nye teknologier, der kræver, at jurisdiktioner regulerer udbydere af virtuelle aktivtjenester (også kaldet udbydere af kryptoaktivtjenester i EU's retlige ramme) med henblik på bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, og at de skal have licens eller registreres og være underlagt effektive systemer til overvågning og sikring af overholdelse af de relevante foranstaltninger, der opfordres til i FATF's anbefalinger. Disse standarder kræver også sporbarhed i forbindelse med overførsler af virtuelle aktiver. Specifikt skal udbydere af virtuelle aktiver sikre, at overførslerne ledsages af detaljerede oplysninger om deres ordregivere og -modtagere ("rejsereglen"). Dette krav indføres i EU-retten ved forordning (EU) 2023/1113 af 31. maj 2023 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler og ved overførsler af visse kryptoaktiver (TFR-forordningen)([41]), som er en omarbejdning af forordning (EU) 2015/847 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler([42]).

AML-/CFT-pakken fra 2021 indeholder flere yderligere forslag til håndtering og afbødning af de ML/TF-risici, der er forbundet med brugen af virtuelle valutaer. For det første tilføjes udbydere af alle virtuelle aktivtjenester, der sandsynligvis vil udgøre risici for hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, til listen over forpligtede enheder. For det andet foreslås det at forbyde levering og deponering af anonyme kryptoaktivtegnebøger, da disse ikke gør det muligt at spore overførsler af kryptoaktiver og indebærer en større risiko for misbrug til kriminelle formål.

Mere generelt har forordningen om markeder for kryptoaktiver til formål at skabe en klar, særlig og harmoniseret retlig ramme i EU for kryptoaktiver og udbydere af kryptoaktivtjenester ved at kræve, at de skal være godkendt af en national kompetent myndighed til at udføre deres aktiviteter.

([40]) Se "Study on developments with regard to virtual assets users and the possibility to set-up and maintain a central database registering users' identities and wallet addresses accessible to financial intelligence units (FIUs)", offentliggjort i 2021.

([41]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/1113 af 31. maj 2023 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler og ved overførsler af visse kryptoaktiver og om ændring af direktiv (EU) 2015/849 (EUT L 150 af 9.6.2023, s. 1).

([42]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/847 af 20. maj 2015 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1781/2006 (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 1).

Denne forordning vil også indføre passende beskyttelse for alle forbrugere, da de vil skulle anvende autoriserede børser, tegnebøger og handelsplatforme, når de skal købe, handle og overføre kryptoaktiver.

Overordnet set vil den nye forordning om markeder for kryptoaktiver og TFR-forordningen i væsentlig grad øge de kompetente myndigheders overvågning af overførsler af kryptoaktiver med henblik på hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i hele EU. Den nye AML-forordning vil yderligere afbøde ML/TF-risici i forbindelse med anvendelsen af virtuelle valutaer, samtidig med at den ikke indeholder bestemmelser om oprettelse af en central database som omhandlet i artikel 65, stk. 1, i direktiv (EU) 2015/849. Med vedtagelsen af forordning (EU) 2023/113 vil udbydere af kryptoaktivtjenester være omfattet af anvendelsesområdet for finansielle institutioner som defineret i hvidvaskdirektivet og dermed af alle AML/CFT-regler, der finder anvendelse på den finansielle sektor, hvilket vil sikre, at kompetente myndigheder, herunder FIU'er, hurtigt kan få adgang til oplysninger om indehavere af deponerede kryptoaktivtegnebøger.

8.2. Samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver

I henhold til artikel 65, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv (EU) 2015/849 skal Kommissionen om nødvendigt fremsætte et lovgivningsforslag med henblik på at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver.

Den 25. maj 2022 vedtog Kommissionen et forslag til et nyt direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver([43]). Det indeholder et omfattende sæt regler, der omhandler inddrivelse af aktiver fra start til slut — fra opsporing og identifikation, indefrysning og forvaltning til konfiskation og endelig afhændelse af aktiver. Forslaget tager navnlig sigte på at styrke kapaciteten hos kontorerne for inddrivelse af aktiver til at spore og identificere udbytte fra kriminalitet ved at give dem bredere adgang til de nødvendige oplysninger, sikre en hurtig udveksling af oplysninger mellem disse kontorer og sætte dem i stand til hurtigt at indefryse formuegoder, når der er risiko for, at aktiver kan forsvinde.

9. KONKLUSIONER OG FREMTIDSUDSIGTER

De seneste år har været præget af mange udfordringer på AML/CFT-området. Selv om risikomiljøet har ændret sig betydeligt, har Kommissionen løbende reageret på disse ændringer ved regelmæssigt at analysere risikoen, udarbejde skriftlig vejledning til medlemsstater og interessenter og gribe ind i tilfælde af ukorrekt eller ufuldstændig gennemførelse i medlemsstaterne. EBA har bidraget til harmoniserede tilgange og tilsynsmæssig konvergens gennem sit arbejde med

([43]) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver (COM(2022) 245 final).

peerevalueringer af tilsynspraksis, talrige retningslinjer og udtalelser inden for kredit- og finansieringsinstitutters anvendelse af risikobaserede foranstaltninger samt arbejdet med samarbejde mellem tilsynsmyndigheder. I løbet af de seneste år er der sket betydelige forbedringer, navnlig inden for udveksling af oplysninger og samarbejde mellem AML/CFT-tilsynsmyndigheder i den finansielle sektor.

For at løse de problemer, der er afdækket i forbindelse med gennemførelsen af direktiv (EU) 2015/849, foreslog Kommissionen i 2021 en ambitiøs AML/CFT-pakke. Den indfører en omfattende reform af EU's AML/CFT-ramme, både ud fra et lovgivningsmæssigt og institutionelt perspektiv. I henhold til denne pakke vil en væsentlig del af direktivet blive flyttet til en forordning, således at forpligtede enheder vil være underlagt umiddelbart gældende regler. Dette vil fjerne behovet for gennemførelse i national ret og sætte en stopper for muligheden for nationale variationer og samtidig mindske forsinkelserne i anvendelsen af EU-reglerne. AML-forordningen indeholder harmoniserede krav til interne politikker, procedurer og kontroller og kundekendskabsprocedurer, den præciserer reglerne om reelt ejerskab af juridiske enheder og juridiske arrangementer yderligere og udvider listen over forpligtede enheder til bl.a. udbydere af kryptoaktivtjenester. Forslaget til et revideret AML/CFT-direktiv styrker tilsynsmyndighedernes og FIU'ernes opgaver, beføjelser og værktøjer for at forbedre deres funktion. Det har også til formål at fastsætte klare regler for alle myndigheder for at sikre effektivt samarbejde og udveksling af oplysninger. Alt dette vil give EU et omfattende og integreret system, der står i et rimeligt forhold til integrationen af det indre marked. Det nye integrerede AML/CFT-tilsynssystem vil bestå af den nye europæiske myndighed for bekæmpelse af hvidvask af penge (AMLA) og de nationale myndigheder med et AML/CFT-tilsynsmandat og vil være baseret på fælles tilsynsmetoder og risikovurderingsmetoder. For at sikre et effektivt og konsekvent tilsyn vil AMLA føre direkte tilsyn med de mest risikofyldte grænseoverskridende finansielle enheder og koordinere de nationale tilsynsmyndigheder og tilsynsforanstaltninger, herunder for den ikkefinansielle sektor. AMLA vil også få en FIU-koordineringsfunktion. Da alle de seneste store sager om hvidvask af penge, der er rapporteret om i EU, har en grænseoverskridende dimension, har denne tilgang til formål at sikre tættere samarbejde og udveksling af oplysninger mellem FIU'er og også at opnå synergier mellem tilsynsmyndigheder og FIU'er. AMLA vil derfor spille en væsentlig rolle i forebyggelsen og afsløringen af hvidvask af penge, underliggende forbrydelser og finansiering af terrorisme og vil udgøre kernen i en robust EU-ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.