



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.4.2012
COM(2012) 168 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om anvendelse af direktiv 2005/60/EF om forebyggende foranstaltninger mod
anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af
terrorisme**

(EØS-relevant tekst)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelse af direktiv 2005/60/EF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Direktiv 2005/60/EF (i det følgende benævnt "det tredje direktiv om hvidvaskning af penge") udstikker de rammer, der har til formål at beskytte kredit- og finansieringsinstitutters (FI) soliditet, integritet og stabilitet samt den generelle tillid til det finansielle system mod risikoen for hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. EU's regler er i vid udstrækning baseret på internationale standarder, som er vedtaget af Den Finansielle Aktionsgruppe (Financial Action Task Force - FATF), og eftersom direktivet følger en tilgang med minimumsharmonisering, suppleres rammen med regler, der vedtages på nationalt plan¹.

FATF har foretaget en omfattende gennemgang af de internationale standarder, hvilket kulminerede med vedtagelsen af et sæt nye henstillinger i februar 2012². Parallelt med den internationale proces har Kommissionen foretaget sin egen gennemgang af EU-rammen. Gennemgangen omfattede en ekstern undersøgelse offentliggjort af Kommissionen (i det følgende benævnt "Deloitte-undersøgelsen")³ om anvendelsen af det tredje direktiv om hvidvaskning af penge, omfattende kontakt med og høring af private interessenter og civilsamfundsorganisationer⁴ samt repræsentanter for EU's medlemsstaters regulerende og tilsynsførende myndigheder.

Kommissionen skal i henhold til det tredje direktiv om hvidvaskning af penge forelægge en gennemførelsesrapport for Europa-Parlamentet og Rådet, herunder en særlig undersøgelse af behandlingen af advokater og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv (artikel 42). Der skal desuden forelægges en rapport om tærskelprocentsatser med hensyn til identifikationen af de reelle ejere (artikel 43).

Denne rapport tjener 3 formål:

¹ Direktivet er en af en række bredere lovgivningsmæssige foranstaltninger til forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, herunder forordning (EF) nr. 1781/2006 (om oplysninger, der skal medsendes om betalere ved pengeoverførsler), forordning (EF) nr. 1889/2005 (om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet), Rådets afgørelse 2000/642/EF (om ordninger for samarbejde mellem finansielle efterretningsenheder i medlemsstaterne for så vidt angår udveksling af oplysninger) samt EU's retlige instrumenter om indfrysning af aktiver.

² <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/49/29/49684543.pdf>

³ Endelig undersøgelse om anvendelsen af direktivet om hvidvaskning af penge, Deloitte, december 2010, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amlld_en.pdf

⁴ Derudover blev der afholdt to interessentmøder med den private sektor i 2011.

1. at give feedback om Kommissionens gennemgang af, hvordan direktivet er blevet anvendt
2. at opfylde de forpligtelser, der er fastsat i artikel 42 og 43 i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge
3. at vurdere behovet for eventuelle ændringer af rammen, både i lyset af Kommissionens egne resultater samt de nyligt vedtagne internationale standarder.

Efter vedtagelsen af nærværende rapport, opfordrer Kommissionen alle interesserede parter til at give feedback. Kommissionen agter at udarbejde lovttekster med henblik på vedtagelse af disse i efteråret 2012.

2. DIREKTIVETS ANVENDELSE

Denne rapport er inddelt efter overordnede temaer, som har afgørende betydning for målene i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge. Under hvert tema tages stilling til, hvordan de eksisterende regler er blevet anvendt, hvilke faktorer der kan medføre ændringer (navnlig som følge af den internationale revisionsproces), og hvilke muligheder der er for at ændre de eksisterende EU-regler. Ud over den tematiske gennemgang foretages en særlig analyse af de forhold, der er angivet i direktivets artikel 42 og 43. Endelig fokuseres i bilaget til rapporten på et element, som er tæt knyttet hertil, nemlig grænseoverskridende elektroniske pengeoverførsler.

2.1. Anvendelse af en risikobaseret tilgang (RBT)

En risikobaseret tilgang giver mulighed for en mere målrettet og fokuseret tilgang til at vurdere risici og anvende ressourcerne, hvor der er mest brug for det. De eksisterende EU-rammer omfatter allerede elementer, der giver mulighed for RBT både for medlemsstater, tilsynsmyndigheder og institutioner og personer, der er ansvarlige for anvendelsen af regler vedrørende bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (i det følgende benævnt "forpligtede enheder").

Direktivet giver lande mulighed for at udforme deres egne RBT'er og til at træffe afgørelse om graden af risikobaserede foranstaltninger, der kan anvendes af forpligtede enheder. I Deloitte-undersøgelsen angives det, at store forskelle mellem de nationale foranstaltninger kan gøre det vanskeligt at sikre overensstemmelse på tværs af grænserne, ligesom der rapporteres om, at der ikke er praktisk vejledning til rådighed.

De nye FATF-standarder udvider anvendelsen af RBT. På nationalt plan er landene forpligtet til at identificere, vurdere og forstå risici vedrørende hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og til at afsætte ressourcer til at mindske disse risici. Landene skal sikre, at større risici identificeres og mindskes, men kan tillade lempede foranstaltninger i forbindelse med visse krav, når der er identificeret lavere risici. FATF erkender, at der bør tages højde for risikovurderinger vedrørende bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme på overnationalt plan. FATF anerkender ligeledes, at tilsynsmyndighederne bør anvende en risikobaseret tilgang til tilsyn, som er baseret på deres forståelse af de risici vedrørende hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, der er til stede i landet og inden for de enheder, som de fører tilsyn med. FATF kræver, at de forpligtede enheder skal vurdere risici for kunder, lande/geografiske områder og produkter/tjenesteydelser/transaktioner/distributionskanaler.

Det bør også overvejes at indarbejde følgende elementer af den risikobaserede tilgang i den kommende revision af direktivet:

- **Nationale/overnationale risikovurderinger:** Indføre forpligtelser for medlemsstaterne til at gennemføre og ajourføre risikovurderinger i overensstemmelse med de nye FATF-henstillinger. Der kunne overvejes en fælles indsats mellem medlemsstaterne for at sikre bedre koordineringen og øget konsekvens, samt udvikling af en overnational tilgang til risikovurderinger, når det er relevant.
- **RBT til tilsyn:** Der kan fokuseres yderligere på en risikobaseret tilgang til tilsyn inden EU-rammerne, herunder behovet for, at tilsynsmyndighederne er bevidste om de risici, som de enheder, de fører tilsyn med, står over for. Dette kan omfatte sektorspecifikke retningslinjer. F.eks. kan AMLC⁵ få til opgave at yde vejledning om spørgsmål vedrørende tilsynet med den finansielle sektor.
- **RBT anvendt af FI'er og nærmere bestemte ikke-finansielle virksomheder og professioner:** indførelse af et udtrykkeligt krav om, at risikobaserede procedurer udformet af de forpligtede enheder skal stå i forhold til enhedens størrelse og art og dokumenteres, ajourføres og være tilgængelige for de kompetente myndigheder.

2.2. Kriminalisering af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme

Den nuværende tilgang til kriminalisering på EU-plan er baseret på rammeafgørelse 2001/500/RIA af 26. juni 2001⁶, en retsakt under den tidligere søjle 3. Europarådets konvention fra 1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbare forhold samt om finansiering af terrorisme (ajourført i 2005)⁷ fastlægger også overtrædelser vedrørende hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

I henhold til artikel 1, stk. 1, i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge skal medlemsstaterne sikre, at hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme er forbudt. Kriminaliseringen af sådanne handlinger, som er et nøglekrav i FATF-standarderne, skal i vid udstrækning sikres af medlemsstaterne gennem deres retssystemer.

Det kunne overvejes at sikre en sådan kriminalisering på EU-plan. Imidlertid ville en revision af det tredje direktiv om hvidvaskning af penge på grundlag af traktatens artikel 114 ikke udgøre et passende juridisk grundlag for en sådan kriminalisering af hvidvaskning af penge/finansiering af terrorisme. Derfor bør det overvejes at indføre en forpligtelse for medlemsstaterne til at kriminalisere disse handlinger gennem et særligt instrument på grundlag af artikel 83, stk. 1, i TEUF, der blev indført ved Lissabontraktaten.

⁵ Underudvalget om bekæmpelse af hvidvaskning af penge (AML Committee, ALMC) under Det Fælles Udvalg af Europæiske Tilsynsmyndigheder bistår de europæiske tilsynsmyndigheder med tilsynsopgaver for at sikre en konsekvent gennemførelse af EU-lovgivningen.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0049:0051:da:PDF>

⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/198.htm>

2.3. Anvendelsesområde

2.3.1. Alvorlige lovovertrædelser

Lovovertrædelserne hvidvaskning af penge (artikel 1, stk. 2) begås, når formuegoder stammende fra en "kriminel handling", hvidvaskes. Artikel 3, stk. 5, omhandler en række "alvorlige lovovertrædelser", der betragtes som kriminelle handlinger. Ud over de anførte lovovertrædelser følger direktivet en generel tilgang med hensyn til alle andre overtrædelser, der medfører en fængselsstraf, baseret på en blanding af maksimums- og minimumstærskler⁸.

De nye FATF-standarder indbefatter nu "skattemæssige overtrædelser (vedrørende direkte og indirekte skatter)" som en prædikatforbrydelse, men FATF giver ikke yderligere retningslinjer om, hvordan dette bør finde anvendelse.

Det bør derfor overvejes:

- om den eksisterende tilgang med "alle alvorlige lovovertrædelser" stadig er tilstrækkelig til at omfatte skattemæssige lovovertrædelser
- om skattemæssige lovovertrædelser bør medtages som en særlig kategori af "alvorlige lovovertrædelser" i henhold til artikel 3, stk. 5, og/eller
- om der er behov for at definere skattemæssige lovovertrædelser yderligere.

2.3.2. Udvidelse af anvendelsesområdet til at omfatte andet end de eksisterende forpligtede enheder

- a) **Spillesektoren:** Anvendelsesområdet for det tredje direktiv om hvidvaskning af penge indbefatter "kasinoer", men indeholder ingen definition heraf. Direktivet omfatter også aktiviteter "udført over internettet" (betragtning 14), hvilket også indbefatter onlinekasinoer. Ved høringer er der konstateret en generel opbakning til en bredere definition af spilleaktiviteter i direktivet, samtidig med at det nøjagtige anvendelsesområde fastlægges på nationalt plan ud fra risikogrundlaget. Det kunne overvejes at registrere spil, som indebærer højere risici for hvidvaskning af penge/finansiering af terrorisme, samtidig med at det undgås at lægge en overdreven byrde på aktiviteter med lavere risiko.

Kommissionens tjenestegrene planlægger at vedtage en handlingsplan om onlinespil i 2012, og det vil derfor være hensigtsmæssigt at sikre, at der anvendes en konsekvent tilgang mellem alle de initiativer, der skal bekæmpe hvidvaskning af penge i denne sektor, og revisionen af det tredje direktiv om hvidvaskning af penge.

- b) **Andre typer finansielle agenter:** Under høringerne af medlemsstaterne foreslog nogle respondenter, at direktivets anvendelsesområde udvides til at omfatte alle agenter, der opererer på vegne af FI'er. Nogle foreslog, at der kan være hvidvaskningsrisici forbundet med de aktiviteter, der udføres af finansielle agenter. Det kunne overvejes at tage højde for agenternes rolle, enten når de handler for sig selv, eller inden for rammerne af de forpligtelser, der gælder for FI'er, navnlig når de

⁸ Jf. artikel 3, stk. 5, litra f).

beskæftiger sig med grænseoverskridende finansielle tjenesteydelser (dette spørgsmål behandles yderligere i punkt 2.10 – tilsyn).

- c) **Nationalbanker:** Under høringerne blev det foreslået at overveje om direktivet udtrykkeligt skal finde anvendelse på centralbanker ved at udvide det på en måde, der tager hensyn til de særlige forhold i deres aktiviteter, tilsyn og nødvendigheden af at beskytte deres uafhængighed.
- d) **Ejendomsmæglere/udlejningsformidlere:** I artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra d), angives det, at ejendomsmæglere er omfattet af direktivets anvendelsesområde, men deres aktiviteter defineres ikke. Med hensyn til udlejningsformidlers aktiviteter er der tegn på, at også denne sektor er sårbar over for hvidvaskning af penge. De reviderede FATF-standarder indeholder intet om denne problematik. Under høringerne af medlemsstaterne blev det foreslået at overveje, hvorvidt direktivet udtrykkeligt bør finde anvendelse på udlejningsformidlere.
- e) **Forhandlere af ædelsten og ædelmetaller:** Den generelle bestemmelse i artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra e), om "andre fysiske eller juridiske personer, der handler med varer, hvis der betales med kontantbeløb på mindst 15 000 EUR" omfatter forhandlere af ædelsten og ædelmetaller. Der er også en specifik henvisning til disse i betragtning 18. Kommissionen er af visse interessenter fra den private sektor blevet gjort opmærksom på, at kriminelle udnytter manglen på kundelegitimationskrav i nogle medlemsstater til at hvidvaske indtægter fra kriminalitet i denne sektor.

Det kunne overvejes, om der er behov for foranstaltninger til at løse de specifikke risici for hvidvaskning af penge/finansiering af terrorisme i denne sektor.

- f) **Undtagelser:** I medfør af direktivets artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne beslutte, at fysiske og juridiske personer, der udøver en finansiell aktivitet, lejlighedsvis eller på et meget begrænset grundlag, således at der kun er ringe risiko for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, ikke er omfattet af direktivet. De reviderede FATF-standarder fastsætter, at overførsel af penge eller værdier ikke kan omfattes af en sådan undtagelse.

Det kunne overvejes at ændre direktivet for at tage højde for denne revision.

2.4. Kundelegitimationskrav

Det tredje direktiv om hvidvaskning af penge fastsætter kravene til kundelegitimation på tre niveauer: almindelig kundelegitimation, skærpet kundelegitimation og lempet kundelegitimation. Almindelig kundelegitimation betyder, at den forpligtede enhed skal identificere og bekræfte sine kunder og disses reelle ejere for at forstå arten af det pågældende forretningsforhold samt foretage løbende overvågning. Ved skærpet kundelegitimation, skal den forpligtede enhed tage en række yderligere foreskrevne skridt, dog på grundlag af en risikoanalyse. Ved lempet kundelegitimation har de forpligtede enheder mulighed for at udføre begrænsede kundelegitimationsprocedurer for visse kunde- eller virksomhedstyper.

Almindelig kundelegitimation: Deloitte-undersøgelsen konkluderede, at de væsentligste forskelle i anvendelsen af direktivet vedrører den fastsatte tærskelværdi for, hvornår der kræves kundelegitimationsprocedurer ved lejlighedsvis transaktioner. Nogle respondenter

har i forbindelse med Kommissionens gennemgang anmodet om en række præciseringer af de eksisterende regler. Det kunne overvejes:

- at nedsætte den i artikel 7, litra b), fastsatte tærskelværdi på 15 000 EUR for lejlighedsvis transaktioner
- at nedsætte tærsklen på 1 000 EUR for elektroniske pengeoverførsler i forordning 1781/2006
- at harmonisere tilgangen til identifikation og/eller at udarbejde en liste over identitetsdokumenter udstedt af medlemsstaterne, som anerkendes i hele EU for at lette kundelegitimation/kundekontrol
- at præcisere parters forpligtelser ved deltagelse af en tredjepart.

Skærpet kundelegitimation: En række interessenter har foreslået, at der anvendes en mere fleksibel tilgang med hensyn til, hvornår og hvilke skærpede kundelegitimationsprocedurer, der skal anvendes, afhængigt af de pågældende risici. F.eks. har nogle medlemsstater anmodet om en genovervejelse af den fremgangsmåde, hvorefter situationer uden direkte fysisk møde automatisk klassificeres som værende højrisiko, og om at det sikres, at direktivet tager passende højde for nye betalingsmetoder/nye teknologier. Der kunne overvejes en tilgang, som inkorporerer FATF-ændringerne, idet det overvejes, hvilke faktorer der bør indgå (f.eks. kunderisiko, geografisk risiko og risikofaktorer vedrørende produkt, tjenesteydelse eller distributionskanal), samtidig med at det anerkendes, at risikobegrebet er variabelt, og at faktorerne ikke bør betragtes isoleret.

Lempet kundelegitimation: I medfør af EU-rammerne kan visse kunde- eller produkttyper, som udgør en mindre hvidvaskningsrisiko, fritages for de almindelige krav til kundelegitimation, skønt de forpligtede enheder stadig skal foretage løbende overvågning for at opdage usædvanlige transaktioner. Denne tilgang er blevet kritiseret i nogle af FATF's gensidige evalueringsrapporter, fordi den angiveligt udgør en absolut fritagelse snarere end en lempet ordning. I en undersøgelse foretaget af AMLC om lempet kundelegitimation blev der konstateret forskelle mellem den måde, de enkelte medlemsstater anvender tilgangen på. Mens nogle medlemsstater fuldstændigt fritager deres institutioner fra kundelegitimation, er de påkrævet i andre for at påvise et minimum af kundelegitimationsprocedurer.

I henhold til FATF-standarderne kan landene tillade FI'er at anvende lempede kundelegitimationsprocedurer, såfremt "risikoen for hvidvaskning af penge eller terrorismefinansiering er lavere (...), og forudsat at landet eller finansieringsinstituttet har foretaget en tilstrækkelig risikoanalyse". Standarderne indeholder faktorer og eksempler vedrørende situationer med lavere risiko.

Det kunne overvejes:

- at præcisere, at lempet kundelegitimation ikke er en fuldstændig fritagelse fra kundelegitimation
- om direktivet bør fastsætte, hvilke risikofaktorer der skal tages i betragtning ved bestemmelse af, om lempet kundelegitimation er hensigtsmæssig, eller om det bør indeholde konkrete eksempler på, hvornår lempet kundelegitimation kan anvendes

- om der (f.eks. af AMLC i den finansielle sektor) bør angives nærmere retningslinjer om risikofaktorer
- om der (enten i direktivet eller via retningslinjer) skal præciseres et sæt minimumsforanstaltninger, som de forpligtede enheder skal træffe i forbindelse med lempet kundelegitimation
- i overensstemmelse med de nye FATF-standarder at indføre en risikobaseret tilgang for, hvorvidt der skal anvendes lempet kundelegitimation, når der etableres en forretningsforbindelse med et andet finansieringsinstitut, som er godkendt i EU, eller som har status som ækvivalent tredjeland.

2.5. Politisk udsatte personer

I det tredje direktiv om hvidvaskning af penge defineres "politisk udsatte personer" som fysiske personer, der har eller har haft et højerestående offentligt hverv, samt sådanne personers umiddelbare familiemedlemmer eller personer, der er kendt som deres nære medarbejdere. Forpligtede enheder skal anvende skærpede foranstaltninger med hensyn til kundeidentifikation for politisk udsatte personer med bopæl i en anden medlemsstat eller i et tredjeland.

Med FATF-standarderne er der indført risikobaserede krav til indenlandske politisk udsatte personer, således at der i de nye standarder anvendes forskellige forpligtelsesgrader for udenlandske og indenlandske politisk udsatte personer, både som kunder og som reelle ejere af kunder. FATF definerer politisk udsatte personer, som personer, der udøver et højerestående offentligt hverv for et fremmed land, hjemlandet eller en international organisation. Kravene for udenlandske politisk udsatte personer omfatter ikke et bopælskrav. FATF har også indført særlige krav for at fastslå, om en modtager af en livsforsikringspolice er en politisk udsat person.

Nogle interessenter, som deltog i Deloitte-undersøgelsen, mente, at definitionen af politisk udsatte personer er for bred. Der rapporteres navnlig om problemer vedrørende den brede definition af familiemedlemmer og nære partnere. Der er også problemer med tilgængeligheden og nøjagtigheden af oplysninger fra databaser og omkostninger i forbindelse hermed, samt usikkerhed om, hvor længe en person skal have udøvet et offentligt hverv, før han bliver en politisk udsat person, og om, hvorvidt direktivets bestemmelse om, at en person ophører med at være en politisk udsat person et år efter fratrædelse af tjenesten, i tilstrækkelig grad tager højde for den potentielle risiko. Desuden er der en vis usikkerhed med hensyn til, hvorvidt henvisningen i direktivets betragtning om, at den øverste ledelses godkendelse omfatter "den nærmeste foresatte til den person, der ansøger om godkendelsen" er tilstrækkelig, da dette kan medføre, at den pågældende er en relativt underordnet medarbejder.

De private interessenter har længe efterlyst støtteforanstaltninger for at forbedre tilgængeligheden, pålideligheden og omkostningsniveauet af de data, som de forpligtede institutioner råder over; det drejer sig om navne på/kategorier af politisk udsatte personer og de deraf følgende databeskyttelseshensyn. Det vil være nødvendigt at vurdere sådanne foranstaltningers gennemførlighed og relevans nøje.

Det kunne overvejes at foretage præciseringer i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge og gennemførelsesdirektivet⁹ for at tage højde for ændringer i FATF, f.eks. ved:

- at inkorporere de nye FATF-bestemmelser for indenlandsk politisk udsatte personer i bestemmelserne for tilsvarende personer i internationale organisationer
- at ophæve bopælskriterierne
- at medtage bestemmelserne om livsforsikring
- at tydeliggøre, at der bør anvendes en risikobaseret tilgang til politisk udsatte personer længere end et år efter, at de har fratrukket hvervet
- at præcisere definitionen af "øverste ledelse".

2.6. Reelt ejerskab

I dette afsnit foretages en analyse, hvori der udover spørgsmålet om ejerskabstærskler også undersøges andre faktorer bag det reelle ejerskab, som omhandlet i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge.

2.6.1. Tærsklen på 25 % af det reelle ejerskab

I henhold til artikel 43 i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge skal Kommissionen forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om tærskelprocentsatserne i artikel 3, nr. 6), "idet den lægger særlig vægt på det nyttige i og de mulige følger af at nedsætte procentsatserne i artikel 3, nr. 6), litra a), nr. i), og litra b), nr. i) og iii), fra 25 % til 20 %."

I artikel 3, nr. 6), i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge, defineres "reel ejer" som den eller de fysiske personer, der i sidste instans ejer eller kontrollerer kunden og/eller den fysiske person, efter hvis ordre en transaktion eller handling gennemføres. Der gives yderligere afklaring om mindstekrav for selskaber og andre retlige enheder og arrangementer, der administrerer og distribuerer midler. Da det tredje direktiv om hvidvaskning af penge blev vedtaget, blev en ejerskabstærskel eller stemmerettighedsandel på 25 % eller, for så vidt angår administrerede midler, ejerskab på mindst 25 % af ejendommen, anset for at være en passende tærskel til at betragte en person som "reel ejer" i forbindelse med bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

Deloitte-undersøgelsen konkluderede på grundlag af en rundspørge blandt interessenter og medlemsstatsmyndigheder, at et stort antal interessenterne ikke gik ind for at sænke tærsklen. Det var opfattelsen, at en nedsættelse af tærsklen ikke ville medføre betydelige fordele, men ville øge efterlevelselsesomkostningerne og den administrative byrde. Kommissionen har ikke modtaget nogen yderligere dokumentation for behovet for at ændre tærskelværdien.

Kommissionen vil omhyggeligt overveje, om det er hensigtsmæssigt at ændre tærsklerne på 25 %.

2.6.2. Reelt ejerskab - gennemførelsesspørgsmål

AMLC¹⁰ har konstateret, at medlemsstaterne ikke anvender den samme måde i forbindelse med udregningen af tærsklen. Visse medlemsstater mener, at den ultimative reelle ejer er den

⁹ Kommissions direktiv 2006/70/EF.

eller de personer, som ejer/kontrollerer mindst 25 % af kunden, mens andre medlemsstater fortolker begrebet som den eller de personer, der ejer/kontrollerer mindst 25 % af kunden, eller enhver virksomhed, som ejer mindst 25 % af kunden.

Andre aspekter af definitionen giver anledning til usikkerhed eller forskellige fortolkninger i medlemsstaterne. Dette gælder navnlig betydningen af "på anden måde udøver kontrol over ledelsen af en retlig enhed" i artikel 3. Disse forskelle kan indebære vanskeligheder og øge omkostningerne på koncernniveau i forbindelse med udformning af kundeidentifikationsprocedurer og vurdering af kunderisiko. De kan også påvirke de lige konkurrencevilkår for finansieringsinstitutter og nærmere bestemte ikke-finansielle virksomheder og professioner på tværs af medlemsstaterne. En effektiv gennemførelse besværliggøres også af usikkerhed blandt interessenter i den private sektor med hensyn til, hvad begrebet "passende" foranstaltninger indebærer.

Med ændringerne i FATF-standarden blev der fastlagt en metode til at identificere og kontrollere det reelle ejerskab ved hjælp af foranstaltninger, der tager sigte på at finde en fysisk person med en kontrollerende ejerandel, eller (hvis ingen kan findes, eller hvis der er tvivl om, hvorvidt en person med den kontrollerende ejerandel er den reelle ejer) den fysiske person, der på anden måde udøver kontrol. Hvis ovennævnte skridt ikke gør det muligt at identificere en fysisk person, bør identiteten på en fysisk person i en overordnet ledelsesposition, angives. Der er bred støtte blandt medlemsstaterne til at følge denne fremgangsmåde, selv om der er generel enighed om, at sidstnævnte løsning (identifikation af en overordnet leder) ikke bør opfattes som en måde til omgåelse af behovet for at fastslå, hvem der i sidste ende kontrollerer en juridisk person.

2.6.3. *Tilgængeligheden af oplysninger om reelt ejerskab*

Manglen på offentlige oplysninger om den reelle ejer betragtes af nogle interessenter som en hindring for den praktiske gennemførelse af kravene. Med støtte fra civilsamfundets organisationer har de forpligtede enheder på det kraftigste opfordret til offentlige støtteinitiativer på området. I Kommissionens interne sikkerhedsstrategi blev dette punkt også fremhævet, og det blev foreslået, "i lyset af dets drøftelser med sine internationale partnere i Den Finansielle Aktionsgruppe at revidere EU-retten om hvidvaskning af penge for at skabe større gennemsigtighed omkring juridiske personer og retlige ordninger"¹¹.

I Europa-Parlamentets beslutning af 15. september 2011 efterlystes regler for "gøre kampen mod misbrug af anonyme skuffeselskaber i jurisdiktioner med bankhemmelighed (...) til et centralt element i den kommende revision af direktivet om hvidvaskning af penge"¹².

De nye FATF-standarde kræver, at landene skal sikre, at der findes et sæt grundlæggende oplysninger i selskabsregistre og/eller i virksomhedens egen besiddelse. For så vidt angår retlige ordninger anerkendes i standarderne forvalterens rolle som indehaver af oplysninger om den reelle ejer, og der indføres et krav til forvaltere om at oplyse deres status, når de arbejder sammen med de underrettede parter.

¹⁰ Rapport om den retlige, lovgivningsmæssige og tilsynsmæssige gennemførelse i EU's medlemsstater med hensyn til krav til kundelegitimation og reelt ejerskab i henhold til det tredje direktiv om hvidvaskning af 26. september 2011.

¹¹ Kommissionens meddelelse: "Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis - Fem skridt hen imod et mere sikkert EU", KOM(2010) 673 endelig.

¹² Europa-Parlamentets beslutning af 15. september 2011 om EU's bestræbelser med hensyn til bekæmpelse af korruption.

2.6.4. Yderligere overvejelser

Det kunne overvejes at indføre en række ændringer i direktivet, f.eks.:

- at præcisere definitionen af den reelle ejer i lyset af de ændringer, der blev aftalt i konklusionerne fra FATF og AMLC
- at inkorporere foranstaltninger til fremme af gennemsigtigheden omkring juridiske personer eller retlige ordninger i direktivet om hvidvaskning eller i et andet eksisterende retligt instrument vedrørende selskabsret.

2.7. Underretningsforpligtelser

Artikel 22, stk. 1, i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge foreskriver, at forpligtede enheder og personer straks skal underrette den finansielle efterretningsenhed, hvis der er rimelig grund til mistanke om hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme. Dette bør ske direkte, eller "hurtigt og ufiltreret" via et selvregulerende organ, hvis et land har udpeget et sådant for visse ikke-finansielle erhverv. I henhold til artikel 35, stk. 3, i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge skal medlemsstaterne så vidt muligt sikre hurtig feedback om underretninger om mistænkelige transaktioner.

Der er blevet udtrykt en vis bekymring med hensyn til de statistiske datas konsistens i forbindelse med underretninger om mistænkelige transaktioner¹³. Eurostat har indsamlet en betydelig mængde oplysninger vedrørende de vigtigste indikatorer fra de finansielle efterretningsenheder¹⁴. Hvad angår indgivelse af underretninger har et arbejdsdokument¹⁵ fra Kommissionens tjenestegrene præciseret, til hvilket lands finansielle efterretningsenhed disse skal sendes i forbindelse med grænseoverskridende situationer.

Det kunne overvejes at indføre en række præciseringer og nye bestemmelser i direktivet:

- EU's nye rammer vil kunne styrke de eksisterende bestemmelser, som forpligter de finansielle efterretningsenheder til at yde rettidig generisk feedback til indberetningspligtige enheder
- indførelse af en eksplicit rolle for selvregulerende organer i underretningsprocessen (f.eks. opstilling af retningslinjer)
- indførelse af et udtrykkeligt krav om, at der foretages underretning af den finansielle efterretningsenhed i værtslandet
- præcisering af, at medlemsstaterne, såfremt de konkluderer, at transmissionen af underretninger om mistænkelige transaktioner filtreres, aktivt bør overveje at kræve direkte indberetning til den finansielle efterretningsenhed.

¹³ Artikel 33 i tredje direktiv om hvidvaskning af penge fastsætter minimumskrav for statistik, som medlemsstaterne er forpligtet til at indsamle.

¹⁴ Se Eurostats arbejdsdokument *Money Laundering in Europe*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-003/EN/KS-RA-10-003-EN.PDF.

¹⁵ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om betalingsinstitutters tilsyn med og underretning om hvidvaskning af penge i forskellige grænseoverskridende situationer, SEK(2011) 1178 endelig, af 4.10.2011, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20111104-paper_da.pdf

- styrkelse af kravet i artikel 33 vedrørende statistiske data for at sikre mere omfattende og sammenlignelige statistikker.

2.8. Finansielle efterretningsenheder (FIU)

I henhold til artikel 38 i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge skal Kommissionen bidrage til at lette koordineringen mellem de finansielle efterretningsenheder, men beskæftiger sig ellers ikke med enhedernes samarbejde.

De nuværende rammer for samarbejde mellem finansielle efterretningsenheder er baseret på en rådsafgørelse fra 2000¹⁶. Drøftelser i FIU-plattformen¹⁷ har afsløret en række mangler i de eksisterende ordninger: Finansiering af terrorisme er ikke omhandlet i afgørelsen, og i forbindelse med tidligere internationale begivenheder har det vist sig at FIU'er har haft svært ved at samarbejde på grundlag af lister over udpegede personer, eller at træffe foranstaltninger, før der er indgivet en underretning om mistænkelige transaktioner. De praktiske erfaringer har illustreret de problemtyper, der skyldes divergerende fortolkninger af afgørelsens retsgrundlag, når det drejer sig om at etablere særlige former for samarbejde, f.eks. automatisk udveksling af oplysninger ved konstatering af forbindelser til en anden medlemsstat. Nogle af problemerne med at udveksle oplysninger skyldes de forskellige beføjelser, som FIU'er har på nationalt plan, herunder adgang til oplysninger, og dette har konsekvenser for samarbejdets effektivitet.

I Stockholmprogrammet for 2010-2014¹⁸ opfordres Kommissionen og medlemsstaterne til "at videreudvikle udvekslingen af oplysninger mellem de finansielle efterretningsenheder (FIU)" for at bekæmpe korruption og økonomisk kriminalitet.

Det kunne overvejes at tage højde for den seneste udvikling i FATF vedrørende de finansielle efterretningsenheder, hvor det i nogle ændringer præciseres, at FIU'er bør kunne få adgang til de oplysninger, der er indhentet af enhver forpligtet enhed, for at opfylde krav vedrørende bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, at lande bør råde over mekanismer til rettidigt at kunne afgøre, om fysiske eller juridiske personer ejer eller kontrollerer konti, og at en anmodning om samarbejde bør udløse samme beføjelser, som når der indgives en underretning om mistænkelige transaktioner i hjemlandet. I EU-sammenhæng kunne det overvejes at styrke EU-FIU-samarbejdet ud over de internationale standarder, at harmonisere FIU'ers beføjelser på nationalt plan og at udnytte det arbejde, der for tiden foregår på området i EU-FIU-plattformen. Det kunne desuden overvejes at integrere bestemmelser om FIU-samarbejdet i det kommende direktiv om hvidvaskning af penge.

2.9. Overensstemmelse på gruppeniveau

Artikel 34 i direktivet foreskriver, at forpligtede personer og institutioner skal etablere "passende og egnede" politikker og procedurer for risikostyring i forbindelse med bekæmpelsen af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

¹⁶ Rådets afgørelse (2000/642/RIA) af 17. oktober 2000 om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder for så vidt angår udveksling af oplysninger.

¹⁷ Plattformen for EU's finansielle efterretningsenheder blev oprettet i 2006 af Europa-Kommissionen. Den samler de finansielle efterretningsenheder fra medlemsstaterne. Dens vigtigste formål er at fremme samarbejdet mellem de finansielle efterretningsenheder.

¹⁸ (2010/C 115/01). Den Europæiske Unions Tidende af 4.5.2010

I Kommissionens arbejdsdokument fra 2009¹⁹ oplyste Kommissionens tjenestegrene, at finansieringsinstitutter, som opererer på tværs af grænserne, generelt har valgt at udvikle politikker til bekæmpelse af hvidvaskning af penge på koncernniveau, navnlig inden for EU. Med de nye FATF-standarter indføres et krav (som i vid udstrækning afspejler det arbejde, der er foregået i Basel-komiteén om banktilsyn), om at finansgrupper skal gennemføre programmer for hele gruppen til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, herunder politikker og procedurer for udveksling af oplysninger inden for gruppen.

Det kunne også overvejes at inkorporere nye krav i direktivet, under hensyntagen til at det nuværende direktiv allerede indeholder en række forventninger om, at bestemmelserne overholdes på gruppeniveau, jf. artikel 31, stk. 1, og artikel 34, stk. 2. Yderligere præciseringer kunne også overvejes med henblik på at løse de problemer, som blev påpeget i Kommissionens arbejdsdokument:

- Begrebet "gruppe" er på nuværende tidspunkt kun indarbejdet i artikel 28, stk. 3, om fritagelse for forbuddet mod at oplyse om, at der er indgivet underretning om mistænkelige transaktioner, eller at der er iværksat en efterforskning vedrørende hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme. Der kunne indarbejdes en definition af "gruppe" i artikel 3 for at udvide anvendelsesområdet.
- Indførelse af en eksplicit mulighed for, under overholdelse af databeskyttelseskravene, at tillade informationsudveksling inden for gruppen om potentielt mistænkelige transaktioner, før der indgives underretning.
- Muligheden for at tillade informationsudveksling med revisorer i hovedkontoret. Uafhængige revisorer er ikke omfattet af definitionen af "gruppe", og vil derfor ikke være omfattet af fritagelsen i artikel 28, stk. 3.

2.10. Tilsyn

I henhold til artikel 37 i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge skal medlemsstaterne pålægge de kompetente myndigheder at føre tilsyn med og træffe foranstaltninger, der sikrer, at forpligtede personer og institutioner overholder direktivets krav.

Selv om Kommissionens arbejdsdokument²⁰ omhandler tilsyn med og indberetninger fra betalingsinstitutter vedrørende hvidvaskning af penge, har det vidtrækkende indvirkninger på andre områder, der vedrører problematikken hjemland/værtsland. Kommissionens dokument præciserer, hvordan værtslandets bestemmelser om bekæmpelse af hvidvaskning af penge bør overholdes – navnlig for så vidt angår:

- fordelingen af tilsynsbeføjelser mellem hjemlandets og værtslandets myndigheder
- værtsstatens forebyggende og håndhævelsesmæssige beføjelser

¹⁹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om "Compliance with the AML Directive by cross-border banking institutions at group level", SEK(2009) 939 af 30. juni 2009. http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/compli_cbb_en.pdf.

²⁰ Jf. fodnote 15.

- værtsstatsmyndighedernes mulighed for, under overholdelse af proportionalitetsprincippet, at pålægge en "superagent"/et centralt agentkontaktpunkt et krav eller at have en overvågningsansvarlig på deres område.

AMLC arbejder på sin egen protokol, som vil omsætte Kommissionens præciseringer i praksis.

Det kunne overvejes at indføre yderligere præciseringer i det nye direktiv, samt at tydeliggøre forbindelsen mellem pasreglerne i direktivet om betalingstjenester og e-pengedirektivet på den ene side, og overholdelse af værtsstatens regler om hvidvaskning af penge på den anden side. Det kunne tydeliggøres, hvordan tilsynsbeføjelser finder anvendelse i grænseoverskridende situationer, f.eks. krav om, at myndigheden i værtslandet har mulighed for at indføre sanktioner, bl.a. ved bringe aktiviteterne til ophør, såfremt procedurerne for kundelegitimation ikke er tilstrækkeligt gennemført, eller gennem bestemmelser, som forpligter til samarbejde, informationsudveksling og uddelegering af ansvar. Endelig kunne det også overvejes at indføre bestemmelser i det nye direktiv om samarbejde mellem myndighederne.

2.11. Selvregulerende organer

Artikel 37 i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge giver selvregulerende organer i visse sektorer (revisorer, eksterne regnskabskyndige, skatterådgivere, notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv) lov til at overvåge og sikre overholdelse af krav vedrørende hvidvaskning af penge, mens artikel 23 tillader udpegning af et relevant selvregulerende organ, der videresender mistænkelige indberetninger til den finansielle efterretningsenhed.

FATF-standarden anerkender de selvregulerende organers rolle, forudsat at en sådan organisation kan sikre, at medlemmerne overholder deres forpligtelser vedrørende bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Standarderne giver også mulighed for, at sådanne organer kan opstille retningslinjer og give feedback om, hvordan nationale foranstaltninger skal anvendes, især med hensyn til indberetning af mistænkelige transaktioner. I løbet af Kommissionens høringer satte nogle medlemsstater spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i fortsat at lade selvregulerende organer varetage sådanne funktioner.

Det kunne overvejes, hvorvidt de selvregulerende organer fortsat bør varetage opgaven med at sikre overholdelse af standarder for bekæmpelse af hvidvaskning af penge, eller om deres rolle skal præciseres ved udtrykkeligt at pålægge dem vejledningsopgaver om overholdelse af regler og indberetning vedrørende hvidvaskning af penge i overensstemmelse med FATF-standarden. I forbindelse med Kommissionens høring blev det også foreslået, at man kunne overveje at udvide direktivets bestemmelser således, at erhvervsorganisationer i ejendomssektoren også kunne påtage sig ansvaret for overvågning af bekæmpelsen af hvidvaskning af penge og sikre overholdelse af reglerne, forudsat at de opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 37, stk. 2, i direktivet om hvidvaskning af penge.

2.12. Tredjelandækvivalens

Det tredje direktiv om hvidvaskning af penge giver mulighed for anvendelse af lempeligere kundelegitimationsprocedurer, hvis FI'erne er beliggende i et EU-land eller EØS-land. Disse lempeligere procedurer udvides til institutter i tredjelande, som pålægger krav vedrørende hvidvaskning, der anses for at være "ækvivalente" med de i direktivet fastsatte. Artikel 11, stk. 4, i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge indeholder en forpligtelse for

medlemsstaterne til at underrette hinanden og Kommissionen om tilfælde, hvor de mener, at et tredjeland opfylder EU's standarder for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. For at samordne deres tilgang til ækvivalens har medlemsstaterne indført en regelmæssigt ajourført liste over "ækvivalente tredjelande" i overensstemmelse med en fælles forståelse af procedurerne og kriterierne for anerkendelse af tredjelandes ækvivalens²¹.

Det tredje direktiv om hvidvaskning af penge giver ikke Kommissionen mandat til at fastsætte en bindende "positivliste" over ækvivalente tredjelande. Vurderingen af tredjelandes ækvivalens sorterer fortsat under medlemsstaterne. Kommissionen spiller en rolle som formidler i denne proces, og hvis systemet opretholdes, forpligter den sig til at sikre en troværdig og gennemskuelig procedure for opstillingen af listen over tredjelande. Set i lyset af den risikobaserede tilgang har nogle medlemsstater sat spørgsmålstegn ved, om det i det nye direktiv fortsat vil være hensigtsmæssigt at bevare ækvivalensbegrebet.

Det kunne overvejes at afgøre:

- om ækvivalensordningen er nødvendig i det nye direktiv i lyset af den stigende anvendelse af den risikobaserede tilgang
- om processen med udarbejdelse af "ækvivalenslister" stadig er nødvendig, og, hvis dette er tilfældet, om der bør ske handling på EU-plan (f.eks. en præskriptiv tilgang, der fastsættes i direktivet), om den eksisterende mellemstatslige tilgang bør videreføres, om AMLC bør bemyndiges til at udføre opgaver på området, osv.
- om det stadig er hensigtsmæssigt at opretholde en bestemmelse i direktivet (i øjeblikket artikel 40, stk. 4) om "sortlistning", da dette aldrig er blevet anvendt
- om der er behov for en koordineret tilgang på EU-plan for at koordinere foranstaltningerne i henhold til FATF-listen.

2.13. Administrative sanktioner for manglende overholdelse af direktivet

Artikel 39, stk. 2, i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge forpligter medlemsstaterne til at indføre passende administrative foranstaltninger eller sanktioner over for finansieringsinstitutter ved overtrædelser af nationale bestemmelser, der udspringer af direktivet. Foranstaltningerne og sanktionerne skal være effektive, forholdsmæssige og have en afskrækkende virkning.

Deloitte-undersøgelsen konkluderer, at alle medlemsstater har indført en national sanktionsordning, der anvendes ved manglende overholdelse af direktivets bestemmelser, og at disse sanktioner anvendes i praksis. Det anføres imidlertid i undersøgelsen, at "de forskellige nationale sanktionsordninger er så forskelligartede, at det ikke er muligt at sammenligne sanktioner på tværs af medlemsstaterne".

Det kunne overvejes at følge en fremgangsmåde svarende til den, der er beskrevet i Kommissionens meddelelse om "Udvidelse af sanktionsordningerne i sektoren for finansielle

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/3rd-country-common-understanding_en.pdf.

tjenesteydelser"²², som ville indebære en øget harmonisering af sanktionsordningerne ved at foreslå et vist minimum af fælles regler for de vigtigste aspekter af sanktionsordningen.

2.14. Beskyttelse af personoplysninger

De fleste private interessenter mener, at der er behov for at sikre et bedre samspil mellem bekæmpelse af hvidvaskning af penge og beskyttelse af personoplysninger. En undersøgelse²³ foretaget i 2008 af FIU-plattformen havde til formål at indkredse mulige overensstemmende punkter samt områder, hvor det kunne være nødvendigt at afstemme uoverensstemmelser i de respektive lovgivninger. I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene fra 2009²⁴ blev det konkluderet, at samspillet mellem reglerne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og de nationale databeskyttelsesregler tilsyneladende er den faktor, som har størst betydning for bankers hvidvaskningspolitikker på koncernniveau og hindrer en effektiv overførsel af information inden for koncernen.

I juni 2011 afgav Artikel 29-arbejdsgruppen vedrørende databeskyttelse sin udtalelse "14/2011"²⁵. Udtalelsen omhandler samspillet mellem bekæmpelse af hvidvaskning af penge og bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger på et meget bredere niveau end den blotte overførsel af oplysninger, og opfordrer til et mere detaljeret hensyn til databeskyttelsesspørgsmål i lovgivningen om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme med henblik på effektiv overholdelse af databeskyttelsesreglerne. Navnlig opfordres der i udtalelsen til ordninger for udveksling af "push-data", vurderinger af beskyttelsen af privatlivets fred i modellen for den globale risikostyring og indførelse af databeskyttelsesansvarlige af forskellige organer eller enheder involveret i bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme samt en segmenteret risikostyring på lokalt plan. Der opfordres også til, at der indføres klare og præcise datalagringsperioder i lovgivningen om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Nogle elementer i udtalelsen afspejles allerede i de for nyligt offentliggjorte forslag til en ajourføring af EU's databeskyttelseslovgivning²⁶.

Man kunne overveje i det reviderede direktiv at indføre klare og afbalancerede regler, som fastlægger, hvordan personoplysninger bør håndteres med henblik på effektiv overholdelse af reglerne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, samtidig med at de grundlæggende rettigheder overholdes. I overensstemmelse med ovennævnte udvikling på databeskyttelsesområdet kan der være behov for mere detaljerede bestemmelser for bl.a. at tage hensyn til principperne for behandling af personoplysninger, at fastlægge et retsgrundlag både for en sådan behandling og for en passende begrænsning af den registreredes rettigheder, når dette er nødvendigt for at nå målene i direktivet om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, forudsat at der er passende garantier, og at der er overensstemmelse med databeskyttelsen i EU-lovgivningen. Desuden kunne det overvejes at fremme en yderligere vekselvirkning mellem lovgiverne på

²² Udvidelse af sanktionsordningerne i sektoren for finansielle tjenesteydelser, KOM(2010) 716 endelig, af 8. december 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0716:FIN:DA:PDF>

²³ Rapporten "Confidentiality and data protection in the activity of FIUs", http://ec.europa.eu/internal_market/company/financial-crime/index_en.htm#fiu-report-money.

²⁴ Jf. fodnote 20.

²⁵ Udtalelse 14/2011 om databeskyttelsesspørgsmål vedrørende forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, 01008/2011/EN, WP 186, 13. juni 2011, http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp186_en.pdf.

²⁶ Se Kommissionens databeskyttelsesforslag (KOM(2012) 11 endelig og KOM(2012) 10 endelig), http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm.

hvidvaskningsområdet og datatilsynsmyndighederne for at opnå en afbalanceret anvendelse af reglerne.

3. KOMMISSIONENS VURDERING AF DIREKTIVETS BEHANDLING AF ADVOKATER OG ANDRE SELVSTÆNDIGE INDEN FOR DE JURIDISKE ERHVERV

Kommissionen skal i henhold til artikel 42 i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge forelægge en gennemførelsesrapport for Europa-Parlamentet og Rådet, herunder en særlig undersøgelse af behandlingen af advokater og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv.

I henhold til direktivet er notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv generelt omfattet, dog med forbehold af en undtagelse, som medlemsstaterne kan anvende vedrørende forpligtelsen til at indberette mistænkelige transaktioner i medfør af artikel 23, stk. 2, "med hensyn til oplysninger, som disse modtager fra eller indhenter om en af deres klienter i forbindelse med, at de vurderer den pågældende klients retsstilling eller forsvarer eller repræsenterer denne under eller i forbindelse med en retssag". Desuden giver artikel 23, stk. 1, mulighed for at udpege "et egnet selvregulerende organ for det pågældende erhverv som den myndighed, der skal underrettes i første omgang i stedet for den finansielle efterretningsenhed." I et sådant tilfælde har det selvregulerende organ ansvaret for at fremsende oplysningerne til den finansielle efterretningsenhed "hurtigt og ufiltreret".

3.1. Tavshedspligt

Ifølge de oplysninger, Kommissionen råder over, har alle medlemsstater valgt at anvende undtagelsen i artikel 23, stk. 2, i direktivet i deres nationale lovgivning i forbindelse med advokater, men uden præcis beskrivelse af, hvornår hensynet til indberetning vejer tungere end hensynet til kundefortroligheden. Denne situation skaber en vis bekymring fra de juridiske erhvervs side, bl.a. nævnes jævnligt det problematiske i, at de forpligtelser, der følger af direktivet, angiveligt krænker advokatens tavshedspligt og den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang og et retfærdigt forsvar.

EU-Domstolen har afsagt dom om dette anliggende²⁷. Selv om dommen vedrørte direktiv 91/308/EØF, gælder Domstolens hovedkonklusioner også det tredje direktiv om hvidvaskning af penge. På baggrund af dommen kan det udledes, at de forpligtelser vedrørende bekæmpelse af hvidvaskning af penge, som de juridiske erhverv er pålagt, ikke krænker retten til en retfærdig rettergang og upartisk domstol, som garanteres af artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Faktisk gælder direktivets forpligtelser kun for de juridiske erhverv i det omfang, de rådgiver deres klienter i forbindelse med forberedelse eller gennemførelse af visse transaktioner, hovedsagelig af økonomisk art eller vedrørende fast ejendom (artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra b)), eller når de på deres klients vegne og for dennes regning deltager i en hvilken som helst finansiell transaktion eller en transaktion vedrørende fast ejendom. Som hovedregel er der tale om en type aktiviteter, der foregår i en kontekst, som ikke har nogen forbindelse med retssager, og derfor falder sådanne aktiviteter uden for anvendelsesområdet for retten til en retfærdig rettergang.

²⁷ Sag C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone et al. V Conseil des Ministres, præmis 33, Domstolens dom, 26. juni 2007.

På den anden side er det sådan, at så snart en jurist, der optræder i forbindelse med transaktion af fast ejendom, bliver anmodet om at forsvare klienten eller repræsentere denne ved retten, eller om at yde rådgivning om indledning eller undgåelse af retssager, fritages en sådan jurist i medfør af artikel 9, stk. 5, andet afsnit, og artikel 23, stk. 2, i direktivet fra kravene i artikel 9, stk. 5, første afsnit, og for underretnings- og samarbejdsforpligtelserne i artikel 23, stk. 1, i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge. Dette sikrer klientens ret til en retfærdig rettergang.

For så vidt angår gennemførelsen af det tredje direktiv om hvidvaskning af penge bør retten til en retfærdig rettergang i alle relevante situationer beskyttes gennem tilstrækkeligt detaljerede og præcise nationale bestemmelser, der gør det muligt for selvstændige inden for de juridiske erhverv at skelne mellem situationer, hvor indberetningspligten gælder, og hvor den ikke gælder.

I forbindelse med revisionen af direktivet vil Kommissionen, med forbehold af resultatet af høringen af de relevante interessenter, lade dette spørgsmål indgå i sin konsekvensanalyse, herunder navnlig indvirkningen på de grundlæggende rettigheder i forhold til den eksisterende politik²⁸.

3.2. Underretning om mistænkelige transaktioner

Deloitte-undersøgelsen viste, at omfanget af underretninger om mistænkelige transaktioner, blandt visse ikke-finansielle erhverv (navnlig advokater) er lavt i forhold til FI'er. Problemet med underrapportering i visse jurisdiktioner eksisterer fortsat, og det kunne overvejes, hvordan omfanget kan forbedres som angivet i punkt 2.7 ovenfor.

3.3. Definition af transaktion

I artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra b), fastlægges direktivets anvendelsesområde til "notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv, når de på deres klients vegne og for dennes regning deltager i en hvilken som helst finansiel transaktion eller en transaktion vedrørende fast ejendom eller bistår ved planlægningen eller udførelsen af transaktioner for deres klient" i forbindelse med en række anførte aktiviteter (køb og salg af fast ejendom, forvaltning af klienters penge, osv.). Repræsentanter for advokater har spurgt om, hvilke "transaktioner" der er omfattet, og en eventuel præcisering heraf kunne overvejes.

3.4. Kundelegitimationsprocedurer

Repræsentanter for advokater har efterlyst muligheden for, at kundelegitimationskrav skal opfyldes inden for en rimelig frist og ikke altid ved etableringen af forbindelsen som krævet i artikel 7. I henhold til FATF-standarderne²⁹ skal der udføres identifikation og kontrol ved etableringen af en forretningsforbindelse, selv om landene dog kan tillade, at kontrollen sker snarest muligt derefter, såfremt risici vedrørende hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme forvaltes effektivt, og hvis det er afgørende ikke at afbryde den normale forretningsgang. Der findes allerede en lignende bestemmelse i artikel 9 i det tredje direktiv om hvidvaskning af penge, som bygger på medlemsstaternes skøn.

²⁸ "Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder", KOM(2010) 573.

²⁹ Henstilling 11 (ex 10).

Der har også været forslag om at fjerne kravet om "på anmodning" at levere oplysninger om identiteten af de reelle ejere i tilfælde af fælles konti, som føres af notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv (artikel 11, stk. 2, litra b)). I de nye FATF-standarder er henvisningen til fælles konti imidlertid blevet fjernet fra eksemplerne på scenarier med lav risiko. Det vil være nødvendigt at overveje, hvordan behandlingen af fælles konti skal afspejles i det nye EU-direktiv.

* * *

Ovenstående resultater synes at antyde, at det muligvis ikke er nødvendigt at foretage en fundamental revision af behandlingen af advokater i det nye direktiv. Det kan imidlertid være hensigtsmæssigt med yderligere overvejelser vedrørende underreporteringen af mistænkelige transaktioner.

4. KONKLUSION

I denne rapport beskrives de forskellige spørgsmål, som er fremkommet ved Kommissionens gennemgang af det tredje direktiv om hvidvaskning af penge, revisionen af FATF's henstillinger og direktivets bestemmelser, ifølge hvilke Kommissionen skal forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet. Generelt synes den eksisterende ramme at fungere godt, og der er ikke fundet nogen grundlæggende mangler, som kræver betydelige ændringer af det tredje direktiv om hvidvaskning af penge. Direktivet skal revideres for at blive ajourført i forhold til de reviderede FATF-henstillinger. Et af de punkter, det i den forbindelse er nødvendigt at overveje, er harmoniseringsgraden i den kommende EU-ramme. Der vil være en stor udfordring i fremtiden med at koncentrere bestræbelserne om at forbedre reglernes effektivitet. Dette er et indsatsområde, som FATF for øjeblikket beskæftiger sig med.

Kommissionen opfordrer interessenter til indsendelse af bemærkninger til de rejste spørgsmål, og de sandsynlige konsekvenser heraf, herunder indvirkningen på grundlæggende rettigheder, således som de garanteres af EU's charter om grundlæggende rettigheder³⁰, og til eventuelle ændringer af det tredje direktiv om hvidvaskning af penge inden den **13. juni 2012**. Interessenter bedes indsende deres bemærkninger til følgende e-mailadresse: MARKT-AML@ec.europa.eu

Bemærkningerne vil indgå i de lovgivningsmæssige forslag, som vil blive fremsat senere dette år, vedrørende revision af direktivet. De modtagne svar vil kunne findes på Kommissionens websted, medmindre der specifikt anmodes om fortrolighed, og Kommissionen vil desuden offentliggøre et resumé af høringsresultaterne.

* * *

Bilag: Grænseoverskridende elektroniske pengeoverførsler

Selv om reguleringen af grænseoverskridende elektroniske pengeoverførsler falder uden for anvendelsesområdet for det tredje direktiv om hvidvaskning af penge, udgør den et vigtigt element i FATF-standarderne. EU har gennemført de eksisterende FATF-standarder fuldt ud

³⁰ Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder, KOM(2010) 573 endelig.

via en separat forordning³¹ og for at opfylde sine forpligtelser i henhold til revisionsklausulen i artikel 19 i forordningen, er en undersøgelse af forordningens gennemførelse, under udarbejdelse. Resultaterne af denne undersøgelse vil blive taget i betragtning ved det fremtidige forslag til gennemførelse af de seneste ændringer i FATF henstillinger. De nye FATF-standards omfatter bl.a. et krav om at medtage oplysninger om modtageren i elektroniske pengeoverførsler samt en udtrykkelig forpligtelse til at iværksætte indefrysingsforanstaltninger i forbindelse med FN-resolutioner.

Undersøgelsen vil især indsamle dokumentation om, hvordan forordningen om pengeoverførsler (1781/2006) fungerer i medlemsstaterne og eventuelle problemer i den forbindelse og opstille anbefalinger til mulige forbedringer.

Kommissionen vil sikre, at indførelsen af nye EU-regler om pengeoverførsler synkroniseres med revisionen af det tredje direktiv om hvidvaskning af penge.

³¹ Forordning (EF) nr. 1781/2006 om oplysninger, der skal medsendes om indbetaler ved pengeoverførsler af 15. november 2006.