EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.3.2024
COM(2024) 112 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av direktiv (EU) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. INLEDNING

Enligt artikel 65.1 i direktiv (EU) 2015/849 ([1]), ändrat genom direktiv (EU) 2018/843 ([2]), ska kommissionen utarbeta en rapport om genomförandet av direktivet och lägga fram den för Europaparlamentet och rådet. I bestämmelsen finns ett antal punkter som ska tas upp i rapporten, särskilt information om a) åtgärder för att förebygga och hantera framväxande problem och nya utvecklingstendenser som hotar unionens finansiella system, b) uppföljningsåtgärder med hänsyn till nationella hinder för effektiv tillsyn, c) tillgång till information för och d) internationellt samarbete och informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och finansunderrättelseenheter (FIU), e) åtgärder från kommissionens sida för att kontrollera att medlemsstaterna följer direktivet och för att bedöma framväxande problem och nya utvecklingstendenser i medlemsstaterna, f) information om verkligt huvudmannaskap för företag och andra juridiska enheter som är registrerade utanför unionen och skärpta åtgärder för tillbörlig aktsamhet när det gäller personer i politiskt utsatt ställning, och g) respekten för de grundläggande rättigheterna och de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 65.1 tredje stycket i direktiv (EU) 2015/849 uppmanas kommissionen att bedöma behovet av att lägga fram nya lagstiftningsförslag på flera specifika områden, särskilt databaser för användare av virtuella valutor, kontor för återvinning av tillgångar och personer i politiskt utsatt ställning. Syftet med denna rapport är att ta hänsyn till alla de specifika aspekter som anges i artikel 65 i direktiv (EU) 2015/849. Vissa av punkterna i den artikeln berörs i ett särskilt avsnitt av denna rapport, men andra punkter har samlats i avsnitt för att behandla dem på ett enhetligt sätt ([3]).

Denna rapport bygger på information som samlats in från olika källor, nämligen två undersökningar som kommissionen genomfört bland medlemsstaterna samt bidrag från Europeiska

([1]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

([2]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU (EUT L 156, 19.6.2018, s. 43).

([3]) Punkterna i artikel 65.1 i direktiv (EU) 2015/849 har tagits upp i denna rapport på följande sätt: avsnitt 2 i rapporten avser den första delen av led e i artikel 65.1 om en redogörelse för kommissionens åtgärder för att kontrollera att medlemsstaterna vidtar åtgärder i enlighet med detta direktiv samt led b i artikel 65.1, avsnitt 3 om riskbedömning och riskreducering avser andra delen av led e om kommissionens åtgärder för att bedöma framväxande problem och nya utvecklingstendenser i medlemsstaterna samt led a i artikel 65.1, avsnitt 4 om informationstillgång och samarbete, inbegripet på internationell nivå, för nationella behöriga myndigheter och finansunderrättelseenheter avser led c, avsnitt 5 om uppgifter om verkligt huvudmannaskap avseende enheter som är registrerade utanför unionen avser första delen av led f, avsnitt 6 om skärpta åtgärder för tillbörlig aktsamhet när det gäller personer i politiskt utsatt ställning avser andra delen av led f, avsnitt 7 om grundläggande rättigheter avser led g och avsnitt 8 avser tredje stycket i artikel 65.1 i direktiv (EU) 2015/849 och innehåller en bedömning av behovet av att lägga fram nya lagstiftningsförslag om databaser för användare av virtuella valutor och kontor för återvinning av tillgångar.

bankmyndigheten (EBA) och en studie som utförts av Europarådet ([4]). Kommissionen genomförde 2022 en undersökning bland medlemsstaterna genom expertgruppen för frågor som rör penningtvätt och finansiering av terrorism samt genom EBA:s nätverk av nationella experter på bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, för att samla in information om åtgärder som vidtagits på medlemsstatsnivå och som särskilt begärts i artikel 65 i direktiv (EU) 2015/849. Dessutom genomförde kommissionen 2022 en undersökning bland finansunderrättelseenheter om deras tillgång till relevant information. EBA lämnade bidrag om genomförandet av penningtvättsdirektivet, om riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism, inbegripet nya risker och riskreducering, och om tillgång till information och samarbete mellan nationella behöriga myndigheter och finansunderrättelseenheter. Europarådet genomförde en studie om det effektiva genomförandet av direktiv (EU) 2015/849 i EU:s medlemsstater inom ramen för ett avtal med kommissionen. Kommissionen har bedömt alla dessa bidrag och har dragit sina slutsatser i rapporten. De senaste bidragen lämnades in i oktober 2023 och information har beaktats fram till den 15 september 2023, för att ge tid för behandling av den mottagna informationen.

Efter att det i direktiv (EU) 2018/843, som antogs den 30 maj 2018, hade fastställts ett krav på att kommissionen skulle utarbeta en rapport om genomförandet av direktivet har ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism vidareutvecklats. Sedan 2017 har ett antal framträdande penningtvättsärenden där EU:s kreditinstitut samt yrkesverksamma och företag såsom revisorer, skatterådgivare och tjänsteleverantörer till truster eller bolag var inblandade visat att det finns strukturella svagheter i det nuvarande systemet. För att åtgärda de identifierade bristerna lade kommissionen fram en handlingsplan den 7 maj 2020 och ett paket med lagstiftningsförslag om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättspaketet) den 20 juli 2021, som för närvarande är föremål för förhandlingar mellan medlagstiftarna ([5]). Förslagen behandlar de problem som identifierats i samband med genomförandet av direktiv (EU) 2015/849, ändrat genom direktiv (EU) 2018/843, i överensstämmelse med analysen i den konsekvensbedömning som åtföljer penningtvättspaketet ([6]). Det allmänna målet med penningtvättspaketet är att skapa ett övergripande regelverk och institutionellt ramverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. I detta syfte harmoniseras de krav som är tillämpliga på ansvariga enheter samt i förhållande till insynen i det verkliga huvudmannaskapet för juridiska enheter och juridiska konstruktioner. Dessutom stärks

([4]) Sammanfattningar av resultaten av undersökningarna och bidragen från EBA ingår i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer rapporten. Europarådets studie finns allmänt tillgänglig på Europeiska kommissionens webbplats från och med den dag då rapporten offentliggjordes.

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

([6]) Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, konsekvensbedömning som åtföljer paketet mot penningtvätt, SWD(2021) 190 final. Delar av lagstiftningspaketet om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är fortfarande föremål för förhandlingar (den 15 september 2023).

tillsynsmyndigheternas och finansunderrättelseenheternas uppgifter, befogenheter och verktyg, och säkerställs en effektiv och konsekvent tillsyn och ett närmare samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter genom den framtida europeiska myndigheten för bekämpning av penningtvätt och av terrorismfinansiering (Amla) ([7]). Den konsekvensbedömning som åtföljer penningtvättspaketet föregriper därför den utvärdering som krävs enligt flera av punkterna i artikel 65.1 i direktiv (EU) 2015/849, och många av de fastställda problemen har redan tagits upp och getts en lösning i penningtvättspaketet. Ytterligare förklaringar om hur förslagen i penningtvättspaketet skulle beröra de aktuella frågorna finns i varje avsnitt, där så är relevant.

2. GENOMFÖRANDE AV DIREKTIV (EU) 2015/849 OCH DIREKTIV (EU) 2018/843 OM ÄNDRING AV DIREKTIV (EU) 2015/849

Enligt artikel 65.1 e i direktiv (EU) 2015/849 ska kommissionen redogöra för åtgärder från kommissionens sida som är nödvändiga för att kontrollera att medlemsstaterna vidtar åtgärder i enlighet med penningtvättsdirektivet.

Ett effektivt genomförande står fortfarande i centrum för kommissionens strategi för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Redan i den handlingsplan för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism som antogs i maj 2020 ([8]) fastställdes det att ett effektivt genomförande av EU:s befintliga ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är dess främsta prioritering. EU:s regler om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism måste införlivas av medlemsstaterna och effektivt genomföras av behöriga myndigheter och ansvariga enheter. För närvarande har alla medlemsstater förklarat att de slutfört införlivandet av direktiv (EU) 2015/849 och direktiv (EU) 2018/843, som ändrar direktiv (EU) 2015/849.

När det gäller direktiv (EU) 2015/849 har kommissionen slutfört bedömningen av införlivandet och i tillämpliga fall inlett överträdelseförfaranden. Av de 34 överträdelseärenden som ursprungligen inleddes ([9]) var endast två ärenden fortfarande öppna den 15 september 2023.

När det gäller direktiv (EU) 2018/843 slutförde kommissionen en fullständighetsbedömning av införlivandet i slutet av 2022. När det gäller ärenden om underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder skickades åtta formella underrättelser i februari 2020, efter det att tidsfristen för införlivande löpte ut den 20 januari 2020. Ytterligare åtta medlemsstater fick formella

([7]) Mer inledande bakgrundsinformation finns i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.

([8]) Meddelande från kommissionen om en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, 2020/C 164/06.

([9]) I 28 fall på grund av bristande införlivande och i 6 fall på grund av bristande överensstämmelse.

underrättelser i maj 2020 på grund av ofullständigt införlivande. I fem ärenden avgavs ett motiverat yttrande. Inga av dessa ärenden är öppna för närvarande. Ett annat ärende inleddes i februari 2023. När det gäller bristande överensstämmelse har fyra överträdelseförfaranden inletts och formella underrättelser skickats fram till den 15 september 2023. Kommissionen slutförde sin bedömning i slutet av 2023.

Utöver rättslig efterlevnad finns det även andra verktyg för ett effektivt genomförande av ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. De omfattar landsspecifika rekommendationer som en del av den europeiska planeringsterminen samt genomförandet av särskilda delmål och projekt på nationell nivå för att förbättra effektiviteten i medlemsstaternas system inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens.

Dessutom genomförde Europarådet en studie om det effektiva genomförandet av direktiv (EU) 2015/849 i EU:s medlemsstater ([10]). Projektet, som genomfördes inom ramen för ett avtal med kommissionen, inleddes den 24 juli 2019 och pågick i mer än tre år. I studierapporten sammanfattade Europarådet resultaten och bästa praxis i medlemsstaterna. Det konstaterade att medlemsstaterna hade gjort en hel del för att effektivt genomföra de särskilda bestämmelserna i direktiv (EU) 2015/849. Medlemsstaterna har åtagit sig att bekämpa ekonomisk brottslighet, och att effektivt ta itu med penningtvätt och finansiering av terrorism har blivit en av deras huvudprioriteringar. Det hittade dock flera brister som medlemsstaterna måste åtgärda för att säkerställa ett effektivt och konkret genomförande av de utvärderade bestämmelserna i direktiv (EU) 2015/849 i praktiken. Kommissionen följer upp studiens resultat på ett proaktivt och systematiskt sätt.

Europeiska bankmyndigheten (EBA) har, i enlighet med sitt rättsliga mandat ([11]) att leda, samordna och övervaka finanssektorns insatser för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering i hela EU upprättat ett övergripande regelverk med gemensamma krav för finansinstitut och deras tillsynsmyndigheter när det gäller vilka åtgärder de bör vidta mot risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Den har också strävat efter att stödja ett effektivt genomförande av denna ram genom att främja samarbete mellan tillsynsmyndigheter, finansunderrättelseenheter och andra berörda aktörer genom kapacitetsuppbyggnad, utbildning och medvetandehöjande åtgärder, och genom djupgående granskningar av de nationella tillsynsmyndigheternas sätt att hantera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. EBA har lämnat riktade rekommendationer till behöriga myndigheter som en del av sina översyner för att stärka deras metoder och göra dem effektivare.

([10]) Europarådets studie finns allmänt tillgänglig på Europeiska kommissionens webbplats från och med den dag då rapporten offentliggjordes.

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

En särskild punkt som enligt artikel 65.1 b i direktiv (EU) 2015/849 ska tas upp i rapporten rör uppföljningsåtgärder som vidtagits på unionsnivå och medlemsstatsnivå på grundval av farhågor som kommit till deras kännedom, inklusive klagomål som rör nationell rätt som försvårar behöriga myndigheters och självreglerande organs tillsyns- och utredningsbefogenheter. På unionsnivå bemöts många av dessa utmaningar genom 2021 års penningtvättspaket. Detta gäller särskilt den ovannämnda frågan om nationella hinder för effektiv tillsyn, eftersom den föreslagna lagstiftningen upprättar en enhetlig EU-ram med samarbetsmekanismer kompletterade av den framtida myndigheten för bekämpning av penningtvätt och av terrorismfinansiering som kommer att avhjälpa den nationella fragmenteringen. På medlemsstatsnivå rapporterade ingen av de 27 medlemsstaterna några sådana uppföljningsåtgärder. Dessutom har ingen medlemsstat rapporterat några klagomål som rör nationell rätt som försvårar eller skulle kunna försvåra tillsynen. Flera medlemsstater rapporterade dock olika uppföljningsåtgärder som syftar till att effektivisera tillsynen och de åtgärder som vidtas av deras tillsynsmyndigheter, såsom initiativ för att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheter.

3. RISKBEDÖMNING OCH RISKREDUCERING

Enligt artikel 65.1 e i direktiv (EU) 2015/849 ska kommissionen lämna en redogörelse för åtgärder från kommissionens sida som är nödvändiga för att bedöma framväxande problem och nya utvecklingstendenser i medlemsstaterna. I artikel 65.1 a krävs en redogörelse för särskilda åtgärder som antagits och mekanismer som inrättats på unionsnivå och medlemsstatsnivå för att förebygga och hantera framväxande problem och nya utvecklingstendenser som utgör ett hot mot unionens finansiella system.

I oktober 2022 offentliggjorde Europeiska kommissionen den överstatliga riskbedömningen, som bedömer risken för att penningtvätt och finansiering av terrorism påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet. Det är den tredje rapporten ([12]) av detta slag, efter 2017 och 2019 års versioner. Bedömningen är inriktad på sårbarheter på unionsnivå, både när det gäller den rättsliga ramen och dess effektiva tillämpning. I den presenteras de främsta riskerna för den inre marknaden inom en rad olika sektorer och de övergripande svagheter som kan påverka dessa sektorer. I rapporten beskrivs riskreducerande åtgärder som bör vidtas på unionsnivå och nationell nivå för att hantera riskerna och en rad rekommendationer för de olika berörda aktörerna.

På unionsnivå har särskilda åtgärder antagits och mekanismer upprättats för att förebygga och hantera framväxande problem och nya utvecklingstendenser som utgör ett hot mot unionens finansiella system: genom direktiv (EU) 2015/849 fastställdes den riskbaserade metoden i EU-

([12]) Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömningen av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet, COM(2022) 554 final.

rätten. Det krävdes också att de europeiska tillsynsmyndigheterna ([13]) skulle utfärda riktlinjer för att främja en gemensam förståelse av den riskbaserade metoden för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering bland kreditinstitut och finansiella institut och deras tillsynsmyndigheter på området. Som ett led i detta utfärdade de europeiska tillsynsmyndigheterna riktlinjer om de faktorer som kreditinstitut och finansiella institut bör beakta vid bedömningen av den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som är förenad med en affärsförbindelse eller en viss transaktion, och de åtgärder de bör vidta för att hantera dessa risker ([14]). De utfärdade också riktlinjer till tillsynsmyndigheter om hur en riskbaserad metod för sådan tillsyn ser ut ([15]). EBA har därefter uppdaterat båda riktlinjerna för att ta hänsyn till nya risker och lägga fram lösningar på gemensamma problem i genomförandet. Den kompletterade dem också med sina egna riktlinjer och yttranden på eget initiativ om särskilda aspekter av EU:s system för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering i den mån de krävs för att metoden ska bli konsekvent, t.ex. om onboarding på distans ([16]) och om den efterlevnadsansvariges roller och ansvarsområden ([17]).

Sedan 2017 har de europeiska tillsynsmyndigheterna vartannat år avgett yttranden om de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden. EBA offentliggjorde 2021 det tredje yttrandet om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism ([18]) inom ramen för sitt reviderade mandat som det enda ansvariga EU-organet på området, vilket det tilldelades i januari 2020. De största riskerna under 2021 gällde virtuella valutor och innovativa finansiella tjänster. Riskminskning identifierades också som ett problem, och EBA offentliggjorde en rapport

([13]) De europeiska tillsynsmyndigheterna, nämligen Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma), arbetar främst med att harmonisera den finansiella tillsynen i EU genom att utveckla det enhetliga regelverket, en uppsättning tillsynsstandarder för enskilda finansiella institut. De europeiska tillsynsmyndigheterna bidrar till att säkerställa en konsekvent tillämpning av regelverket för att skapa lika villkor. De har också i uppdrag att bedöma risker och sårbarheter inom finanssektorn.

([14]) EBA/GL/2021/02 av den 1 mars 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/963637/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20revised%20ML%20TF%20Risk%20Factors.pdf.

([15]) EBA/GL/2021/16 av den 16 december 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/1025507/EBA%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20RBA%20AML%20CFT.pdf.

([16]) EBA/GL/2022/15 av den 22 november 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/1043884/Guidelines%20on%20the%20use%20of%20Remote%20Customer%20Onboarding%20Solutions.pdf.

([17]) EBA/GL/2022/05 av den 14 juni 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/1035126/Guidelines%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers.pdf.

([18]) Det senaste är EBA/Op/2021/04 av den 3 mars 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

och ett yttrande om detta i januari 2022 samt utfärdade riktlinjer i mars 2023 ([19]). Det fjärde yttrandet om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism offentliggjordes i juli 2023 ([20]).

Från och med januari 2020 har EBA nya verktyg och befogenheter för sina uppgifter. I artikel 9a i förordning (EU) nr 1093/2010 ålades exempelvis EBA att ”genomföra riskbedömningar av de behöriga myndigheternas strategier, förmåga och resurser för att ta itu med de största nya riskerna i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism på unionsnivå i enlighet med vad som fastställs i den överstatliga riskbedömningen”, utöver sina befintliga riskbedömningsmandat.

Sådana riskbedömningar omfattade riskerna för ekonomisk brottslighet i samband med covid-19-pandemin ([21]) ([22]), skattebedrägeri i samband med ”cum-ex”-upplägg och EU-myndigheternas svar på ”Luanda Leaks” ([23]). Efter Rysslands invasion av Ukraina i mars 2022 betonade EBA i ett uttalande vikten av restriktiva åtgärder mot Ryssland och det tillfälliga skyddet, stödet och underlättandet av ekonomiskt tillträde för människor som flyr från Ukraina till följd av kriget ([24]), och utfärdade mer detaljerade instruktioner om denna punkt i april 2022. EBA:s senaste riskbedömning i enlighet med artikel 9a.5 i förordning (EU) nr 1093/2010, som offentliggjordes i juni 2023, handlar om de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som är förknippade med betalningsinstitut ([25]).

Dessutom har många frågor tagits upp i penningtvättspaketet, t.ex. genom tillägg till förteckningen över ansvariga enheter, däribland leverantörer av tjänster för virtuella tillgångar, leverantörer av

([19]) EBA/GL/2023/04 av den 31 mars 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 och yttrande om riskminskning, EBA/Op/2022/01, 5 januari 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 uttalande om åtgärder för att minska riskerna för ekonomisk brottslighet i samband med covid-19-pandemin av den 31 mars 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 AML/CFT Newsletter*, nr 1, 15 maj 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 av den 22 februari 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 de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som är förknippade med betalningsinstitut: 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.

gräsrotsfinansieringstjänster, återförsäljare av ädla metaller och ädelstenar och aktörer som bistår med uppehållstillstånd för investerare. Dessutom innehåller penningtvättspaketet nya bestämmelser om harmonisering och skärpning av kraven på riskbedömning på unionsnivå och nationell nivå (frekvens, tillägg av riskbedömning av juridiska personer, beaktande av risker för kringgående av riktade ekonomiska sanktioner som rör finansiering av spridning av vapen), vilket ökar EU:s förmåga att upptäcka nya risker och minska dem ([26]).

På medlemsstatsnivå har alla medlemsstater, enligt den undersökning som kommissionen genomförde bland medlemsstaterna 2022, genomfört minst en nationell riskbedömning sedan 2018. Hur ofta de uppdateras varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Dessutom visar svaren på undersökningen att myndigheter som bekämpar penningtvätt och finansiering av terrorism och finansunderrättelseenheter har utarbetat olika tematiska eller sektoriella riskbedömningar. Finansunderrättelseenheter i de flesta medlemsstater har utfärdat strategiska analyser av framväxande eller specifika risker, särskilt avseende leverantörer av tjänster för virtuella tillgångar, kontanttransaktioner, bedrägerier och skattemissbruk.

Dessutom uppgav de allra flesta medlemsstaterna i 2022 års undersökning att de har lagt till leverantörer av tjänster för virtuella tillgångar i förteckningen över ansvariga enheter sedan 2018 enligt tillämplig nationell lagstiftning om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Flera medlemsstater har också lagt till leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster, professionella fotbollsklubbar eller politiska partier, och vissa har lagt till konsthandlare, kontorstjänsteleverantörer eller fastighetsförmedlare och byggherrar.

Enligt 2022 års undersökning utfärdade de allra flesta medlemsstaterna riktlinjer eller cirkulär om förfaranden för kundkännedom och riskfaktorer för att förhindra risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vissa medlemsstater gick ännu längre genom att införa skräddarsydda system och regler för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism för vissa sektorer (t.ex. leverantörer av tjänster för virtuella tillgångar, återförsäljare av ädelmetaller och ädelstenar, fastighetsmäklare).

4. NATIONELLA BEHÖRIGA MYNDIGHETER OCH FINANSUNDERRÄTTELSEENHETER – TILLGÅNG TILL INFORMATION OCH SAMARBETE, ÄVEN PÅ INTERNATIONELL NIVÅ

Enligt artikel 65.1 c i direktiv (EU) 2015/849 ska kommissionen redogöra för tillgängligheten till relevant information för de behöriga myndigheterna och finansunderrättelseenheter i medlemsstaterna för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, medan det i artikel 65.1 d krävs en redogörelse för det internationella

([26]) Denna del av penningtvättspaketet är fortfarande föremål för förhandlingar (den 15 september 2023).

samarbetet och informationsutbytet mellan de behöriga myndigheterna och finansunderrättelseenheter.

Många förbättringar har gjorts när det gäller informationsutbyte och samarbete. I Europarådets studie drogs slutsatsen att nästan alla medlemsstater har inrättat kommittéer eller organ på nationell nivå för att främja nära samarbete och samordning mellan behöriga myndigheter för att identifiera, bedöma och förstå de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som medlemsstaten står inför och säkerställa ett effektivt utarbetande och genomförande av strategier på området.

För finanssektorn har viktiga åtgärder vidtagits sedan direktiven (EU) 2015/849 och (EU) 2018/843 antogs för att förbättra tillgången till information och tillsynssamarbetet. Detta gäller i synnerhet offentliggörandet av de europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma riktlinjer om tillsynskollegier för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2019 ([27]), det multilaterala avtalet 2019 mellan ECB och behöriga myndigheter, EBA:s riktlinjer för samarbete mellan tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter 2021 ([28]), inrättandet av EuReCA, EBA:s databas för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och arbetet med att stärka samarbetet mellan tillsynsmyndigheter.

De tre europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma riktlinjer om tillsynskollegier för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism skapar en ram för tillsynssamarbete i gränsöverskridande sammanhang. EBA underlättade inrättandet av tillsynskollegier och övervakar deras funktion ([29]). Fram till den 15 september 2023 hade 274 kollegier inrättats. Penningtvättspaketet kommer att ytterligare stärka denna ram genom att införa en rättslig skyldighet att inrätta kollegier för gränsöverskridande kreditinstitut eller finansiella institut som är verksamma i flera medlemsstater.

EBA:s riktlinjer för samarbete på området, som utfärdades i december 2021, ger vägledning om de praktiska villkoren för samarbete och informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter på medlemsstatsnivå och i hela EU. Dessa riktlinjer, som bygger på

([27]) Gemensamma riktlinjer för samarbete och informationsutbyte, JC 2019 81 av den 16 december 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/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf.

([29]) Se EBA:s rapporter om tillsynskollegierna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism: 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 och https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf.

artikel 117.6 i direktiv 2013/36/EU, omfattar hela tillsynens livscykel och förtydligar vilken information som ska utbytas med vem och i vilket skede.

En annan förbättring av tillsynssamarbetet och informationsutbytet gjordes genom artikel 57a.2 i direktiv (EU) 2015/849, som infördes genom direktiv (EU) 2018/843. Den kräver att de europeiska tillsynsmyndigheterna ska främja en överenskommelse mellan ECB och nationella behöriga myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. EBA offentliggjorde ett multilateralt avtal i januari 2019, som undertecknades av Europeiska centralbanken (ECB) och över 50 nationella tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Det omfattar regelbundna och särskilda informationsutbyten avseende ansvariga enheter (mer än 1 000 enskilda informationsutbyten har hittills ägt rum).

För att ytterligare stärka samarbetet och informationsutbytet i hela EU lanserade EBA i januari 2022 den första europeiska databasen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, EuReCA. Den innehåller information om väsentliga svagheter i bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism som tillsynsmyndigheterna har identifierat i enskilda finansiella institut samt om särskilda åtgärder som tillsynsmyndigheterna har vidtagit mot dessa svagheter. Rapporteringsskyldigheterna är inte begränsade till tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, utan omfattar alla tillsynsmyndigheter inom finanssektorn. EBA kan på eget initiativ och på tillsynsmyndighetens begäran utbyta information från EuReCA med enskilda behöriga myndigheter för att bistå dem i alla skeden av tillsynsprocessen. EBA använder den också för att identifiera specifika risker och trender på sektorsnivå och EU-nivå. Fram till den 15 september 2023 hade EuReCA mottagit totalt 924 bidrag från 36 myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och från tillsynsmyndigheter (inbegripet ECB), vilka avsåg 608 väsentliga svagheter och 316 åtgärder avseende 210 enheter (huvudsakligen kreditinstitut och betalningsinstitut) ([30]).

I mars 2022 offentliggjorde EBA reviderade riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen ([31]), vilka ändrades för att ange hur tillsynsmyndigheterna bör beakta risker för penningtvätt och finansiering av terrorism i sitt tillsynsarbete. De reviderade riktlinjerna kompletterar EBA:s övergripande arbete med att hantera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism genom tillsyn, vilket omfattar riktlinjer för

([30]) EuReCA:s rapportering fram till den 15 september 2023.

([31]) EBA/GL/2022/03 av den 18 mars 2022, om riktlinjer för översyns- och utvärderingsprocessen – ÖUP: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/1028500/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20common%20procedures%20and%20methodologies%20for%20SREP%20and%20supervisory%20stress%20testing.pdf.

bedömning av lämpligheten hos medlemmar i ledningsorgan och personer som innehar nyckelfunktioner ([32]) samt riktlinjer för intern styrning ([33]).

Tack vare EBA:s strävan efter att beakta risker för penningtvätt och finansiering av terrorism inom alla områden av sitt tillsynsarbete förbättras samarbetet och informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheterna. EBA konstaterar dock också att det fortfarande finns kulturella och förfarandemässiga hinder som kan hämma ett effektivt samarbete och tillsynsresultaten. Den förväntar sig att dessa brister kommer att avhjälpas när tillsynsmyndigheterna genomför tillämpliga riktlinjer.

Enligt undersökningen bland medlemsstaterna 2022 är samarbetet mellan tillsynsmyndigheter inom den icke-finansiella sektorn (som omfattar flera typer av ansvariga enheter såsom advokater, notarier, skatterådgivare och revisorer, men även fastighetsmäklare, tillhandahållare av speltjänster och vissa varuhandlare) mindre formaliserat än inom finanssektorn. Detta beror också på att det är svårare för tillsynsmyndigheter inom den icke-finansiella sektorn att identifiera motparter eftersom det saknas tydliga regler och en myndighet på EU-nivå med mandat för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism för dessa sektorer. Dessutom tenderar utbytet mellan självreglerande organ, som i vissa medlemsstater har bemyndigats att utöva tillsyn över juristyrken och fastighetsmäklare, och andra tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism att äga rum rätt informellt och från fall till fall.

En särskild utmaning är att säkerställa ett smidigt informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och ansvariga enheter som bedriver verksamhet i en medlemsstat men har sitt huvudkontor i ett annat land, såsom betaltjänstleverantörer och utgivare av elektroniska pengar som är närvarande genom agenter och distributörer i den finansiella sektorn. Av 2022 års undersökning framgår att utnämningen av företrädare som fungerar som kontaktpunkter är ett allmänt använt och effektivt sätt att erhålla information. Som en del av penningtvättspaketet föreslog kommissionen att möjligheten för medlemsstaterna att kräva att en central kontaktpunkt utses även ska gälla leverantörer av

([32]) Esmas och EBA:s gemensamma riktlinjer för bedömning av lämpligheten hos medlemmar i ledningsorgan och personer som innehar nyckelfunktioner enligt direktiv 2013/36/EU och direktiv 2014/65/EU, EBA/GL/2021/06 av den 2 juli 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]) Riktlinjer för intern styrning enligt direktiv 2013/36/EU, EBA/GL/2021/05 av den 2 juli 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/1016721/Final%20report%20on%20Guidelines%20on%20internal%20governance%20under%20CRD.pdf.

kryptotillgångstjänster, på samma sätt som för utgivare av elektroniska pengar och betaltjänstleverantörer som agerar genom agenter eller distributörer.

När det gäller finansunderrättelseenheter ombads de i en kompletterande undersökning som kommissionen genomförde 2022 att ange om de har direkt eller indirekt tillgång till vissa källor till finansiell, administrativ och brottsbekämpningsrelaterad information. Resultaten av denna analys belyser vissa skillnader i finansunderrättelseenheternas befogenheter att få tillgång till information som kan påverka deras förmåga att genomföra effektiva analyser och samarbeta med varandra. I kommissionens förslag till nytt penningtvättsdirektiv föreskrivs det vilken information finansunderrättelseenheterna minst bör ha tillgång till för att kunna göra en effektiv analys.

När det gäller internationellt samarbete och informationsutbyte mellan nationella behöriga myndigheter och tredjeländer, en punkt som omfattas av artikel 65.1 d, visar resultaten av 2022 års undersökning att inte alla nationella tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt bland kreditinstitut och finansiella institut har använt sig av artikel 57a.5 i direktiv (EU) 2015/849 för att ingå samarbetsavtal med behöriga myndigheter i tredjeländer. Skälet är att det finns alternativ: i praktiken verkar tillsynsmyndigheterna ta med tillämpliga bestämmelser om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i andra bilaterala och multilaterala avtal (t.ex. multilaterala samförståndsavtal inom Internationella organisationen för värdepapperstillsyn). I linje med de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer räknar tillsynskollegierna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism dessutom med att tillsynsmyndigheter från tredjeländer när så är relevant ska delta som observatörer, och resultaten från EBA:s övervakning av kollegierna tyder på att detta sker i praktiken. Som en del av penningtvättspaketet skulle medlemsstaterna kunna bemyndiga alla tillsynsmyndigheter i den finansiella sektorn att ingå samarbetsavtal.

Inom den icke-finansiella sektorn har inga enskilda arrangemang för informationsutbyte med tredjeländer rapporterats. Detta kan delvis förklaras av att många ansvariga enheter i den icke-finansiella sektorn verkar på lokal nivå och inom nationella gränser samt av de särskilda krav som gäller för tillhandahållande av tjänster över gränserna, vilket kan inbegripa återlicensiering. I detta fall utbyts information med tillsynsmyndigheter från tredjeländer från fall till fall.

När det gäller internationellt samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter behandlas eller regleras inte samarbetet mellan sådana enheter i EU:s medlemsstater och enheter i tredjeländer i direktiv (EU) 2015/849. Finansunderrättelseenheter i alla medlemsstater utbyter dock regelbundet information med sådana enheter i tredjeländer. Detta görs på grundval av Egmontgruppens stadga, bilaterala avtal eller samförståndsavtal. Samförståndsavtalens omfattning varierar i fråga om geografisk inriktning. En finansunderrättelseenhet har till exempel rapporterat att den har ingått över hundra sådana avtal, medan andra enheter har ingått färre.

5. UPPGIFTER OM VERKLIGT HUVUDMANNASKAP FÖR ENHETER SOM ÄR REGISTRERADE UTANFÖR UNIONEN

I artikel 65.1 f krävs en analys av möjligheterna att vidta särskilda åtgärder och införa mekanismer på unionsnivå och medlemsstatsnivå för att samla in och få tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap för företag och andra juridiska enheter som är registrerade utanför unionen.

Öppenhet och tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap är en viktig del av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. I artikel 30 i direktiv (EU) 2015/849 fastställs regler för att säkerställa insyn i verkligt huvudmannaskap för företag och andra juridiska enheter som är registrerade inom unionen, men inga sådana regler finns för utländska företag. Detta gör det svårare för finansunderrättelseenheter och brottsbekämpande myndigheter som analyserar eller utreder juridiska enheter som är inblandade i eventuella brott att identifiera vem som kontrollerar dem.

Av 2022 års undersökning framgår att de allra flesta medlemsstaterna (23) för närvarande inte kräver insamling av uppgifter om verkligt huvudmannaskap för utländska juridiska enheter. Vissa medlemsstater (12) betonade att denna information i begränsad utsträckning kan vara tillgänglig på grundval av de ansvariga enheternas krav på kundkännedom och/eller när en utländsk enhet och dess verkliga huvudmän äger och/eller kontrollerar en nationell juridisk enhet och därför registreras i det nationella registret över verkligt huvudmannaskap. Endast några få medlemsstater (5) samlar proaktivt in uppgifter om verkligt huvudmannaskap för utländska juridiska enheter. På grundval av svaren inträder detta krav på uppgiftslämning för utländska enheter genom förvärv av fastigheter eller om den utländska juridiska enheten driver företag i medlemsstaten som ger upphov till ekonomisk verksamhet eller skattskyldigheter.

Penningtvättspaketet omfattar bestämmelser för att hantera och minska de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som är förenade med utländska juridiska enheter. De kompletterar det befintliga kravet i artikel 31.3a i direktiv (EU) 2015/849 på att inhämta och inneha uppgifter om verkligt huvudmannaskap för truster då sätet eller bosättningsorten för förvaltaren av trusten eller den person som innehar en likvärdig ställning i en liknande juridisk konstruktion är utanför unionen. Närmare bestämt krävs registrering av uppgifter om verkligt huvudmannaskap för juridiska enheter som är registrerade utanför unionen när de ingår en affärsförbindelse med en ansvarig enhet eller förvärvar fast egendom i en medlemsstat. Förslaget föregrep den reviderade rekommendation 24 som arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF), det internationella standardiseringsorganet på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, antog i mars 2022. I rekommendationen krävs det bland annat att behöriga myndigheter ska ha tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap för företag och andra juridiska enheter som inte är registrerade i landet men som har en tillräcklig koppling till det och medför risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

6. PERSONER I POLITISKT UTSATT STÄLLNING – SKÄRPTA ÅTGÄRDER FÖR KUNDKÄNNEDOM

I artikel 65.1 f krävs också en analys av proportionaliteten i de åtgärder som avses i artikel 20 b. I direktivet fastställs de ytterligare åtgärder för kundkännedom som ska vidtas när det gäller affärsförbindelser med personer i politiskt utsatt ställning, nämligen ledningens godkännande av att affärsförbindelser med sådana personer ingås eller fortlöper, lämpliga åtgärder för att fastställa varifrån förmögenheten och medlen härstammar som förknippas med affärsförbindelser eller transaktioner med sådana personer, och löpande skärpt övervakning av de affärsförbindelserna. I artikel 65.1 tredje stycket begärs vidare att rapporten vid behov ska åtföljas av lämpliga lagstiftningsförslag, inbegripet, där så är lämpligt, avseende en riskbaserad modell för dessa åtgärder.

FATF:s krav för personer i politiskt utsatt ställning har genomförts i EU:s lagstiftning om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, särskilt i artiklarna 3.9, 3.10 och 3.11 i direktiv (EU) 2015/849 om definitioner samt i artikel 20 i direktiv (EU) 2015/849 om ytterligare åtgärder för kundkännedom. FATF definierar en person i politiskt utsatt ställning som en person som innehar eller har innehaft en viktig offentlig post. Den logiska grunden för att tillämpa ytterligare åtgärder för sådana personer är att risken är större att de begår brott som rör penningtvätt eller finansiering av terrorism på grund av sin fördelaktiga ställning och sitt inflytande. I rekommendation 12 anger därför FATF förebyggande krav för att minska dessa risker ([34]). Den kräver att finansiella institut, utöver sina normala åtgärder för kundkännedom enligt rekommendation 10, har lämpliga riskhanteringssystem för att avgöra om kunden eller dennes verkliga huvudman är en utländsk person i politiskt utsatt ställning. Detta innebär att proaktiva åtgärder ska vidtas, såsom att bedöma kunder på grundval av riskkriterier, riskprofiler och affärsmodell samt kontrollera kundkännedomsuppgifter ([35]). För att avgöra om en person är en person i politiskt utsatt ställning nationellt eller en sådan person på internationella organisationers nivå krävs det enligt rekommendation 12 att rimliga åtgärder vidtas på grundval av en bedömning av affärsförbindelsens risknivå, vilket innebär att man granskar de kundkännedomsuppgifter som samlats in i enlighet med rekommendation 10. Om en kund anses vara en utländsk person i politiskt utsatt ställning eller om det finns en riskfylld affärsförbindelse med personer i politiskt utsatt ställning nationellt eller sådana personer på internationella organisationers nivå bör utökade riskreducerande åtgärder tillämpas i enlighet med rekommendation 12. Det innebär bland annat att inhämta ledningens godkännande av att affärsförbindelser med sådana personer ingås eller fortlöper, vidta lämpliga åtgärder för att fastställa varifrån förmögenheten och medlen härstammar,

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

([35]) *FATF Guidance: Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*, juni 2013. FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org) FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org).

och bedriva löpande skärpt övervakning av de affärsförbindelserna. Kraven för alla typer av personer i politiskt utsatt ställning bör också gälla deras familjemedlemmar eller nära medarbetare.

I artikel 20 i direktiv (EU) 2015/849 fastställs alla skärpta åtgärder för kundkännedom som FATF kräver, utan åtskillnad mellan utländska och inhemska personer i politiskt utsatt ställning.

7. GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

I artikel 65.1 g krävs en utvärdering av hur de grundläggande rättigheterna och de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har följts. De grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan är ryggraden i EU:s rättssystem och måste alltid upprätthållas. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till EU:s institutioner och organ i alla deras åtgärder samt till nationella myndigheter när de genomför EU-lagstiftningen. Stadgan skyddar enskilda personer och juridiska enheter mot åtgärder av dessa institutioner och myndigheter som kränker de grundläggande rättigheterna.

Rättigheterna och principerna i stadgan måste beaktas i varje steg av EU:s lagstiftningsprocess. För att säkerställa att alla förslag till EU-lagstiftning följer stadgan måste kommissionen bedöma hur nya förslag påverkar de grundläggande rättigheterna redan när den utarbetar dem. Under lagstiftningsprocessen samarbetar kommissionen med medlagstiftarna för att säkerställa att EU-lagstiftningen överensstämmer med stadgan. När det gäller uppgiftsskydd måste kommissionen, för att säkerställa att reglerna är konsekventa i hela EU, efter antagandet av förslag till lagstiftningsakt samråda med Europeiska datatillsynsmannen om huruvida skyddet av enskildas rättigheter och friheter med avseende på behandling av personuppgifter påverkas ([36]). I september 2021 avgav datatillsynsmannen ett yttrande om kommissionens penningtvättspaket ([37]), där den välkomnade de mål som eftersträvas i förslagen i allmänhet.

Det finns olika överträdelser av stadgan. Om en EU-institutions åtgärder kränker de grundläggande rättigheterna har Europeiska unionens domstol befogenhet att se över åtgärdens lagenlighet. Om en nationell myndighet kränker rättigheterna enligt stadgan vid genomförandet av EU-lagstiftning har de nationella domarna befogenhet att se till att stadgan respekteras, i linje med EU-domstolens rättspraxis. Kommissionen kan väcka talan mot en medlemsstat för kränkningar av de grundläggande rättigheterna vid genomförandet av EU-lagstiftning, t.ex. om en nationell åtgärd leder till att EU-lagstiftningen tillämpas på ett sätt som är oförenligt med stadgan.

([36]) Artikel 42.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39).

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

När det gäller kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har EU-domstolen berört respekten för de grundläggande rättigheterna i olika sammanhang, särskilt när det gäller artikel 7 i stadgan om respekt för privatlivet och familjelivet och artikel 8 om skydd av personuppgifter samt artikel 12 om mötes- och föreningsfrihet.

Mot bakgrund av artiklarna 7 och 8 meddelade domstolen en dom om bestämmelserna om allmänhetens tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap för företag och andra juridiska enheter för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism ([38]). I sin dom ogiltigförklarade domstolen bestämmelsen i direktiv (EU) 2015/849 genom vilken medlemsstaterna ska se till att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap för företag och andra juridiska enheter som är registrerade inom deras territorium i samtliga fall är tillgängliga för allmänheten (artikel 30.5 c i direktiv (EU) 2015/849, ändrat genom direktiv (EU) 2018/843). Domstolen konstaterade att sådan odifferentierad tillgång utgör ett allvarligt ingrepp i de grundläggande rättigheterna till respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter. I det aktuella fallet kunde sådana ingrepp inte anses vara motiverade, eftersom de inte uppfyllde de tillämpliga kraven på nödvändighet och proportionalitet.

Mot bakgrund av artiklarna 7, 8 och 12 i stadgan om rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, rätten till skydd av personuppgifter och föreningsfriheten har domstolen också meddelat en dom om en medlemsstats restriktioner mot finansieringen av civila samhällsorganisationer från personer som är etablerade utanför den medlemsstaten ([39]). I sin dom konstaterade domstolen att medlemsstaten hade infört diskriminerande, omotiverade och onödiga restriktioner i strid med de skyldigheter som åvilar medlemsstaterna i fråga om den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artiklarna 7, 8 och 12 i stadgan. När det gäller en eventuell motivering för denna restriktion konstaterade domstolen att hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet, som särskilt omfattar bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och organiserad brottslighet, kan åberopas. Dessa hänsyn kan dock inte åberopas om det inte föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse, vilket medlemsstaten inte har påvisat i detta fall.

När det gäller respekten för stadgans grundläggande rättigheter och principer på nationell nivå var 2022 års undersökning bland medlemsstaterna särskilt inriktad på eventuella ingrepp som kraven för bekämpning av penningtvätt medför i följande grundläggande rättigheter och principer i stadgan: i) artikel 7 om respekt för privatlivet och familjelivet, ii) artikel 8 om skydd av

([38]) Domstolens dom av den 22 november 2022 i de förenade målen WM (C-37/20) och Sovim SA (C-601/20) mot Luxemburg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=SV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497.

([39]) Domstolens dom av den 18 juni 2020, Europeiska kommissionen/Ungern, C-78/18: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=sv&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968.

personuppgifter, iii) artikel 11 om yttrandefrihet och informationsfrihet, iv) artikel 12 om mötes- och föreningsfrihet, v) artikel 16 om näringsfrihet, vi) artikel 17 om rätten till egendom, vii) artikel 20 om likhet inför lagen, viii) artikel 21 om icke-diskriminering, ix) artikel 47 om rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, x) artikel 48 om presumtion för oskuld och rätten till försvar, xi) artikel 49 om principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff och xii) artikel 50 om rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott. Åtta medlemsstater uppgav att förfaranden hade inletts vid nationella domstolar i samband med denna typ av ingrepp. Andra medlemsstater som svarade på frågan kände inte till sådana fall.

Medlemsstaterna rapporterade inte kränkningar av andra grundläggande rättigheter än de som nämns ovan. När det gäller rätten till integritet och skydd av personuppgifter visade undersökningen från 2022 följande: I de flesta medlemsstater (17) har administrativa klagomål om kraven i direktiv (EU) 2015/849 lämnats in till dataskyddsmyndigheterna. I nästan alla medlemsstater (24) har dataskyddsmyndigheterna rådfrågats i samband med utarbetandet av nationella akter för att införliva eller genomföra kraven i direktiv (EU) 2015/849. Nio medlemsstater nämnde andra typer av klagomål som lämnats in/samråd som genomförts med andra nationella myndigheter och som har betydelse för samspelet mellan kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och de grundläggande rättigheterna.

8. KRAV AVSEENDE POTENTIELLA LAGSTIFTNINGSFÖRSLAG ENLIGT ARTIKEL 65.1 TREDJE STYCKET

I artikel 65.1 tredje stycket i direktiv (EU) 2015/849 uppmanas kommissionen att bedöma behovet av att lägga fram nya lagstiftningsförslag på flera specifika områden, särskilt databaser för användare av virtuella valutor, kontor för återvinning av tillgångar och personer i politiskt utsatt ställning. Den senare kategorin har redan behandlats i avsnitt 6.

8.1. Databaser för användare av virtuella valutor

När det gäller virtuella valutor föreskrivs i artikel 65.1 tredje stycket i direktiv (EU) 2015/849 att kommissionen ska utarbeta ett lagstiftningsförslag, inbegripet – där så är lämpligt – befogenhet att upprätta och underhålla en central databas för registrering av användarnas identitet och plånboksadresser som är tillgänglig för FIU, liksom formulär för självdeklaration för användare av virtuella valutor.

Upprättandet av en central databas på EU-nivå skulle kräva att medlemsstaterna redan har sådana register, som sedan skulle kunna kopplas samman för att bidra med uppgifter till ett centralt register, eller alternativt att medel skulle tilldelas på EU-nivå för att upprätta ett centralt register

direkt ([40]). Av 2022 års undersökning framgår att medlemsstaterna för närvarande inte har några register över kryptokonton. Regleringen av virtuella valutor på internationell och europeisk nivå har genomgått flera förändringar sedan antagandet av direktiv (EU) 2018/843, genom vilket det infördes en hänvisning till ett potentiellt lagstiftningsförslag om en databas för användare av virtuella valutor.

FATF antog nya standarder för ny teknik i juni 2019, enligt vilka jurisdiktioner måste reglera leverantörer av tjänster för virtuella tillgångar (även kallade leverantörer av kryptotillgångstjänster inom EU:s rättsliga ram) i syfte att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. De ska vara licensierade eller registrerade och omfattas av ändamålsenliga system för övervakning och säkerställande av efterlevnaden av de relevanta åtgärder som efterlyses i FATF:s rekommendationer. Dessa standarder kräver också spårbarhet vid överföringar av virtuella tillgångar. Mer bestämt ska leverantörer av tjänster för virtuella tillgångar se till att överföringar åtföljs av detaljerade uppgifter om avsändare och mottagare av dessa (”resebestämmelsen”). Detta krav införs i EU-lagstiftningen genom förordning (EU) 2023/1113 av den 31 maj 2023 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och vissa kryptotillgångar ([41]), som är en omarbetning av förordning (EU) 2015/847 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel ([42]).

Lagstiftningspaketet om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2021 innehåller flera ytterligare förslag för att ta itu med och minska de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som är kopplade till användningen av virtuella valutor. Leverantörer av alla tjänster för virtuella tillgångar som sannolikt medför risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism läggs för det första till i förteckningen över ansvariga enheter. För det andra föreslås ett förbud mot tillhandahållande och förvaring av anonyma plånböcker med kryptotillgångar, eftersom dessa inte gör det möjligt att spåra överföringar av kryptotillgångar och medför en större risk för missbruk för brottsliga ändamål.

På en mer allmän nivå syftar förordningen om marknader för kryptotillgångar till att upprätta en tydlig, särskild och harmoniserad rättslig ram i EU för utgivare av kryptotillgångar och leverantörer av kryptotillgångstjänster genom att kräva att de ska vara auktoriserade för sin verksamhet av en nationell behörig myndighet. Denna förordning kommer också att ge ett tillräckligt skydd för alla

([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)*, som offentliggjordes 2021.

([41]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113 av den 31 maj 2023 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och vissa kryptotillgångar och ändring av direktiv (EU) 2015/849 (EUT L 150, 9.6.2023, s. 1).

([42]) Förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006 (EUT L 141, 5.6.2015, s. 1).

konsumenter, eftersom de kommer att köpa, handla och överföra kryptotillgångar via auktoriserade börser, plånböcker och handelsplattformar.

På det hela taget kommer den nya förordningen om marknader för kryptotillgångar och förordningen om överföringar av medel att avsevärt öka de behöriga myndigheternas övervakning av kryptotillgångsöverföringar för penningtvätt och finansiering av terrorism i hela EU. Den nya penningtvättsförordningen kommer att ytterligare minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med användningen av virtuella valutor, men det föreskrivs inte att någon central databas enligt artikel 65.1 i direktiv (EU) 2015/849 ska upprättas. I och med antagandet av förordning (EU) 2023/1113 kommer leverantörer av kryptotillgångstjänster att omfattas av tillämpningsområdet för finansiella institut i den mening som avses i penningtvättsdirektivet, och därmed omfattas av alla regler för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som är tillämpliga på finanssektorn, vilket gör att behöriga myndigheter, inbegripet finansunderrättelseenheter, snabbt kan få tillgång till information om innehavare av plånböcker för kryptotillgångar.

8.2. Samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar

Enligt artikel 65.1 tredje stycket i direktiv (EU) 2015/849 ska kommissionen vid behov lägga fram ett lagstiftningsförslag för att förbättra samarbetet mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar.

Den 25 maj 2022 antog kommissionen ett förslag till nytt direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar ([43]). Det innehåller en omfattande uppsättning regler för återvinning av tillgångar från början till slut – från spårande och identifiering, frysning och förvaltning till förverkande och slutlig avyttring av tillgångar. Förslaget syftar särskilt till att kontoren för återvinning av tillgångar ska få fler möjligheter att spåra och identifiera vinning av brott genom att ge dem större tillgång till nödvändig information, säkerställa ett snabbt informationsutbyte mellan dessa kontor och göra det möjligt för dem att snabbt frysa egendom när det finns en risk för att tillgångarna kan försvinna.

9. SLUTSATS OCH FRAMTIDSUTSIKT

De senaste åren har präglats av många utmaningar på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Även om riskmiljön har förändrats avsevärt har kommissionen kontinuerligt reagerat på dessa förändringar genom att regelbundet analysera risken, ge skriftlig vägledning till medlemsstaterna och berörda aktörer och ingripa i fall av felaktigt eller ofullständigt införlivande från medlemsstaternas sida. EBA har bidragit till harmoniserade tillvägagångssätt och

([43]) Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar, COM(2022) 245 final.

enhetlighet i tillsynen genom sitt arbete med inbördes utvärderingar av tillsynspraxis, många riktlinjer och yttranden när det gäller kreditinstituts och finansiella instituts tillämpning av riskbaserade åtgärder samt samarbete mellan tillsynsmyndigheter. Under de senaste åren har betydande förbättringar gjorts, särskilt när det gäller informationsutbyte och samarbete mellan tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom finanssektorn.

För att ta itu med de problem som identifierats i samband med genomförandet av direktiv (EU) 2015/849 föreslog kommissionen 2021 ett ambitiöst lagstiftningspaket om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det innebär omfattande rättsliga och institutionella reformer av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Inom ramen för detta paket kommer en betydande del av direktivet att flyttas till en förordning så att ansvariga enheter omfattas av direkt tillämpliga regler. Detta kommer att undanröja behovet av införlivande och sätta stopp för möjligheten till nationella ändringar och samtidigt minska förseningarna i tillämpningen av EU:s regler. I penningtvättsförordningen föreskrivs harmoniserade krav för interna riktlinjer, förfaranden och kontroller samt åtgärder för kundkännedom. I förordningen anges dessutom regler om insyn i det verkliga huvudmannaskapet för juridiska enheter och juridiska konstruktioner, och förteckningen över ansvariga enheter utvidgas till att omfatta bland annat leverantörer av kryptotillgångstjänster. Förslaget till reviderat penningtvättsdirektiv stärker tillsynsmyndigheternas och finansunderrättelseenheternas uppgifter, befogenheter och verktyg för att förbättra deras funktion. Syftet är också att fastställa tydliga regler för alla myndigheter så att samarbetet och informationsutbytet blir effektivt. Allt detta kommer att ge EU ett omfattande och integrerat system som står i proportion till integrationen av dess inre marknad. Det nya integrerade tillsynssystemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism kommer i första hand att bestå av den nya europeiska myndigheten för bekämpning av penningtvätt och av terrorismfinansiering (Amla) samt nationella tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, med användning av gemensamma tillsyns- och riskbedömningsmetoder. För att tillsynen ska bli ändamålsenlig och konsekvent kommer Amla att direkt övervaka de mest riskfyllda gränsöverskridande finansiella enheterna och samordna nationella tillsynsmyndigheter och tillsynsåtgärder, även för den icke-finansiella sektorn. Amla kommer också att samordna finansunderrättelseenheterna. Eftersom alla nyligen rapporterade större fall av penningtvätt i EU har haft en gränsöverskridande dimension syftar denna strategi till att säkerställa ett närmare samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter och även till att uppnå synergieffekter mellan tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter. Amla kommer därför att spela en viktig roll för att förebygga och upptäcka penningtvätt, dess förbrott och finansiering av terrorism, och kommer att utgöra kärnan i en robust ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.