

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 4. februar 2005

efter anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge, herunder finansiering af terrorisme

(KOM(2004) 448 endelig udg.)

(CON/2005/2)

(2005/C 40/06)

1. Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 22. oktober 2004 en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge, herunder finansiering af terrorisme (i det følgende benævnt »direktivforslaget«).
2. ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 105, stk. 4, første led, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som foreskriver, at ECB skal høres vedrørende ethvert forslag til fællesskabsretsakt inden for dens kompetenceområder. ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår tillige af traktatens artikel 105, stk. 5, da direktivforslaget vedrører en af Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB) opgaver, nemlig at bidrage til en smidig gennemførelse af de kompetente myndigheders politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutterne og til det finansielle systems stabilitet. Ydermere fremgår ECB's kompetence til at afgive udtalelse af traktatens artikel 105, stk. 2, og 106, stk.1 i traktaten samt artikel 16-18 og 21-23 i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank, da direktivforslaget indeholder bestemmelser, der har konsekvenser for visse andre af ESCB's opgaver. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.
3. Denne udtalelse er baseret på den udgave af direktivforslaget, som ECB blev anmodet om at afgive udtalelse om, udgaven af 13. oktober 2004. ECB bemærker, at forslaget har gennemgået forandringer under det nederlandske formandskab, men vil af hensyn til klarheden afstå fra at kommentere senere udgaver i denne udtalelse.
4. Hovedformålet med direktivforslaget er at sikre en koordineret gennemførelse og anvendelse i medlemsstaterne af de fyre reviderede anbefalinger fra den finansielle aktionsgruppe vedrørende hvidvaskning af penge, »Financial Action Task Force on Money Laundering« (i det følgende benævnt »FATF«). Resultatet af den revision af FATF's Fyre Anbefalinger, som blev afsluttet i juni 2003, er en forbedret og mere omfattende ramme af internationale standarder for beskyttelse af det finansielle systems integritet. Især blev de Fyre Anbefalingers anvendelsesområde udvidet, så de foruden hvidvaskning af penge også dækker finansiering af terrorisme. På denne baggrund vil direktivforslaget give det indre marked en forbedret og sammenhængende retlig ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Der foreslås blandt andet: (a) at lade finansiering af terrorisme indgå i begrebet »hvidvaskning af penge«; (b) at ændre definitionen af »alvorlige lovovertrædelser« i det gældende direktiv om hvidvaskning af penge ⁽¹⁾ (i det følgende benævnt »det gældende hvidvaskningsdirektiv«); (c) at udvide rækken af personer og institutter, der er omfattet af det gældende hvidvaskningsdirektiv, så det også omfatter bl.a. udbydere af tjenester til trustere og selskaber samt

⁽¹⁾ Rådets direktiv 91/308/EØF af 10. juni 1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge (EFT L 166 af 28.6.1991, s. 77). Som ændret ved direktiv 2001/97/EF (EFT L 344 af 28.12.2001, s. 76).

forsikringsmæglere (når de handler i forbindelse med livsforsikring og andre investeringsrelaterede forsikringer), for begge grupper vedkommende, for så vidt som de ikke er omfattet af det gældende hvidvaskningsdirektiv; (d) at udvide anvendelsesområdet for kundeidentifikationsprocedurer og krav til opbevaring af registreringer gældende for filialer i tredjelande af institutter, der er omfattet af det gældende hvidvaskningsdirektiv, samt datterselskaber i tredjelande, hvor sådanne institutter har aktiemajoriteten; (e) at indføre et udtrykkeligt forbud mod, at kredit- og finansieringsinstitutter fører anonyme konti, anonyme bankbøger eller konti under falske navne; (f) at indføre et udtrykkeligt forbud mod, at kreditinstitutter indgår i korrespondentbankforbindelser med et tomt bankselskab; (g) at indføre mere detaljerede »kend din kunde«-krav til de institutter og personer, der er omfattet af direktivforslaget, især i situationer, hvor der er højere risiko for hvidvaskning af penge, herunder grænseoverskridende korrespondentbankforbindelser; (h) at give medlemsstaterne mulighed for at anvende lempede kundeidentifikationsprocedurer i tilfælde, hvor risikoen for hvidvaskning af penge er lav (Kommissionen har beføjelse til, med bistand af et udvalg for forebyggelse af hvidvaskning af penge, at vedtage gennemførelsesforanstaltninger med fastsættelse af kriterier for, hvornår risikoen for hvidvaskning af penge er høj eller lav); (i) at indføre bestemmelser for gensidig anerkendelse, under visse betingelser, af tredjemands gennemførelse af kundeidentifikationsprocedurer i andre medlemsstater; (j) at kræve, at medlemsstaterne opretter finansielle efterretningsenheder med henblik på effektiv bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme; og (k) at kræve, at medlemsstaterne opretter et system med godkendelse eller registrering af vekselkontorer samt udbydere af tjenester til trustere og selskaber. ECB bemærker ligeledes, at det i direktivforslaget fastsættes, at der med hensyn til betalingsformidling skal gælde de særlige bestemmelser om kundeidentifikation, som vil indgå i Kommissionens endnu ikke offentliggjorte forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om betalernes oplysninger i forbindelse med overførsler af midler ⁽¹⁾.

5. Som en generel bemærkning henviser ECB til Eurosystemets forpligtelse til »at gøre sit til, at der træffes og gennemføres foranstaltninger med henblik på at forhindre, at det finansielle system anvendes til terroristiske handlinger«, som blev formuleret i ECB's Styrelsesråds offentlige erklæring af 1. oktober 2001, der blev udsendt efter terrorangrebene i USA den 11. september 2001. Set i denne generelle sammenhæng ser ECB med stor tilfredshed på direktivforslaget, da det udgør et vigtigt skridt mod en styrkelse af Fællesskabets retlige ramme for beskyttelse af det finansielle systems integritet i betragtning af de udfordringer, der er opstået som følge af udviklingen i hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. ECB ser også med tilfredshed på direktivforslaget, da det fremmer en koordineret gennemførelse og anvendelse af FATF's Fyrre anbefalinger i medlemsstaterne og herved bidrager til ensartet praksis på området. En koordineret anvendelse bidrager også til at opretholde ensartede vilkår for kredit- og finansieringsinstitutter i EU. ECB ser endvidere positivt på direktivforslagets artikel 37 og 38, hvori det forventes, at Kommissionen, med bistand fra det ovennævnte udvalg, vedtager gennemførelsesforanstaltninger med henblik på at tage højde for den tekniske udvikling inden for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og sikre en ensartet anvendelse af direktivforslaget. Disse artikler burde sikre, at rammerne i direktivforslaget hele tiden er tidssvarende og derfor effektive. Endvidere burde disse artikler bidrage til en harmoniseret anvendelse af direktivforslaget fra de kompetente myndigheders side. Som det er angivet i den anden betragtning til direktivforslaget, er det nødvendigt, at Fællesskabet griber ind på dette område, for at »undgå, at medlemsstaterne vedtager foranstaltninger til beskyttelse af deres finansielle systemer, som kan være uforenelige med det indre marked«.
6. ECB bemærker, at anvendelsen af artikel 7 og 30 (som vedrører henholdsvis krav til kundeidentifikation og interne procedurer) på kreditinstitutter og andre finansieringsinstitutter vil indebære et vigtigt samspil banktilsynskravene. Disse bestemmelser er i overensstemmelse med anbefalingerne fra Baselkomiteen for banktilsyn ⁽²⁾. ECB ser med tilfredshed på disse skærpede krav i direktivforslaget, da de er i overensstemmelse med internationalt anerkendt bedste praksis. ECB bemærker endvidere, at det ved direktivforslagets gennemførelse i medlemslandene er vigtigt at sikre konsistens mellem disse procedurer og nationale gennemførelsesregler med hensyn til gældende fællesskabsret inden for tilsyn med kredit- og andre finansieringsinstitutter, navnlig i forbindelse med tilsyn med bankkoncerner og finansielle koncerner. Med henblik herpå bør der tilstræbes en konsekvent og koordineret anvendelse fra de kompetente myndigheders side af krav til kundeidentifikation, og er af særlig vigtighed ved lovgivning,

⁽¹⁾ Til gennemførelse af særlig anbefaling VII (om wire transfer) af FATF's særlige anbefalinger om finansiering af terrorisme.

⁽²⁾ Basel Committee on Banking Supervision, »Customer due diligence for banks«, Den Internationale Betalingsbank, oktober 2001.

hvor andre myndigheder end banktilsyn skal håndhæve, at standarder for kundeidentifikation efterleves. Dette burde også mindske byrden forbundet med at efterkomme regler på grænseoverskridende plan. Endelig konstaterer ECB, at krav til kundeidentifikation også er forbundet med operationel risiko, som er taget op i forslaget til omarbejdning af det konsoliderede bankdirektiv og kapitalkravsdirektivet⁽¹⁾. Denne sammenhæng bunder i, at tab, der er et direkte⁽²⁾ resultat af utilstrækkelig kundeidentifikation, hører under operationel risiko, som ifølge definitionen i forslaget til det omarbejdede konsoliderede bankdirektiv, artikel 4, omfatter risikoen for tab som følge af utilstrækkelige eller mislykkede interne processer, personer og systemer. Derfor omfatter styring af operationel risiko, som der stilles krav om i bilag V, pkt. 11, i forslaget til omarbejdet konsolideret bankdirektiv også de politikker og procedurer, som kræves i henhold til artikel 7 og 30 i nærværende direktivforslag. Generelt skal der i det omarbejdede konsoliderede bankdirektiv, jf. artikel 22, stilles krav til banker om at procedurer til styring af alle væsentlige aktuelle og fremtidige risici, som også ville omfatte omdømmemæssig risiko som følge af utilstrækkelig kundeidentifikation. Det er ECB's opfattelse, at denne sammenhæng udtrykkeligt bør behandles i artikel 7 og 30 i direktivforslaget. Som minimum må gennemførelsen af alle relaterede bestemmelser og de kompetente myndigheders efterfølgende tilsyn være konsekvent for at undgå for store byrder på berørte institutter.

7. ECB bemærker, at der i artikel 11, stk. 1, i direktivforslaget opstilles skærpede krav til kundeidentifikation med hensyn til blandt andet »grænseoverskridende korrespondentbankforbindelser med kreditinstitutter fra andre medlemsstater eller tredjelande«. Denne bestemmelse tager sigte på gennemførelse af anbefaling 7 i FATF's Fyrrer Anbefalinger, som vedrører grænseoverskridende korrespondentbankforbindelser. Som angivet i begrundelsen til direktivforslaget er grænseoverskridende bankforbindelser et område, hvor risikoen for hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme er særlig høj, hvorfor særlig omhu derfor er påkrævet.
8. ECB bemærker ligeledes, at de skærpede krav til kundeidentifikation gældende for grænseoverskridende korrespondentbankforbindelser ikke gælder for korrespondentbankforbindelser mellem to kreditinstitutter i den samme medlemsstat. Imidlertid er der i ordlyden af artikel 11, stk. 1, i direktivforslaget tilsyneladende ikke taget hensyn til det særlige EU-system med gensidig anerkendelse, som er opstillet i det konsoliderede bankdirektiv⁽³⁾. Det er tvivlsomt, om korrespondentbankforbindelser mellem kreditinstitutter i to forskellige medlemsstater, som det påtænkes i direktivforslaget, skal betragtes som højrisikosituationer, der kræver en bedømmelse af blandt andet »tilsynets kvalitet« med hensyn til et kreditinstitut i en anden medlemsstat eller et kreditinstituts »renomme«, hvor instituttet er godkendt af en anden medlemsstat. ECB foreslår derfor, at direktivforslaget fritager kreditinstitutter fra andre medlemsstater for skærpede kundeidentifikationskrav i forbindelse med grænseoverskridende korrespondentbankforbindelser på grundlag af EU's system med gensidig anerkendelse.

(i) **Kreditinstitutters forpligtelser over for centralbanker i henhold til direktivforslaget**

9. Et spørgsmål af særlig interesse for centralbankverdenen er, hvorvidt det er hensigten, at direktivforslagets skærpede krav til kundeidentifikation ved grænseoverskridende korrespondentbankforbindelser skal gælde for ikke-EU-centralbankers (såvel som EU-centralbankers) korrespondentbankforbindelser

⁽¹⁾ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiver om omarbejdning af direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og Rådets direktiv 93/6/EØF af 15. marts 1993 og om kravene til investeringsselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag af 14.7.2004, KOM(2004) 486 endelig udg.

⁽²⁾ Indirekte tab som følge af skade på instituttets omdømme indgår ikke i operationel risiko.

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT L 126 af 26.5.2000, s. 1). Senest ændret ved Kommissionens direktiv 2004/69/EF (EUT L 125 af 28.4.2004, s. 44).

med kreditinstitutter i EU. Euro anvendes i vid udstrækning som international reservevaluta, hvorfor mange centralbanker og monetære myndigheder uden for EU har korrespondentbankforbindelser med kreditinstitutter i EU. I USA gælder de bestemmelser i USA PATRIOT Act ⁽¹⁾, i henhold til hvilke der kræves certificering i forbindelse med korrespondentkonti, som administreres, oprettes eller føres på vegne af udenlandske banker, ikke for udenlandske centralbanker eller monetære myndigheder, der fungerer som centralbank, eller for internationale finansieringsinstitutter eller regionale udviklingsbanker, som er oprettet ved en traktat eller international aftale. Eftersom korrespondentbankforbindelser med centralbanker, monetære myndigheder og internationale finansieringsinstitutter ikke er generelt forbundet med en høj risiko for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, hvis der ses bort fra institutter fra lande på FATF's liste over ikke-samarbejdende lande og områder, anbefaler ECB, at der indarbejdes en lignende undtagelse i direktivforslagets skærpede krav til kundeidentifikation for grænseoverskridende korrespondentbankforbindelser.

10. Tilsvarende gør ECB opmærksom på statuttens artikel 23, i henhold til hvilken »ECB og de nationale centralbanker kan etablere relationer med centralbanker og finansielle institutioner i andre lande og, hvis det er hensigtsmæssigt, med internationale organisationer [...] [og] udføre alle slags bankforretninger med tredjelande og internationale organisationer [...]«. En fortrolig udførelse af bankforretninger på vegne af disse kunder, nemlig centralbanker og internationale organisationer uden for EU såvel som i EU-lande, er af afgørende betydning. Det fremgår ikke klart, om modparter til nationale centralbanker (NCB) inden for Eurosystemet – fx kreditinstitutter – vil skulle anvende kundeidentifikationsprocedurer i henhold til direktivforslaget, når de modtager midler, der placeres af NCB'er på vegne af kunder, som er centralbanker eller internationale organisationer. Det ville derfor være nyttigt, hvis der i direktivforslaget kunne indføres et krav om, at medlemsstaterne skal tillade institutter og personer, der er omfattet af direktivet, at undlade at anvende kundeidentifikation vedrørende ECB og NCB'erne i ESCB, også når de handler på vegne af tredjepartskunder. I praksis udgør centralbanker en meget lav risiko for hvidvaskning af penge, og en udtrykkelig omtale af centralbanker ville øge den retlige klarhed.

(ii) Centralbankers forpligtelser i henhold til direktivforslaget

11. Som det er tilfældet med det gældende hvidvaskningsdirektiv, gælder direktivforslaget for kredit- og finansieringsinstitutter (artikel 2, stk. 1). Det fremgår ikke klart, om centralbanker også er omfattet af direktivforslagets anvendelsesområde. Af hensyn til den retlige klarhed så ECB gerne, at artikel 2 i direktivforslaget blev ændret med tilføjelse af et nyt stykke, hvorefter centralbanker skal vurdere i hvilket omfang de udgør en risiko for at blive anvendt til hvidvaskning, og i givet fald træffe passende foranstaltninger til sikring af, at de lever op til direktivforslagets formål.
12. I artikel 7, stk. 3, i direktivforslaget fastsættes det med hensyn til betalingsformidling, at der her skal gælde de særlige bestemmelser om kundeidentifikation, som vil indgå i Kommissionens endnu ikke offentliggjorte forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om betalerens oplysninger i forbindelse med overførsler af midler (i det følgende benævnt »forordningsforslaget«) ⁽²⁾. Formålet med forordningsforslaget er at sikre, at grundlæggende betaleroplysninger er umiddelbart tilgængelige for de relevante myndigheder som en hjælp til at bekæmpe finansiering af terrorisme. Forordningsforslaget gælder for overførsler af midler i en hvilken som helst valuta, som afsendes og/eller modtages af en betalingstjenesteudbyder med hjemsted i EU ⁽³⁾. Forordningsforslaget indeholder ligeledes krav, gældende for betalingstjenesteudbydere, vedrørende tilbageholdelse af betalerens oplysninger i forbindelse med overførsler af midler ⁽⁴⁾. Det foreslåede direktivs bestemmelser om betaleroplysninger indeholder tilsyneladende ikke en fritagelse for anvendelse af andre kundeidentifikationsprocedurer ved betalingsformidling, herunder identifikation af en egentlig ejer. Det foreslåede direktiv gælder tilsyneladende derfor generelt for drift af betalingssystemer. Især fastslås det i direktivforslagets artikel 7, stk. 1, litra b), at identifikation af en egentlig ejer er en del af kundeidentifikationskravene, og i henhold til artikel 3, stk. 8, forstås ved »egentlig ejer« bl.a. en fysisk person, på hvis vegne en transaktion eller handling gennemføres. Her er betalingssystemers særlige strukturelle egenskaber relevante. Som det er tilfældet med posttjenester, er betalingssystemoperatører kun ansvarlige for en regulær indsamling,

⁽¹⁾ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (lov af 2001 om samling og styrkelse af Amerika ved tilvejebringelsen af hensigtsmæssige redskaber til at standse og hindre terrorisme).

⁽²⁾ ECB formoder, at denne bestemmelse vil blive ændret, hvis Kommissionen ikke har offentliggjort sit forslag, før direktivforslaget træder i kraft.

⁽³⁾ Artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 3 og artikel 4 i forordningsforslaget.

⁽⁴⁾ Artikel 5 i forordningsforslaget.

sortering, afvikling, overførsel og levering af »brevene«, dvs. betalingsmeddelelser, men har generelt ikke mandat til, og heller ikke teknisk mulighed for, at læse eller kontrollere brevenes indhold. Kontrol af ordregiverens og modtagerens identitet, herunder deres navn og adresse, kan kun udføres af deres respektive udbydere af de finansielle tjenester. Dette er i overensstemmelse med kravene i det gældende hvidvaskningsdirektiv, således som dette er gennemført i medlemsstaternes lovgivning. Da moderne betalingssystemer yder fuldautomatiseret databehandling, er de imidlertid ikke i stand til at udføre nogen form for kvalitetskontrol og har normalt ikke nogen forretningsmæssig forbindelse til en betalings ordregiver eller endelige modtager. Operatører af betalingssystemer kan kun kontrollere, at der faktisk forekommer data i et felt, men kan ikke kontrollere disse datas kvalitet, fuldstændighed, nøjagtighed eller relevans. ECB mener derfor, at operatører af betalingssystemer bør være undtaget fra anvendelsen af direktivforslagets artikel 7, stk. 1, litra b), med forbehold af deres pligt til at sikring af, at betalingsordrer, som indlægges i systemet, effektivt kan spores ved hjælp af passende identificering af deltagerne i systemet. Der er i nogle tilfælde indført lovregler om centralbankers overvågning heraf.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 4. februar 2005.

Jean-Claude TRICHET
Formand for ECB
