

## III

*(Forberedende retsakter)*

## DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

## DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 17. maj 2013

**om et forslag til direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og om et forslag til forordning om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler**

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

**Indledning og retsgrundlag**

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 27. februar 2013 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 og finansiering af terrorisme (herefter »direktivforslaget«) <sup>(1)</sup>. ECB modtog den 28. februar 2013 endnu en anmodning fra Rådet, denne gang om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler (herefter »forordningsforslaget«) <sup>(2)</sup> (herefter tilsammen »forslagene til EU-instrumenter«). ECB modtog også anmodninger fra Europa-Parlamentet om en udtalelse om forslagene til EU-instrumenter, henholdsvis den 2. april 2013 vedrørende direktivforslaget og den 3. april 2013 vedrørende forordningsforslaget.

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da forslagene til EU-instrumenter indeholder bestemmelser, der falder inden for ECB's kompetenceområder. Ydermere fremgår ECB's kompetence til at afgive udtalelse af traktatens artikel 127, stk. 2 og 5, og artikel 128, stk. 1, samt artikel 16 til 18 og artikel 21 til 23 i statuttet for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank, da forslagene til EU-instrumenter indeholder bestemmelser, der har konsekvenser for visse af Det Europæiske System af Centralbankers opgaver. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse derfor vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

**1. Formålet med og indholdet af forslagene til EU-instrumenter****1.1. Direktivforslaget**

Direktivforslaget har til formål at opdatere og ændre EU-ordningen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme for at tage højde for de seneste revideringer af gældende internationale standarder, nemlig anbefalingerne fra Financial Action Task Force (FATF), der blev vedtaget i februar 2012 <sup>(3)</sup>, samt flere af Europa-Kommissionens rapporter og vurderinger vedrørende anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger

<sup>(1)</sup> KOM(2013) 45 endelig.

<sup>(2)</sup> KOM(2013) 44 endelig.

<sup>(3)</sup> FATF's anbefalinger »International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation«, Paris, 16. februar 2012, som findes på FATF's websted <http://www.fatf-gafi.org>

mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme<sup>(1)</sup>. Når direktivforslaget vedtages, vil det ophæve og erstatte direktiv 2005/60/EF og Kommissionens direktiv 2006/70/EF af 1. august 2006 om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2005/60/EF<sup>(2)</sup>.

Direktivforslaget anlægger en mere risikobaseret tilgang til foranstaltninger<sup>(3)</sup> til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Med forslaget styrkes »kundelegitimationskravene«<sup>(4)</sup>, hvorefter visse kategorier af kunder og transaktioner<sup>(5)</sup> ikke længere er undtaget fra de lempede kundelegitimationskrav, og »forpligtede enheder«<sup>(6)</sup> fremover vil skulle vurdere risikoniveauet, før der træffes beslutning om gennemførelsen af kundelegitimationsprocedurer. Herudover skal de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne)<sup>(7)</sup> afgive en fælles udtalelse om de risici for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked, senest to år efter datoen for direktivets ikrafttræden, mens medlemsstaterne skal udføre og opretholde opdaterede nationale risikovurderinger for at identificere de områder, hvor skærpede kundelegitimationskrav<sup>(8)</sup> er påkrævet. Med direktivforslaget udvides ligeledes anvendelsesområdet for EU-ordningen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge, navnlig ved i forbindelse med kontantbetalinger at sænke den tærskel, som bestemmer, om forhandlere af varer af høj værdi er omfattet af ordningen, fra 15 000 EUR til 7 500 EUR.

Med direktivforslaget hæves niveauet for den kundelegitimation, der skal gennemføres i forhold til »politisk udsatte personer« (politically exposed persons, PEPs)<sup>(9)</sup>, navnlig ved at det kræves, at der gennemføres skærpede legitimationsprocedurer<sup>(10)</sup> både for disse personer og for deres familiemedlemmer og nære medarbejdere. Politisk udsatte personer omfatter ikke længere kun »udenrigspolitiske« individer men også »indenrigspolitiske« individer, der har eller har haft et højerestående offentligt hverv<sup>(11)</sup>.

Direktivforslaget indfører skærpede og mere veldefinerede regler og procedurer for identifikationen af reelle ejere<sup>(12)</sup> af selskaber eller andre retlige enheder og trusts, selvom definitionen af reelt ejerskab ikke ændres. Det kræves yderligere, at selskaber eller andre retlige enheder og trusts opbevarer registreringer med henblik på identifikation af deres reelle ejere. Med direktivforslaget indføres endvidere nogle ændringer af kravene til opbevaring af registreringer vedrørende kundelegitimationsprocedurer og transaktioner samt ændringer af de forpligtede enheders interne politikker og procedurer i et forsøg på at finde den rette balance mellem fremme af robuste kontroller af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og respekten for databeskyttelseslovgivningens principper og den registreredes rettigheder.

Med direktivforslaget styrkes også samarbejdet mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder, hvis opgave er at fungere som nationale kontaktpunkter, der modtager, analyserer og formidler underretninger om mistanke om hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme til de kompetente myndigheder.

(1) EUT L 309 af 25.11.2005, s. 15.

(2) Kommissionens direktiv 2006/70/EF af 1. august 2006 om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF for så vidt angår definitionen af »politisk udsat person« og de tekniske kriterier for lempede procedurer med hensyn til kundelegitimation og for undtagelse i tilfælde, hvor en finansiell aktivitet udøves lejlighedsvis eller i et meget begrænset omfang (EUT L 214 af 4.8.2006, s. 29).

(3) I henhold til direktivforslaget skal enheder bl.a. gennemføre kundelegitimation, opbevare registreringer, have interne kontroller og registrere underretninger om mistænkelige transaktioner vedrørende hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

(4) Jf. direktivforslagets kapitel 2, afdeling 1 og 2, artikel 9 til 15.

(5) F.eks. kunder, der er regulerede selskaber, som kredit- og finansieringsinstitutter, der er oprettet i EU, og selskaber, der er børsnoterede på regulerede værdipapirmarkeder.

(6) Jf. direktivforslagets artikel 2, stk. 1, der opregner de »forpligtede enheder«, som direktivforslaget finder anvendelse på, herunder navnlig kredit- og finansieringsinstitutter, som yderligere defineret.

(7) De europæiske tilsynsmyndigheder (European Supervisory Authorities, ESA'er) er Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) og Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA).

(8) Jf. direktivforslagets artikel 16 til 23.

(9) Jf. definitionerne i artikel 3, stk. 7, samt forpligtelserne for sådanne personer i direktivforslagets artikel 11 og artikel 18 til 22.

(10) Jf. direktivforslagets artikel 16 til 23.

(11) Jf. direktivforslagets artikel 3, stk. 7, litra b). I denne forbindelse betyder »indenrigspolitisk«, at en politisk udsat person har eller har haft et højerestående offentligt hverv for en medlemsstat i EU, og »udenrigspolitisk«, at en politiske udsat person har eller har haft et højerestående offentligt hverv for et tredjeland.

(12) Jf. direktivforslagets artikel 3, stk. 5, artikel 29 og 39.

Endelig lægger direktivforslaget større vægt på håndhævelse og sanktioner, end tidligere direktiver gjorde. Medlemsstaterne skal sikre, at selskaber kan blive gjort ansvarlige for overtrædelse af reglerne for hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, og at de kompetente myndigheder kan træffe passende foranstaltninger samt pålægge administrative sanktioner i tilfælde af sådanne overtrædelser. Typerne af administrative sanktioner, der kan pålægges, fremgår af direktivforslaget.

## 1.2. Forordningsforslaget

Forordningsforslaget er tæt forbundet med de mål, der søges opnået med direktivforslaget. Det er væsentligt, at finansieringsinstitutterne indberetter passende, nøjagtige og aktuelle oplysninger om de pengeoverførsler, der udføres for deres kunder, for at de kompetente myndigheder effektivt kan bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

Forordningsforslaget <sup>(1)</sup> sigter på at stramme de gældende retlige forpligtelser vedrørende hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme i forhold til pengeoverførsler og betalingsformidlere i lyset af udarbejdelsen af internationale standarder <sup>(2)</sup>. Navnlig skal forslaget gøre det nemmere at spore betalinger ved at kræve, at betalingsformidlere sikrer, at der ved pengeoverførsler også medsendes oplysninger om betalingsmodtageren til de kompetente myndigheder. Til det formål kræves, at betalingsformidlerne kontrollerer identiteten af betalingsmodtagere fra lande uden for EU, hvis beløbet overstiger 1 000 EUR <sup>(3)</sup>. Med forslaget skal betalingsformidlerne indføre risikobaserede procedurer for at kunne vurdere, hvornår pengeoverførsler skal gennemføres, afvises eller suspenderes, og opbevare registreringer af betalingerne i op til 5 år. Forordningsforslaget præciserer også, at kravene dækker kredit- og debetkort, mobiltelefoner og andet elektronisk udstyr, hvis disse anvendes til pengeoverførsler.

## 2. Generelle bemærkninger

ECB glæder sig over forslagene til EU-instrumenter. ECB støtter fuldt ud en EU-ordning, som sikrer, at medlemsstater og institutter, der er residenter inden for EU, har effektive redskaber til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, navnlig af ethvert misbrug af det finansielle system foretaget af personer, der er involveret i hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Det er ECB's opfattelse, at forslagene til EU-instrumenter på korrekt og effektiv vis behandler de svagheder, som er blevet identificeret i den gældende EU-ordning, og opdaterer ordningen for at tage højde for identificerede trusler mod EU og dets finansielle system fra hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, samt for udviklingen i de internationale standarder til håndtering af sådanne trusler. ECB er også af den opfattelse, at forslagene til EU-instrumenter forbedrer klarheden og konsistensen af de regler, der gælder på tværs af medlemsstaterne, f.eks. inden for centrale områder som kundelegitimation og reelt ejerskab.

## 3. Specifikke bemærkninger

3.1. For så vidt angår direktivforslaget bemærker ECB, at forslagens retsgrundlag er traktatens artikel 114, samt at der med forslaget søges en tilnærmelse af de nationale bestemmelser og en minimering af uoverensstemmelser mellem disse inden for EU. Medlemsstaterne kan derfor træffe beslutning om at sænke direktivforslagets tærskler for, hvornår forslagens forpligtelser finder anvendelse, eller træffe endnu strengere foranstaltninger <sup>(4)</sup>. I forbindelse med transaktioner på mindst 7 500 EUR <sup>(5)</sup> mellem forhandlere af varer af høj værdi og ikke-erhvervs-mæssige kunder, tillader direktivforslagets artikel 5 tilsyneladende medlemsstater at anvende strengere foranstaltninger end blot et krav om, at forhandleren skal opfylde kundelegitimationskravene, rapporteringskravene og andre relevante forpligtelser i henhold til direktivforslaget. Sådanne foranstaltninger bør nøje afvejes i forhold til de forventede fordele for offentligheden.

<sup>(1)</sup> Forordningsforslaget ophæver Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1781/2006 af 15. november 2006 om oplysninger, der skal medsendes om betalinger ved pengeoverførsler (EUT L 345 af 8.12.2006, s. 1).

<sup>(2)</sup> Navnlig FATF's anbefaling 16 om forbedring af gennemsigtigheden ved grænseoverskridende elektroniske pengeoverførsler.

<sup>(3)</sup> Jf. forordningsforslagets artikel 7.

<sup>(4)</sup> Jf. direktivforslagets artikel 5, som medfører, at medlemsstaterne på det område, der er omfattet af direktivet, kan vedtage eller opretholde strengere bestemmelser for at forhindre hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

<sup>(5)</sup> Jf. direktivforslagets artikel 10, litra c).

- 3.2. ECB bemærker definitionen af »betalingsformidler« i forordningsforslagets artikel 2, stk. 5, og forstår samtidig, at det i henhold til forordningsforslagets betragtning 8 og direktivforslagets betragtning 35, ikke er EU-lovgivers hensigt, at »enhver person, som blot forsyner betalingsformidlere med et meddelelsessystem eller andre støttesystemer i forbindelse med pengeoverførsler eller med clearing- og afviklingssystemer« som f.eks. det ECB-drevne TARGET2-system, skal omfattes af forordningens anvendelsesområde. ECB støtter denne tilgang og understreger, at det af hensyn til betalingssystemernes fortsatte smidige funktion i Europa er vigtigt at bibeholde denne undtagelse. Hvis dette krav pålægges leverandørerne af clearing- og betalingssystemer, kan det medføre væsentlige vanskeligheder og forsinkelser i håndteringen af betalinger mellem bankerne og andre enheder, der leverer betalingstjenester. Dette vil potentielt have alvorlige konsekvenser for bankernes likviditetsplaner og i sidste ende for finansmarkedernes smidige funktion. På grundlag heraf og af hensyn til retlig sikkerhed og gennemsigtighed anbefaler ECB, at denne undtagelse indarbejdes i den dispositive del af forslagene til EU-instrumenter fremfor i betragtningerne. Endvidere bør det nøje overvejes, om andre relaterede EU-retsakter, som i øjeblikket anvender samme tilgang og lovteknik vedrørende denne type undtagelse <sup>(1)</sup>, bør følge denne anbefaling.
- 3.3. ECB bemærker endvidere, at en række af de begreber, der defineres i forordningsforslagets artikel 2, også er defineret i andre EU-retsakter, der er tæt relateret til forordningsforslaget, f. eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/64/EF af 13. november 2007 om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af direktiv 97/7/EF, 2002/65/EF, 2005/60/EF og 2006/48/EF og om ophævelse af direktiv 97/5/EF <sup>(2)</sup> (herefter »betalingstjenestedirektivet«), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 924/2009 af 16. september 2009 om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2560/2001 <sup>(3)</sup> og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 260/2012 af 14. marts 2012 om tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009 <sup>(4)</sup>. Da anvendelsen af faste definitioner forbedrer konsistensen og fremmer forståelsen af EU-retsakter som helhed, anbefaler ECB, at forordningsforslagets artikel 2 ændres, hvor det er hensigtsmæssigt, dvs.:
- Definitionerne af »betaler« og »betalingsmodtager« bør tilpasses definitionerne af disse begreber i betalingstjenestedirektivet,
  - »Betalingsformidler« er et begreb, der er indført ved betalingstjenestedirektivet og begrænset til seks forskellige kategorier af leverandører af sådanne tjenester, der er angivet i betalingstjenestedirektivet. Definitionen af dette begreb i forordningsforslaget bør derfor henvises til betalingstjenestedirektivet,
  - Definitionen af »person-til-person-pengeoverførsel« bør defineres mere klart som en transaktion mellem to fysiske personer, der begge handler i deres personlige egenskab og uden for deres forretnings-, handelsmæssige eller professionelle område.

Denne udtalelse vil blive offentliggjort på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 17. maj 2013.

Mario DRAGHI  
Formand for ECB

---

<sup>(1)</sup> Jf. Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EU) nr. 961/2010 (EUT L 88 af 24.3.2012, s. 1).

<sup>(2)</sup> EUT L 319 af 5.12.2007, s. 1.

<sup>(3)</sup> EUT L 266 af 9.10.2009, s. 11.

<sup>(4)</sup> EUT L 94 af 30.3.2012, s. 22.