



Bruxelles, den 24.7.2019
COM(2019) 373 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om vurdering af de seneste påstande om hvidvasksager, der involverer kreditinstitutter i
EU

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om vurdering af de seneste påstande om hvidvasksager, der involverer kreditinstitutter i EU

I. INDLEDNING

Unionen har over tid udviklet en solid reguleringsramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i overensstemmelse med de internationale standarder, der er fastlagt af Den Finansielle Aktionsgruppe. Der har imidlertid været en række nylige hændelser, der involverer europæiske banker, som har sat fornyet fokus på, hvordan EU-reglerne er blevet gennemført.

Den 12. september 2018 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse¹ med forslag om omgående foranstaltninger, der skal afhjælpe nogle af de mere umiddelbart identificerbare reguleringsmæssige og institutionelle mangler, efterfulgt af en senere meddelelse om Den Økonomiske og Monetære Union², hvori Kommissionen gentog, at disse omgående foranstaltninger skal følges op med dybere overvejelser om, hvilke yderligere foranstaltninger der kan være nødvendige for at sikre, at rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er effektiv på lang sigt.

EU's medlovgivere er også enige om, at der er behov for at identificere strukturelle mangler i den nuværende regulerings- og tilsynsramme³. Europa-Parlamentets Udvalg om Økonomisk Kriminalitet, Skatteunddragelse og Skatteundgåelse og dets Økonomi- og Valutaudvalg har gentagne gange opfordret til, at det vurderes, om den nuværende ramme er tilstrækkelig. Den 4. december 2018 vedtog Rådet konklusioner om en handlingsplan for bekæmpelse af hvidvask af penge⁴, hvori Kommissionen opfordres til at foretage en efterfølgende gennemgang af de seneste påstande om hvidvasksager, der involverer kreditinstitutter i EU.

Denne rapport er Kommissionens svar. Dens hovedformål er at anføre mangler og erfaringer og tilvejebringe dokumentation, som kan danne grundlag for yderligere politiske tiltag, der skønnes nødvendige. Dokumentationen er baseret på casestudier af en stikprøve på ti banker⁵ i perioden 2012-2018, om end nogle af de undersøgte hændelser

¹ Meddelelse fra Kommissionen – Stærkere EU-rammer for tilsyn og for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge i forbindelse med finansielle institutioner (COM/2018/645 final af 12.9.2018).

² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet og Den Europæiske Centralbank – Uddybning af Europas Økonomiske og Monetære Union: Status fire år efter de fem formænds rapport (COM(2019) 279 final af 12.6.2019).

³ Den relevante ramme findes hovedsageligt i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af direktiv som ændret (hvidvaskdirektivet) suppleret af bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber som ændret (kapitalkravsdirektivet).

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>.

⁵ De ti banker i stikprøven har ikke været genstand for en holistisk analyse, idet der i gennemgangen var fokus på specifikke offentligt kendte begivenheder knyttet til individuelle banker og de dermed forbundne tilsynsforanstaltninger. Konklusionerne i denne rapport er ikke nødvendigvis karakteriserende for de enkelte undersøgte sager og har heller ikke samme vægt i alle de sager, hvor de er relevante. Stikprøven af sager omfattede: ABLV Bank i forbindelse med begivenheder, der førte til lukningen af banken, Danske Bank i forbindelse med begivenheder, der førte til lukningen af bankens estiske filial, Deutsche Bank i forbindelse med "spejlhandel"-sagen, der førte til pålæggelse af bøder, FBME Bank i forbindelse med

er indtruffet på et tidligere tidspunkt. Bankerne blev udvalgt på opfordring af Rådet for at få et tilstrækkelig omfattende billede af manglerne i bekæmpelsen af hvidvask af penge i forskellige typer kreditinstitutter⁶ og af forskellige tilsynsreaktioner under hensyntagen til sagernes konsekvenser. Udvælgelsen af sager bør på ingen måde betragtes som en placering af skyld eller ansvar i forhold til enkelte banker eller offentlige myndigheder eller som en indikation af, at der ikke har været problemer med andre banker eller offentlige myndigheder. Det bemærkes, at denne rapport ikke berører Kommissionens ret til at indlede traktatbrudssager mod medlemsstater for overtrædelse af EU-retten.

De reguleringsmæssige og institutionelle rammer har udviklet sig betydeligt i referenceperioden. De gældende lovkrav var indeholdt i det tredje eller fjerde hvidvaskdirektiv⁷. Andre krav til ledelses- og risikostyringssystemer er fastlagt i det tredje og fjerde kapitalkravsdirektiv⁸.

Kommissionens dokumentation er baseret på skrivebordsundersøgelser og drøftelser med kreditinstitutter og offentlige myndigheder i 11 medlemsstater. Den Europæiske Centralbank i sin egenskab af tilsynsmyndighed og de tre europæiske tilsynsmyndigheder var også tæt inddraget.

Selv om rapporten primært har til formål at fremlægge konklusioner, som er fælles for alle eller en række af de analyserede casestudier, er der uundgåeligt blevet afdækket problemstillinger, som kan være specifikke for en bestemt bank eller jurisdiktion, på grund af fokuset på individuelle sager. I disse sager er konklusionerne kun blevet beskrevet, hvis der på grund af deres alvor eller særlige karakter kan drages specifikke erfaringer med hensyn til Unionens retlige eller institutionelle rammer.

Konklusionerne er inddelt i to kategorier:

- fokus på begivenheder i kreditinstitutter
- fokus på de forskellige offentlige myndigheders reaktion på begivenheder.

Selv om det er vigtigt at forstå den gældende retlige ramme på tidspunktet for begivenhederne, er det også nyttigt at betragte konklusionerne ud fra den seneste reguleringsmæssige og institutionelle udvikling, navnlig vedtagelsen af det femte hvidvaskdirektiv, det femte kapitalkravsdirektiv⁹ og revisionen af de europæiske

begivenheder, der førte til dens lukning, ING i forbindelse med begivenheder, der førte til et forlig med den nederlandske offentlige anklager, Nordea i forbindelse med begivenheder, der førte til bøder for manglende overholdelse af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge, Pilatus Bank i forbindelse med begivenheder, der førte til dens lukning, Satabank i forbindelse med begivenheder, der førte til driftsmæssige begrænsninger, Société Générale i forbindelse med begivenheder, der førte til pålæggelse af bøder for manglende overholdelse af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge, og Versobank i forbindelse med begivenheder, der førte til lukning af banken.

⁶ Med hensyn til størrelse, forretningsmodel, grænseoverskridende tilstedeværelse, ledelsesmodeller osv.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 849 af 9.7.2018, s. 1).

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EUT L 177 af 30.6.2006, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/878 af 20. maj 2019 om ændring af direktiv 2013/36/EU, for så vidt angår fritagne enheder, finansielle holdingselskaber, blandede finansielle holdingselskaber, aflønning, tilsynsforanstaltninger og -beføjelser og kapitalbevaringsforanstaltninger (EUT L 150 af 7.6.2019).

tilsynsmyndigheder¹⁰. Endvidere bør denne rapport ses i sammenhæng med Kommissionens rapport om overnational risikovurdering¹¹, Kommissionens rapport om finansielle efterretningsenheder¹² og Kommissionens rapport om sammenkoblingen af medlemsstaternes nationale centrale automatiske mekanismer vedrørende bankkonti¹³, der alle offentliggøres samtidig med denne rapport.

Bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er en vedvarende opgave, der understøttes af en reguleringsramme, som skal ajourføres regelmæssigt for at holde trit med den seneste udvikling. Den eksisterende ramme er blevet betydeligt forbedret, navnlig gennem de lovgivningsmæssige tilpasninger, der er foretaget siden 2018. Det bliver dog stadig mere tydeligt, at rammen anvendes meget forskelligt og er et strukturelt problem i forhold til EU's evne til at forebygge, at det finansielle system anvendes til ulovlige formål.

II. KONKLUSIONER VEDRØRENDE KREDITINSTITUTTERNES SYSTEMER TIL BEKÆMPELSE AF HVIDVASK AF PENGE OG FINANSIERING AF TERRORISME

Gennemgangen af sagerne har afsløret mangler i systemerne til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i alle kreditinstitutterne i stikprøven, men manglerne er ikke altid identiske, og på baggrund af den fælles analyse er der udarbejdet en vejledende *typologi* over problemer, som ikke nødvendigvis er fælles for alle de analyserede institutter¹⁴.

I analysen blev manglerne opdelt i fire brede kategorier:

- 1) systemer og kontroller til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der er ineffektive eller ikke opfylder lovkravene
- 2) ledelsesproblemer i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme
- 3) uligevægt mellem risikovillighed og risikostyring
- 4) manglende tilsyn med koncernpolitikker til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/878 af 20. maj 2019 om ændring af direktiv 2013/36/EU, for så vidt angår fritagne enheder, finansielle holdingselskaber, blandede finansielle holdingselskaber, aflønning, tilsynsforanstaltninger og -beføjelser og kapitalbevaringsforanstaltninger (EUT L 150 af 7.6.2019, s. 253) og de europæiske tilsynsmyndigheders revision, der skal vedtages formelt den XXX.

¹¹ "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities" (COM (2019) 370) – (rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurderingen af de risici for hvidvask og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter).

¹² "Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units" (COM(2019) 371) – (rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurderingen af rammerne for samarbejdet mellem finansielle efterretningsenheder).

¹³ "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the Member States on bank accounts" (COM(2019) 372) – (rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om sammenkoblingen af medlemsstaternes nationale centrale automatiske mekanismer (centrale registre eller centrale elektroniske systemer for dataudtræk) vedrørende bankkonti).

¹⁴ De nærmere årsager til eller former for strømme forbundet med hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er meget forskellige, og intensiteten er også forskellig.

1. Manglende overholdelse af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

I henhold til Unionens lovgivning om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme skal kreditinstitutter: i) identificere og vurdere deres risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og have politikker, kontroller og procedurer til effektiv begrænsning og styring af disse risici, ii) gennemføre tilstrækkelige kundekendskabsprocedurer, iii) behørigt underrette den finansielle efterretningsenhed om enhver mistanke om hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

I mange af de sager, der blev vurderet, prioriterede kreditinstitutterne ikke overholdelsen af lovgivningen om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i deres politikker. Selv om der formelt var indført kontrolsystemer, blev der i nogle tilfælde ikke foretaget en samlet vurdering af risikoen for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme på enheds- eller koncernniveau. Desuden var complianceafdelingerne i nogle tilfælde underbemandet eller sjældent involveret i den endelige beslutningstagning.

Da visse kreditinstitutter ikke havde gennemført tilstrækkelige kundekendskabsprocedurer, havde de ikke en tilstrækkelig forståelse for deres kunders faktiske transaktioner og var i sidste ende ikke i stand til at drage meningsfulde konklusioner om, hvorvidt en kundes aktivitet var mistænkelig. Mange kreditinstitutter havde svært ved at fastslå identiteten af de reelle ejere bag deres kunder, da det var besværligt at identificere dem, og da der endnu ikke var etableret registre over reelt ejerskab. I flere sager, hvor institutterne gjorde forretninger med et betydeligt antal politisk eksponerede personer, blev de hverken identificeret som sådanne eller behandlet som højrisikokunder, hvilket var i strid med nationale love til gennemførelse af hvidvaskdirektivet. I andre sager vedrørte manglerne "remote booking"-modeller, der gjorde det vanskeligere at overvåge visse aspekter (f.eks. at identificere, hvem der har lagt ordren og foretaget betalinger, eller at identificere forbundne handler på tværs af forskellige jurisdiktioner)¹⁵.

Endelig kunne der konstateres visse mangler i indberetningen til finansielle efterretningsenheder. I en specifik sag blev antallet af advarsler genereret af automatiske overvågningssystemer begrænset til det antal, der blev anset for hensigtsmæssigt i forhold til antallet af medarbejdere, som behandlede disse indberetninger, og i andre tilfælde havde kreditinstitutterne ikke egnede risikovurderingsværktøjer til at analysere transaktioner. I de fleste sager var antallet af indberetninger af mistænkelige transaktioner lavt – og antallet af indberetninger af ansvarspådragende mistænkelige transaktioner var endnu lavere.

I et lille antal undersøgte sager kan arbejdstagerne have været direkte involveret i hvidvask af penge eller i at bistå kunder med at begå den strafbare handling¹⁶. I andre sager betød manglende kontroller i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, at kunderne fik mulighed for at hvidvaske penge, eller at der var en stor sandsynlighed herfor.

¹⁵ Et af de vurderede kreditinstitutter havde komplekse koncernstrukturer, der gennemførte transaktioner i udenlandske jurisdiktioner, som efterfølgende blev bogført i Unionen via en udenlandsk filial. Denne særlige model indebærer risici for, at tredjemand inddrages i betalinger, og alle kundekendskabsprocedurer er ofte overdraget til den enhed, der foretager "remote booking".

¹⁶ Det bemærkes, at det er op til de nationale myndigheder at efterforske disse sager. Europa-Kommissionen har ingen kompetencer på dette område.

Casestudie: Gennemførelse af politikker og kontroller til bekæmpelse af hvidvask af penge

I ét tilfælde førte nationale strafferetlige efterforskninger med inddragelse af flere organisationer, der havde konti i en bank, til mistanke om, at banken eller dens ansatte havde bidraget til at gøre det muligt at hvidvaske gennem disse konti. Den efterfølgende udvidelse af efterforskningerne til at omfatte bankens politikker og procedurer afslørede alvorlige mangler i bankens anvendelse af kontroller til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i forbindelse med kundekendskabsprocedurer, overvågning af transaktioner og indberetning af mistænkelige transaktioner, til trods for de tilsyneladende robuste politikker og kontroller til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der var fremlagt i dokumentationen.

2. Ledelsesproblemer

I henhold til kapitalkravsdirektivet¹⁷ skal kreditinstitutter have ledelsesordninger for at sikre en forsvarlig og effektiv risikostyring. Dette omfatter fyldestgørende interne kontrolmekanismer, der skal forhindre manglende overholdelse af reglerne. Analysen afslørede mangler i kreditinstitutternes ledelsesordninger til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (herunder de "tre forsvarslinjer"¹⁸), i deres interne rapportering og koncernpolitikker og i den daglige ledelses ansvarsområder og ansvarlighed. Disse mangler kan have spillet en væsentlig rolle med hensyn til at lette hvidvask af penge i en række kreditinstitutter eller eksponere dem for hvidvask af penge på grund af ineffektiv bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

De tre forsvarslinjer

I de fleste af de analyserede sager var der tegn på svagheder i en eller flere forsvarslinjer og svagheder i den måde, hvorpå de ansvarlige for de forskellige forsvarslinjer samarbejdede med hinanden. I de mest alvorlige sager var den første forsvarslinje (forretningsenheder) i praksis ikkeeksisterende, da de ansatte i virksomheden ikke opfyldte de grundlæggende forpligtelser i rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme såsom at identificere eller indberette mistænkelige typer af kunder og transaktioner. Den anden forsvarslinje (risikostyring og regeloverholdelse) viste sig ofte at være utilstrækkelig, da svagheder konstateret af "frontlinje"-medarbejderne enten ikke blev vurderet eller afhjulpet korrekt, eller da "frontlinje"-medarbejdernes manglende regeloverholdelse ikke blev afdækket. I flere sager havde den tredje forsvarslinje (intern revision) tilsyneladende ikke prioriteret bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme tilstrækkelig højt, og den var ikke uafhængig af "frontlinjen", eller også var den daglige ledelse ikke tilstrækkelig opmærksom herpå. Desuden svarede ressourcetildelingen eller de tre forsvarslinjers reaktionsevne ofte ikke til omfanget af de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som instituttet var eksponeret for, eller også var den uændret (og derfor stadig mere utilstrækkelig), selv om kreditinstituttet blev involveret i aktiviteter, der indebar en højere risiko.

¹⁷ Artikel 74 i direktiv 2013/36/EU om kapitalkrav.

¹⁸ De tre forsvarslinjer omfatter: (første linje) forretningsenhederne, (anden linje) overholdelses- og risikostyringsfunktionen og (tredje linje) den interne revisionsfunktion.

Intern indberetning af risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

I de fleste sager var den interne indberetning af risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme fra forretningsområder og kontrolfunktioner til den lokale eller daglige ledelse ikke tilstrækkelig dokumenteret, og der blev ikke fulgt op herpå i tilstrækkeligt omfang. De oplysninger, som den daglige ledelse fik, var ofte heller ikke tilstrækkelig fyldestgørende til at træffe kvalificerede beslutninger. I store grænseoverskridende bankkoncerner syntes manglende indberetning også at være forårsaget af manglende oversættelser af revisionsrapporter og lokalt ansattes problemer med at få adgang til kreditinstituttets øverste ledelse i en anden medlemsstat.

Casestudie: Problemer i de traditionelle forsvarslinjer og den interne indberetning

I én sag satte bestyrelsen gang i interne undersøgelser på baggrund af en whistleblowerrapport om risikobetonede forretningsaktiviteter og mistænkelige pengestrømme i visse koncernenheder. Den lokale ledelse havde ikke underrettet bestyrelsen om problemer, og bestyrelsen havde heller ikke læst de lokale interne revisionsrapporter (udarbejdet på det lokale sprog).

Den daglige ledelses ansvarsområder og ansvarlighed

I en række sager var kreditinstitutternes daglige ledelse ikke tilstrækkelig informeret om manglende overholdelse af kravene til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og om risici for hvidvask af penge og var derfor ikke opmærksom på manglerne, der således ikke blev afhjulpet tilstrækkeligt og rettidigt. I nogle sager var der i den virksomhedskultur, som blev fremmet af den daglige ledelse, primært fokus på rentabilitet frem for overholdelse. Interne undersøgelser gennemført på den daglige ledelses foranledning var til tider meget begrænsede, selv om risikoniveauet burde have udløst en langt mere omfattende reaktion. Problemer med den daglige ledelses rolle i store og komplekse kreditinstitutter skyldtes ligeledes, at den daglige ledelse ikke havde tilstrækkelig fokus på problemer i mindre forretningsenheder, selv om kreditinstitutterne ville lide uforholdsmæssig stor skade som følge af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i sådanne forretningsenheder.

Casestudie: Den daglige ledelses rolle

I én sag var sammensætningen af bankens bestyrelse blevet ændret flere gange, herunder efter anmodning fra tilsynsmyndigheden. Tilsynsmyndigheden var utilfreds med, at flere på hinanden følgende bestyrelser ikke havde været i stand til at lede forretningsaktiviteterne væk fra udelukkende at have fokus på højrisikoområder eller -kunder.

3. Forretningsmodel og risikovillighed

Analysen af sager viser, at visse kreditinstitutter muligvis bevidst har valgt at anvende forretningsmodeller, der er risikable set i forhold til bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Mere specifikt har nogle institutioner, der er involveret i højrisikoaktiviteter, som udføres direkte i bestemte jurisdiktioner (navnlig tredjelande), eller som hidrører fra disse jurisdiktioner, tilsyneladende baseret deres forretningsmodel næsten udelukkende på indskud fra valutaudlændinge uden at indføre modsvarende politikker og kontroller til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. I en række af sagerne var der desuden en betydelig eksponering for risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i forbindelse med korrespondentbanktjenester, og institutterne havde ikke særlige eller tilstrækkelig klare politikker til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme på dette

område. En række kreditinstitutter var villige til at betjene risikable kunder uden en hensigtsmæssig styring, herunder politisk eksponerede personer og kommercielle enheder, hvor den reelle ejer ikke kunne identificeres. I nogle sager var kreditinstitutterne involveret i anonyme transaktioner eller forretningsforbindelser uden direkte kontakt og havde i denne forbindelse ikke gennemført tilstrækkelige kundekendskabsprocedurer. I andre tilfælde har nogle kreditinstitutter tilsyneladende fremmet en aggressiv forretningsmodel for erhvervelse af kunder og behandling af transaktioner på grundlag af bevidst begrænsede kundekendskabsprocedurer.

Casestudie: Øget risikovillighed

I en sag havde et kreditinstitut erhvervet mange af sine kunder gennem en henvisningsordning, hvor såkaldte introducerende parter fik penge for at tiltrække nye kunder, og de samme introducerende parter skulle kontrollere den potentielle kundes hæderlighed. Kunderne betalte også de introducerende parter. Der er ingen dokumentation for, at kunder er blevet afvist under denne proces, selv om kreditinstituttet dog lukkede nogle kundekonti og brød med en række introducerende parter efter tilsynsmyndighedens pålæggelse af en bøde for manglende kontrol med hvidvask af penge.

4. Koncernpolitikker til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

Nogle af sagerne omhandlede bankvirksomhed udøvet i forskellige dele af en koncern gennem filialer etableret i forskellige medlemsstater eller tredjelande eller gennem datterselskaber i medlemsstater, hvor koncernen ikke havde hovedsæde. I de fleste af disse koncerner blev der i overholdelsen af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og ledelses- og risikostyringen primært lagt vægt på at sikre, at lokale rammer for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme blev overholdt. Denne tilgang var meget ofte behørigt suppleret af en koncernpolitik til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, hvor lokale lovkrav var blevet integreret i bredere koncernpolitikker og processer for risikostyring og regeloverholdelse. I tilfælde, hvor der ikke var en koncernpolitik til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, kan det i vid udstrækning have været overladt til den lokale ledelse at løse problemerne. I nogle tilfælde var den lokale ledelse beliggende i tredjelandsjurisdiktioner og underlagt forpligtelser, der ikke nødvendigvis var lige så strenge som dem, der gælder i Unionen.

I nogle tilfælde havde moderselskabet svært ved at danne sig et nøjagtigt og fuldstændigt overblik over de eksisterende risici i koncernen. Dette har ved flere lejligheder tilsyneladende betydet, at lokale problemer vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme ikke blev taget i betragtning i bredere koncernforanstaltninger. I nogle få sager blev politikkerne og kontrolprocedurerne for erhvervede kreditinstitutter (ofte på tværs af grænserne) ikke bragt rettidigt i overensstemmelse med den generelle ramme for risikostyring på koncernniveau, og IT- og indberetningssystemerne var således fortsat adskilt og blev ikke integreret i eller sammenkoblet med koncernsystemet. I visse sager er der desuden blevet set bort fra problemer i filialer på koncernniveau ud fra proportionalitetshensyn relateret til størrelsen af lokale perifere koncernenheder, og der er tilsyneladende samtidig blevet set bort fra den omdømmemæssige indvirkning, som selv perifere enheder og aktiviteter kan have for hele koncernen.

III. KONKLUSIONER VEDRØRENDE DE KOMPETENTE MYNDIGHEDERS FORANSTALTNINGER

I gennemgangen har der været fokus på de foranstaltninger, som tilsynsmyndighederne har truffet. De finansielle efterretningsenheders funktion og samarbejde med andre kompetente myndigheder behandles i rapporten om vurdering af rammerne for samarbejdet mellem finansielle efterretningsenheder. Kompetente myndigheders strafferetlige efterforskninger i medlemsstaterne, hvoraf nogle stadig pågår, er desuden ikke omfattet af denne rapport.

Tilsynsreaktionerne i forhold til mangler i de enkelte institutters bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme var meget forskellige med hensyn til valg af tidspunkt, intensitet og trufne foranstaltninger. Det er ikke altid muligt at drage generelle konklusioner, men analysen gør det muligt at foretage en række observationer, der giver en bedre forståelse af tilsynsforanstaltninger og -praksis. Da den institutionelle ramme er reguleret af supplerende standarder, der er fastlagt i rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og rammen for tilsyn, præsenteres konklusionerne særskilt for foranstaltninger, der træffes af myndigheder med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og af tilsynsmyndigheder.

1. Tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

I henhold til det tredje hvidvaskdirektiv skulle medlemsstaterne pålægge de kompetente myndigheder effektivt at overvåge og træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle de institutter og personer, der er omfattet af direktivet, overholder direktivet. For så vidt angår kredit- og finansieringsinstitutter, skulle de kompetente myndigheder have udvidede tilsynsbeføjelser, navnlig mulighed for at foretage inspektioner på stedet og pålægge administrative sanktioner og foranstaltninger for overtrædelser af forpligtelserne i direktivet.

a) Beføjelser, organisation og ressourcer

I de fleste tilfælde blev tilsynet med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme udført af den myndighed, som også havde tilsynsmæssige forpligtelser. I én sag blev tilsynet udført af den finansielle efterretningsenhed. Med meget få undtagelser synes de relevante tilsynsmyndigheder at have haft tilstrækkelige tilsynsbeføjelser, selv om der var forskelle i deres beføjelser til at pålægge sanktioner og tilsynsforanstaltninger for overtrædelser af hvidvaskdirektivet. Der synes at have været en stor forskel på sanktionsniveauet¹⁹, primært på grund af manglende harmonisering af sanktioner i det tredje hvidvaskdirektiv.

I en række sager har myndighederne med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme tilsyneladende været meget underbemandet, og i andre sager har personalet tilsyneladende ikke haft tilstrækkelig erfaring med eller viden om, hvordan de skal udføre deres tilsynsopgaver. Dette synes at have haft en direkte indvirkning på tilsynsmyndighedernes evne til at varetage deres tilsynsforpligtelser effektivt. I de fleste af de vurderede sager er intensiteten af de nationale tilsynsmyndigheders foranstaltninger i vid udstrækning blevet påvirket af den manglende prioritering af problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme mere generelt på både regerings- og myndighedsniveau. I en

¹⁹ Nogle myndigheder kunne kun pålægge en sanktion på maksimalt 46 500 EUR pr. overtrædelse, og andre kunne pålægge flere millioner euro i administrative sanktioner.

række sager indtraf der hændelser på baggrund af finanskrisen, hvor der var offentlig og politisk fokus på andre mangler i det finansielle system.

b) Tilsyn med lokale enheder

I en række sager har myndigheden med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme tilsyneladende ofte kun anvendt onlinetilsynsredskaber og kun foretaget nogle få, begrænsede eller sene inspektioner på stedet, selv da risikoen syntes at være høj. Selv i sager, hvor der blev foretaget inspektioner på stedet, havde tilsynsmyndighederne tilsyneladende ofte kun støttet sig på dokumenter fremlagt af kreditinstitutterne uden at foretage stikprøvekontrol for at undersøge, om oplysningerne fra kreditinstitutterne var korrekte. Dette skete ofte på baggrund af, hvad tilsynsmyndighederne har beskrevet som et klima præget af tillid mellem tilsynsmyndigheden og enheden under tilsyn. I mange sager dukkede de samme problemer med manglende overholdelse af vigtige regler op år efter år, før de blev afdækket i forbindelse med tilsynet, eller før banken indberettede dem. I nogle få sager havde myndighederne med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme tilsyneladende ikke været opmærksom på situationens alvor i tide og havde derfor ikke indledt et samarbejde med de institutter, der var underlagt tilsyn. Selv om tilsynsmyndighederne havde konstateret overtrædelser, pålagde de ofte ikke sanktioner eller tilsynsforanstaltninger, idet de primært baserede sig på uformelle skrivelser og henstillinger.

Casestudie: Håndhævelseskultur

I én medlemsstat forklarede den relevante nationale myndighed med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, at tilsynskulturen var af en "ikkeindgribende" karakter og byggede på tillid. Tilsynsmyndigheden baserede sig primært, men ikke udelukkende, på eksterne skrivebordsundersøgelser og skriftudveksling med enhederne under tilsyn og havde aldrig pålagt sanktioner eller truffet andre tilsynsforanstaltninger.

c) Tilsyn med grænseoverskridende enheder

I de fleste sager var der ikke en tilstrækkelig forståelse for de relevante myndigheders respektive tilsynsforpligtelser og -opgaver, og de var ikke aftalt på forhånd med henblik på at sikre en bred dækning af problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme på koncernniveau og i de enkelte enheder. Ingen myndighed med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme tog tilsyneladende ansvar for tilsynet med en koncern, men forlod sig udelukkende på tilsynet med den lokale virksomhed i den enkelte medlemsstat. Nogle tilsynsmyndigheder bemærkede, at det tredje hvidvaskdirektiv ikke pålagde en specifik forpligtelse på dette område. Dette ansvar var imidlertid underforstået både i direktivet og i standarderne fastlagt af Den Finansielle Aktionsgruppe. Dette er præciseret i det fjerde hvidvaskdirektiv.

Analysen viste, at den koncerntilsynsførende med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i flere sager ikke forstod alvoren af problemerne i en filial på grund af manglende eller begrænset direkte kontakt med myndigheden med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i filialen eller omvendt. Den koncerntilsynsførende modtog heller ikke relevante oplysninger om og analyser af de udenlandske filialers aktiviteter fra de berørte finansielle efterretningsenheder. Dette kan have ført til en underdrivelse af

den indvirkning, som problemer vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme havde på filialen eller koncernen.

d) Tilsynsforanstaltninger og deres effektivitet

Selv om der blev konstateret forskelle i de retlige beføjelser tillagt myndighederne med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme til at pålægge sanktioner og træffe tilsynsforanstaltninger, har tilsynsmyndighederne i en række vurderede sager tilsyneladende ofte været tilbageholdende med at pålægge sanktioner eller træffe tilsynsforanstaltninger, uanset omfanget af deres beføjelser. Selv om tilsynsmyndigheden i nogle sager traf effektive foranstaltninger og pålagde betydelige sanktioner for alvorlige overtrædelser, var der i de fleste sager et misforhold mellem overtrædelsernes grovhed og de pålagte sanktioner eller foranstaltninger, nogle gange på grund af begrænsede retlige beføjelser. Myndighederne med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme var også tilbageholdende med at pålægge nye sanktioner eller foranstaltninger, hvis en ny inspektion på stedet viste, at tidligere foranstaltninger ikke var blevet overholdt eller kun var blevet overholdt i utilstrækkeligt omfang. Der var meget forskellige tilgange i sagerne til anvendelse af sanktioner til håndtering af identificerede problemer og deres effektivitet. En række myndigheder havde ingen effektive sanktionsbeføjelser, hvorimod andre tilsyneladende har været tilbageholdende med at anvende eksisterende beføjelser, ofte med henvisning til usikkerheden forbundet med tilgængelig dokumentation. I flere sager traf myndighederne en række tilsynsforanstaltninger, som tilsyneladende ikke har medført væsentlige forbedringer. De gældende rammer og/eller deres gennemførelse gav tilsyneladende ikke den nødvendige sikkerhed for, at tilsynsmyndighederne kunne iværksætte effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner og foranstaltninger.

I nogle sager, hvor kreditinstitutterne ikke havde reageret på tilsynskrav om specifikke forbedrede kontroller til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme for at bringe dem i overensstemmelse med det faktiske risikoniveau, stillede tilsynsmyndighederne udtrykkeligt krav om ophør eller begrænsning af visse forretningsforbindelser med særlige kundekategorier eller i særlige jurisdiktioner. Dette viste sig at være en effektiv foranstaltning. I en anden sag indførte tilsynsmyndighederne kontrolleret frigivelse af indskud ved at udpege en kompetent person, hvilket også viste sig at være effektivt. Inddragelsen af tilladelse som sanktion for overtrædelse af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme anvendes tilsyneladende kun som en sidste udvej (nærmere beskrevet i afsnit 2, d)).

I nogle af sagerne traf anklagerne også foranstaltninger til at afhjælpe problemer med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, da de i nogle medlemsstater har kompetence på disse områder. Derudover undersøgte anklagerne også strafbare handlinger i forbindelse med hvidvask af penge. I to medlemsstater har anklagemyndigheden rejst tiltale mod ansatte i kreditinstitutter, som angiveligt har været involveret i strafbare handlinger i forbindelse med hvidvask af penge.

Casestudie: Manglende effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktionsbeføjelser

Selv om kravene i det hvidvaskdirektiv, der var gældende på daværende tidspunkt, pålagde medlemsstaterne at sikre, at myndigheder med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme havde beføjelse til pålægge effektive og forholdsmæssige sanktioner med afskrækkende virkning for overtrædelser af direktivet, var den maksimale økonomiske sanktion, som den kompetente myndighed i én medlemsstat kunne pålægge på daværende tidspunkt, begrænset til højst 46 500 EUR pr. overtrædelse.

2. Aspektet vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i tilsynet

Tilsyn og tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme spiller en væsentlig rolle i bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Denne rolle er fastlagt i tilsynsrammen, selv om aspektet vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme ikke altid fremhæves udtrykkeligt. Tilsynsmyndighederne har ansvaret for meddelelse af tilladelser og tilbagekaldelse af licenser, vurdering af egnetheden af aktionærer og af medlemmer af ledelsesorganet og personer med nøglefunktioner i kreditinstitutter og for gennemførelsen af tilsynskontrol- og vurderingsprocessen, hvor det kontrolleres, at kreditinstitutterne har tilstrækkelig kapital og likviditet og solide ledelsessystemer.

a) Beføjelser, organisation og ressourcer

I den undersøgte periode fokuserede mange tilsynsmyndigheder primært på krisestyring og afhjælpende foranstaltninger i kølvandet på den finansielle krise i 2008-2009 og den efterfølgende statsgældskrise. Da andre tilsynsaspekter ofte havde højere prioritet, har problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme måske ikke altid fået den fornødne opmærksomhed. Selv om alle de interviewede tilsynsmyndigheder mener, at bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er vigtig, blev ressourcerne tilsyneladende primært allokeret til andre tilsynsmæssige problemstillinger, der blev prioriteret højere.

Selv om tilsynsrammen sikrer, at tilsynsmyndighederne har vidtrækkende beføjelser, anførte flere tilsynsmyndigheder, at de ikke følte sig trygge ved at anvende disse beføjelser i forbindelse med mangler i bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, da der i tilsynsrammen kun undtagelsesvis henvises udtrykkeligt til disse problemstillinger.

Med oprettelsen af den fælles tilsynsmekanisme²⁰ blev tilsynsmæssige forpligtelser for signifikante kreditinstitutter og visse funktioner (meddelelse af tilladelser, tilbagekaldelse af licenser og vurdering af erhvervelser af kvalificerede andele) for alle kreditinstitutter i bankunionen overdraget til Den Europæiske Centralbank. Den Europæiske Centralbank skal i lighed med alle tilsynsmyndigheder tage hensyn til problemstillinger vedrørende hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i sine tilsynsaktiviteter. Når Den Europæiske Centralbank handler i sin egenskab af tilsynsmyndighed, anses den ikke for at være myndigheden med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme²¹. Med overdragelsen af tilsynsbeføjelser til Den Europæiske Centralbank blev der indført et yderligere institutionelt lag for samarbejde og koordinering, hvor Den Europæiske Centralbank blev inddraget i samarbejdet mellem nationale myndigheder med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og tilsynsmyndigheder.

²⁰ Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT L 287 af 29.10.2013, s. 63) (forordningen om oprettelse af den fælles tilsynsmekanisme).

²¹ Betragtning 28 i forordningen om oprettelse af den fælles tilsynsmekanisme.

b) Tilsyn med lokale enheder

Tilsyn er baseret på princippet om hjemlandskontrol, som pålægger den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor et kreditinstitut har sit vedtægtsmæssige hjemsted (Den Europæiske Centralbank for signifikante kreditinstitutter i bankunionen), et tilsynsansvar. Dette ansvar omfatter også kreditinstitutts filialer, uanset om de er etableret i de samme medlemsstater eller andre steder, Tilsynsmyndigheden i det værtsland, hvor der er etableret filialer, har kun residualkompetence vedrørende beskyttelse af samfundsmæssige interesser og statistiske formål²².

Da tilsynsafgørelser er fortrolige, kunne det ikke fastslås, om tilsynsmyndighederne konsekvent har anvendt forretningsmodelanalyser til at vurdere en række kreditinstitutters levedygtighed og sårbarhed, selv når sådanne institutter var involveret i aktiviteter forbundet med betydelige risikofaktorer i relation til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Det var heller ikke muligt at vurdere, om ledelsesproblemer i relation til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme var konsekvent omfattet af tilsynsmyndighedernes bredere gennemgang af kreditinstitutternes ledelsesordninger. Ifølge uofficielle forlydender og i lyset af manglen på specifikke retningslinjer i det fælles regelsæt var problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme ikke konsekvent omfattet af tilsyns kontrol- og vurderingsprocessen. Efterfølgende og ved en nærmere undersøgelse af aktiviteten har nogle myndigheder erkendt, at en række røde flag rent faktisk kunne være blevet aktiveret. I flere sager har tilsynsmyndighederne tilsyneladende ikke været opmærksom på situationens alvor i tide og havde derfor ikke på behørig vis og i omfattende grad udvekslet oplysninger og iværksat koordinerede foranstaltninger med andre myndigheder. I flere sager har tilsynsmyndighederne anført, at de ikke har modtaget tilstrækkelige oplysninger om tilstrækkeligheden af overholdelses- eller risikostyringssystemer som krævet i rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Nogle af de analyserede sager viser, at de kompetente nationale myndigheder har meddelt visse kreditinstitutter tilladelse uden en tilstrækkelig kontrol af aspekter ved bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, både med hensyn til forretningsplanen og egnetheden af aktionærer og medlemmer af ledelsesorganet og personer med nøglefunktioner.

c) Tilsyn med grænseoverskridende enheder

Ansaret for tilsyn med grænseoverskridende filialer påhviler hjemlandets myndighed, hvorimod tilsynet med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i disse filialer henhører under myndigheden i værtslandet. Bankkoncerner (dvs. et moderselskab og dets datterselskaber) er underlagt tilsyns krav (herunder vedrørende ledelse), og der føres tilsyn på konsolideret niveau. Den konsoliderende tilsynsmyndighed er normalt den myndighed i hjemlandet, der fører tilsyn med kreditinstituttet med de største aktiver, og hvor koncernpolitikkerne normalt er centraliseret. Koncerndimensionen i bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er meget mindre fremtrædende, idet de opgaver, der overdrages til hjemlandets myndighed, er meget begrænsede.

I analysen blev det konstateret, at det ofte var hjemlandets tilsynsmyndighed, som havde ansvaret for at føre tilsyn med filialen, der ikke forstod alvoren af problemerne

²² Værtsmyndighederne er tættere inddraget i tilsynet udført af myndighederne i hjemlandet, hvor filialer på deres område er blevet udpeget som signifikante.

vedrørende hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i en filial. Dette skyldes tilsyneladende manglende direkte kontakt mellem hjemlandets tilsynsmyndighed og myndigheden i værtslandet med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i filialen, eller at disse problemer blev misforstået, selv af myndigheden med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i hjemlandet, som tilsynsmyndighederne i hjemlandet var i regelmæssig kontakt med. I flere sager synes dette at have ført til en underdrivelse af den virkning, som problemer vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i en filial kan have for moderselskabet og koncernens omdømme.

For så vidt angår den konsoliderende tilsynsmyndighed med ansvar for organisering og ledelse af tilsynskollegier, blev problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i datterselskaber ifølge uofficielle forlydender regelmæssigt drøftet i tilsynskollegierne. Der er dog intet, der tyder på, at bankkoncerner i forbindelse med fælles afgørelser truffet på koncernniveau skulle forholde sig på en struktureret og sammenhængende måde til mangler i bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i koncernen.

I mange sager har overdragelsen af tilsynet og af tilsynet med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme til forskellige niveauer (myndigheder i hjemlandet/værtslandet og nationale/EU-myndigheder) tilsyneladende forværret samarbejdsvanskelighederne, herunder problemerne med at identificere den relevante institutionelle modpart.

Casestudie: Ineffektivt koncerntilsyn

I forbindelse med en bank med udenlandske filialer var tilsynsmyndigheden i hjemlandet og tilsynsmyndigheden i værtslandet integrerede myndigheder, der ikke nødvendigvis sondrede klart mellem deres ansvar for tilsyn og for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge. Tilsynsmyndigheden i hjemlandet tog ikke hensyn til de problemer vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge, som tilsynsmyndigheden i værtslandet havde påpeget, selv om den havde ansvaret for at føre tilsyn med udenlandske filialer. I sidste ende var det myndigheden i værtslandet, der krævede, at filialen indskrænkede og senere hen indstillede sine aktiviteter forbundet med risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

d) Tilsynsforanstaltninger og deres effektivitet

Gennemgangen viste, at tilsynsmyndighederne, da der ikke var detaljerede regler for, hvordan der skulle tages hensyn til problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, i væsentlig grad forlod sig på, at myndighederne med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme traf afhjælpende foranstaltninger, når sådanne problemstillinger var blevet konstateret. Tilsynstilsynsmyndighedernes fokus var i nogle tilfælde rettet mod at sikre en passende pålæggelse af bøder, et passende likviditetsniveau eller øgede kapitalkrav for operationelle risici. Nogle tilsynsmyndigheder anvendte deres bredere tilsynsværktøjsskate, herunder undersøgelser på stedet og målrettede deep dive-analyser, når de var bekymrede over risici for hvidvask af penge. Dette førte til tider til

iværksættelse af kvalitative foranstaltninger til afhjælpning af svagheder i ledelsen, interne kontroller og uholdbare forretningsmodeller og i kreditinstitutternes risikostyringsramme. På grund af krav om fortrolighed var det ikke altid muligt at fastslå, om tilsynsmyndighederne konsekvent har truffet passende og rettidige tilsynsforanstaltninger til afhjælpning af svagheder i ledelsen eller mangler i risikostyringen, som var årsag til de primære problemer med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Nogle tilsynsmyndigheder anmodede bestemte kreditinstitutter om at tilpasse deres forretningsmodel for at begrænse risikoen.

Inddragelsen af tilladelser for alvorlige overtrædelser af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er også fastsat som en sanktion i tilsynsrammen. Licensen kan kun tilbagekaldes af tilsynsmyndigheder. Redskabet er blevet anvendt af tilsynsmyndighederne i flere af de analyserede sager, primært over for mindre institutter. I de analyserede sager har det ikke været muligt at fastslå, hvordan sådanne overtrædelser og deres intensitet blev vurderet med henblik på at anvende tilbagekaldsessanktionen. Blandt de analyserede sager var der flere situationer, hvor tilbagekaldelsen viste sig at være en ren formalitet og ikke en sanktion for overtrædelser af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, da kreditinstituttet allerede var erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende eller sat under en særlig administrator.

Der findes ingen fælles regler om lukning af filialer, og der er eksempler på, at hjemlandets tilsynsmyndighed ikke altid er tæt inddraget i afgørelsen om at lukke af en filial, der træffes af værtslandets myndighed med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Casestudie: Tilbagekaldelse af licens

I én sag fik en bank afskåret sin adgang til markeder på baggrund af en advarsel udstedt af tredjelandsmyndigheder om mistanke om hvidvask af penge i forbindelse med den pågældende bank. Dette forårsagede en væsentlig forværring af bankens likviditet, og den kunne således ikke betale sin gæld eller andre forpligtelser til forfaldstiden. Tilsynsmyndigheden traf på denne baggrund afgørelse om at erklære banken nødlidende eller forventeligt nødlidende. Bankens licens blev tilbagekaldt nogle få måneder senere, mens banken var under likvidation.

3. Samarbejde i EU

Bestemmelserne om samarbejde mellem de forskellige myndigheder er spredt over rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og rammen for tilsyn og er forskellige med hensyn til præcision og graden af deres bindende karakter. Samarbejdet er i høj grad påvirket af ansvarsfordelingen mellem myndighederne i hjemlandet og værtslandet, som er centreret omkring værtslandets myndigheder i hvidvaskdirektivet og omkring hjemlandets myndigheder i kapitalkravsdirektivet. En yderligere dimension af samarbejdet følger af oprettelsen af den fælles tilsynsmekanisme og Den Europæiske Centralbanks udøvelse af tilsynsbeføjelser.

De fleste af de interviewede myndigheder (tilsynsmyndigheder, myndigheder med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, retshåndhævende myndigheder, finansielle efterretningsenheder) tilkendegav, at de var villige til at samarbejde og udveksle oplysninger med andre relevante myndigheder. I de sager, der er omfattet af den efterfølgende analyse, har myndighederne tilsyneladende ved flere lejligheder samarbejdet med hinanden både nationalt og på tværs af grænserne. De fleste integrerede myndigheder påpegede f.eks., at deres afdelinger for bekæmpelse af

hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og tilsyn regelmæssigt koordinerede eller ved flere lejligheder arbejdede i fælles hold. Myndighederne har tilsyneladende drøftet problemstillinger vedrørende hvidvask af penge og finansiering af terrorisme på tværs af grænserne i tilsynskollegier eller bilateralt, især i forbindelse med mere presserende problemer. Det er dog ikke alle relevante myndigheder, der har samarbejdet, og i de tilfælde, hvor der blev samarbejdet, har der været en betydelig variation i kontakternes intensitet og hyppighed. I flere af de analyserede sager viste samarbejdet sig at være klart ineffektivt, og det skabte ikke en korrekt forståelse af situationens alvor eller førte ikke til fælles tilsynsforanstaltninger.

Med hensyn til nationalt samarbejde fremhævede myndighederne en række problemstillinger, der kan have påvirket intensiteten, kvaliteten og hyppigheden af samarbejdet og udvekslingen af oplysninger, hvilket tyder på, at samarbejdet ikke altid gør det muligt at føre effektivt tilsyn. Flere myndigheder nævnte f.eks., at kravene om fortrolighed var til hinder for et effektivt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem de finansielle efterretningsenheder, de retshåndhævende myndigheder og tilsynsmyndigheden og myndigheden med ansvar for bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Andre myndigheder påpegede, at der mangler erfaring med at identificere de vigtige oplysninger, der skal udveksles mellem en finansiell efterretningsenhed og en tilsynsmyndighed eller en myndighed med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme eller mellem de to tilsynsmyndigheder, og bemærkede, at udvekslingen af oplysninger på det seneste er blevet intensiveret i takt med den øgede erfaring. Nogle integrerede tilsynsmyndigheder meddelte, at de aldrig havde anmodet om oplysninger fra en finansiell efterretningsenhed i forbindelse med tilsynsmæssige vurderinger, f.eks. i forbindelse med afgørelser om egnethed og hæderlighed, men baserede sig på oplysninger fra tilsynsafdelingerne. Desuden viste mange af de analyserede sager, at finansielle efterretningsenheder ikke udvekslede oplysninger med myndighederne med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og tilsynsmyndighederne på en struktureret måde. Finansielle efterretningsenheder kan til tider have været forhindret i at udveksle oplysninger med tilsynsmyndighederne i henhold til nationale love (f.eks. når den finansielle efterretningsenheds analyse blev betragtet som kriminalefterretninger, der kun kan deles med de retshåndhævende myndigheder). På den anden side modtog finansielle efterretningsenheder meget sjældent feedback fra tilsynsmyndighederne om anvendelsen af de oplysninger, der blev givet, og om resultatet af de inspektioner, der blev udført på grundlag af disse oplysninger. Disse problemstillinger behandles mere detaljeret i rapporten om vurdering af rammerne for samarbejdet med finansielle efterretningsenheder.

Desuden er andre potentielle problemstillinger, der påvirker samarbejdets intensitet, kvalitet og hyppighed, de mange forskellige definitioner og regler i de relevante direktiver, der kan have ført til, at de forskellige myndigheder har forskellige opfattelser af forpligtelserne og forskellige forventninger.

Gennemgangen viste, at der blev truffet effektive foranstaltninger, når tilsynsmyndighederne samarbejdede intensivt med de retshåndhævende myndigheder om problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Det viste sig imidlertid, at en lang række forskellige faktorer udløser inddragelsen af de retshåndhævende myndigheder, da der ikke er nogen fællesnævner i EU-retten. Dette kan også forklare, hvorfor de retshåndhævende myndigheders kontakter med tilsynsmyndigheder i andre medlemsstater fortsat er begrænsede. Der synes også at være forskelle mellem de retshåndhævende myndigheders rolle og beføjelser, hvilket til dels også kan forklare, hvorfor samarbejdet og koordineringen mellem de retshåndhævende myndigheder om problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme fortsat er begrænset.

Med hensyn til grænseoverskridende samarbejde i Unionen var det ikke muligt at identificere intensiteten, kvaliteten og hyppigheden af samarbejdet mellem de forskellige myndigheder i analysen. Sagerne viste, at kontakterne mellem myndighederne (myndighederne med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og tilsynsmyndighederne) i medlemsstaterne var uregelmæssige og ofte etableret på ad hoc-basis, hvilket i vid udstrækning kan tilskrives forskellene i de gældende retlige rammer med hensyn til fordelingen af tilsynskompetencer og tilgangen til koncerntilsyn. Samarbejdet blev ofte begrænset til udveksling af oplysninger, og det førte ikke altid til en fælles forståelse af grænseoverskridende virkninger eller til iværksættelsen af samordnede tilsynsforanstaltninger. Desuden har de mange forskellige involverede institutionelle aktører tilsyneladende ikke haft et fælles strategisk mål om bekæmpelse af hvidvask af penge.

4. Samarbejde mellem myndigheder i Unionen og tredjelandsmyndigheder

Samarbejde og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes myndigheder med ansvar til tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og deres modparter i tredjelande er ikke reguleret i hvidvaskdirektivet. Tilsynssamarbejdet finder i stedet sted på grundlag af standarder fastlagt af Den Finansielle Aktionsgruppe (navnlig anbefaling 40 og den fortolkende note²³) og næsten udelukkende på bilateral basis. Tilsynsmyndighederne i Unionen kan anvende tilsynskollegier til at drøfte problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme med modparter i tredjelande, men myndighederne med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering deltager ikke heri. Begge tilsynsmyndigheder forventes at overholde principperne i Baselkomitéens retningslinjer for forsvarlig styring af risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Omkring halvdelen af sagerne omfattet af den efterfølgende gennemgang involverede tilsynssamarbejde med tredjelandsmyndigheder. Interessenterne nævnte følgende problemstillinger, der gjorde det vanskeligt at samarbejde med bestemte tredjelandsmyndigheder: begge parter manglende vilje til at udveksle fortrolige oplysninger med visse myndigheder, manglende gensidig tillid og bekymring for, at informationsudveksling i de sjældne tilfælde, hvor den omfattede videregivelse af personoplysninger, ikke ville være i overensstemmelse med den generelle forordning om databeskyttelse²⁴.

I nogle af de analyserede sager rapporterede myndighederne, at de havde et regelmæssigt og generelt tilfredsstillende samarbejde (herunder om udveksling af oplysninger) med myndigheder med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og tilsynsmyndigheder i tredjelande, selv om der i enkelte sager var tegn på asymmetri i informationsudvekslingen. I andre sager fremhævede myndighederne mangler i samarbejdet med tredjelandsmyndigheder, navnlig med hensyn til det valgte tidspunkt og omfanget af informationsudvekslingen eller koordineringen. I nogle få sager, hvor tredjelandsmyndighederne havde bebudet legitime foranstaltninger over for et kreditinstitut i Unionen, havde tilsynsmyndighederne og/eller myndighederne med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i Unionen

²³[http://www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf)

[gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf).

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

tilsyneladende ikke forstået den overhængende fare og baggrunden for sådanne foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger havde stor indvirkning på de pågældende banker, men blev truffet uden tilstrækkelig forudgående advarsel, og de relevante myndigheder i Unionen kunne således ikke nå at træffe forebyggende foranstaltninger mod de pågældende institutioner og andre foranstaltninger til at sikre den finansielle stabilitet, inden de pågældende foranstaltninger blev offentliggjort. Disse sager vedrørte situationer, hvor der navnlig blev truffet foranstaltninger af retshåndhævende myndigheder i tredjelande og ikke af tilsynsmyndigheder i sådanne lande.

I flere sager, hvor de retshåndhævende myndigheder iværksatte undersøgelser på baggrund af tilsynsresultater, fik disse myndigheder desuden samarbejdsproblemer med nogle tredjelande. Mere specifikt besvarede tredjelandsmyndighederne ikke anmodninger om gensidig retshjælp fra medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Dette forhindrede sidstnævnte i at fremskaffe dokumentation for pengenes kriminelle oprindelse og kunne i sidste ende føre til manglende retsforfølgning.

Kun i få sager koordinerede myndighederne i Unionen med ansvar for tilsynet med forskellige koncernenheder deres samarbejde med tredjelandsmyndigheder. I de fleste af de analyserede sager var der imidlertid ikke dokumentation herfor. Analysen kunne heller ikke fastslå, at myndighederne i Unionen i alle tilfælde har videresendt alle relevante oplysninger, der er modtaget fra tredjelandsmyndigheder, til deres europæiske modparter.

Casestudie: Samarbejde med tredjelandsmyndigheder

I to sager kunne de nationale myndigheder ikke gribe ind eller vurdere de overtrædelser, der lå til grund for tredjelandsmyndighedernes foranstaltninger, da sidstnævnte først underrettede medlemsstaternes myndigheder om de foreslåede foranstaltninger meget kort tid inden offentliggørelsen. Efter offentliggørelsen af de foreslåede foranstaltninger måtte to europæiske kreditinstitutter indstille deres aktiviteter.

IV. DE SENESTE FREMSKRIDT I EU

I de seneste år har kreditinstitutter og offentlige myndigheder med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme truffet foranstaltninger til at forbedre deres foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Disse fremskridt og de resterende udfordringer er dokumenteret i de landespecifikke henstillinger og de ledsagende landerapporter²⁵. Der har desuden været en betydelig udvikling på EU-plan.

1. Udviklingen af reguleringsrammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

Siden indførelsen af hvidvaskdirektivet er EU's retlige ramme blevet væsentligt forbedret med det fjerde hvidvaskdirektiv, som skulle gennemføres i medlemsstaterne senest i juni 2017, og det femte hvidvaskdirektiv indfører yderligere forbedringer og skal gennemføres senest i januar 2020. Denne nye ramme er en forbedring i forhold til de tidligere regler, navnlig fordi den i) præciserer, at kreditinstitutterne skal foretage risikovurderinger og have passende politikker og procedurer til forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, ii) etablerer registre over reelle ejere, konti i

²⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_da.

kreditinstitutter og lister over politisk eksponerede personer, hvilket i høj grad vil styrke institutternes evne til at gennemføre effektive kundekendskabsprocedurer, iii) præciserer moderinstituttets rolle i gennemførelsen af politikker til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme for hele koncernen, iv) præciserer den rolle, som den myndighed, der fører tilsyn med moderinstituttet, spiller i tilsynet med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme for hele koncernen, v) i væsentlig grad styrker tilsynsmyndighedernes beføjelser til at pålægge sanktioner og administrative foranstaltninger i tilfælde af overtrædelse af relevante forpligtelser og stiller krav om offentliggørelse af sådanne sanktioner og administrative foranstaltninger, vi) i væsentlig grad styrker udvekslingen af oplysninger mellem de relevante kompetente myndigheder, navnlig ved at fjerne hindringen begrundet i fortrolighed for udveksling af oplysninger mellem tilsynsmyndigheder og ved bestemmelser om indgåelse af et aftalememorandum om udveksling af oplysninger mellem tilsynsmyndighederne og Den Europæiske Centralbank, vii) giver tilsynsmyndighederne i medlemsstaterne mulighed for at indgå aftalememoranda med modparter i tredjelande med henblik på at samarbejde og udveksle fortrolige oplysninger.

Direktiv 2018/1673 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge supplerer denne forebyggende ramme ved at harmonisere definitionen af hvidvask af penge og sanktionerne herfor. Direktivet trådte i kraft i december 2018, og medlemsstaterne har to år til at gennemføre det. Denne nye ramme er en forbedring i forhold til de tidligere regler, navnlig fordi den i) sikrer, at hvidvask af penge kan straffes med en maksimumsstraf på mindst fire års fængsel, ii) betragter det som skærpende omstændigheder, når lovovertræderen er en forpligtet enhed og har begået lovovertrædelsen under udøvelsen af sit erhverv, iii) sikrer, at de retshåndhævende myndigheder råder over effektive efterforskningsmidler såsom dem, der anvendes i forbindelse med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, iv) gør det muligt for medlemsstaterne at fastsætte, at hvidvask af penge, der begås hensynsløst eller ved grov uagtsomhed, udgør en strafbar handling.

2. Udviklingen af tilsynsrammen

Tilsynsrammen undergik en omfattende ajourføring i 2018 med ændringer, der skal anvendes senest ved udgangen af 2020²⁶. Med hensyn til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme blev der indført ændringer, som pålægger tilsynsmyndigheder og myndigheder med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og finansielle efterretningsenheder at samarbejde, og hindringer begrundet i fortrolighed for en effektiv udveksling af oplysninger mellem disse myndigheder er blevet fjernet. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed har fået mandat til at udarbejde retningslinjer med en nærmere redegørelse for forskellige aspekter af kravet om samarbejde.

Endvidere præciserede det femte kapitalkravsdirektiv tilsynsmyndighedernes mulighed for at anvende de tilsynsredskaber, der er til rådighed, til at tackle problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme ud fra et tilsynsmæssigt perspektiv. I det femte kapitalkravsdirektiv redegøres nærmere for vurderingen af de interne kontrol- og risikostyringssystemer under godkendelsesproceduren. Det indfører også en udtrykkelig beføjelse til at afsætte

²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/878 af 20. maj 2019 om ændring af direktiv 2013/36/EU, for så vidt angår fritagne enheder, finansielle holdingselskaber, blandede finansielle holdingselskaber, aflønning, tilsynsforanstaltninger og -beføjelser og kapitalbevaringsforanstaltninger (EUT L 150 af 7.6.2019).

medlemmer fra ledelsesorganet i tilfælde af betænkeligheder vedrørende deres egnethed, herunder set ud fra bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Desuden henvises der i det femte kapitalkravsdirektiv udtrykkeligt til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i forbindelse med tilsynskontrol- og vurderingsprocessen, hvor de kompetente myndigheder skal træffe de nødvendige foranstaltninger ved brug af de redskaber og beføjelser, de har til rådighed, til at tackle problemstillinger vedrørende hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der er væsentlige ud fra et tilsynsmæssigt perspektiv. De kompetente myndigheder har også pligt til at underrette Den Europæiske Banktilsynsmyndighed og hvidvaskmyndigheden, hvis de konstaterer svagheder i ledelsesordningen, forretningsaktiviteterne eller forretningsmodellen, som giver rimelige grunde til at have mistanke om, at der er tale om hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

3. Udviklingen af de europæiske tilsynsmyndigheders rolle i bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

På EU-plan omfatter de nuværende mandater for de tre europæiske tilsynsmyndigheder – Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger og Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed – bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. De har beføjelse til at udarbejde regler og retningslinjer på dette område og til at fremme samarbejdet og udvekslingen af oplysninger mellem myndigheder og tilsynskonvergens og til at sikre, at lovgivningen om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme anvendes korrekt. De europæiske tilsynsmyndigheder er imidlertid ikke selv tilsynsmyndigheder med egne bindende beføjelser og redskaber til at sikre, at reglerne og henstillingerne følges eller håndhæves, eller at de inddrages behørigt i samarbejdet med tredjelandsmyndigheder. De skal i stedet samarbejde med relevante nationale myndigheder og bruge de beføjelser, der er tillagt dem i oprettelsesforordningerne²⁷.

I de seneste år har de europæiske tilsynsmyndigheder i forbindelse med bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme haft fokus på at opfylde en række lovbestemte mandater, som er tillagt dem i det fjerde hvidvaskdirektiv. På det seneste har der dog været mere fokus på at sikre konvergens, herunder en korrekt anvendelse af de relevante regler.

I juli sidste år vedtog Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds tilsynsråd f.eks. i forbindelse med en bank en række henstillinger til myndigheden med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme om at træffe foranstaltninger til at sikre, at hvidvaskdirektivet overholdes. Kommissionen afgav efterfølgende en udtalelse til denne tilsynsmyndighed om de nødvendige skridt til at efterleve EU-retten²⁸.

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/78/EF, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1094/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/79/EF, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1095/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/77/EF (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 84).

²⁸ C(2018) 7431 final af 8.11.2018.

Tidligere på året undersøgte Den Europæiske Banktilsynsmyndighed på Kommissionens anmodning også tilsynsmyndighederne i to medlemsstater i forbindelse med driften af en bank med en højrisikokundeportefølje af valutaudlændinge gennem bankens udenlandske filial. I denne sag indledte Den Europæiske Banktilsynsmyndighed i februar 2019 en formel undersøgelse af overtrædelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning (EU) nr. 1093/2010 (forordningen om Den Europæiske Banktilsynsmyndighed)²⁹. På baggrund af indledningen af undersøgelsen og Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds omfattende analyse forelagde Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds uafhængige panel om overtrædelse af EU-retten et udkast til henstilling for tilsynsrådet om begge tilsynsmyndigheders overtrædelser af EU-retten vedrørende effektivt tilsyn og samarbejde. Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds tilsynsråd (sammensat af lederne af medlemsstaternes tilsynsmyndigheder) forkastede henstillingen den 16. april 2019.

Den endelige afgørelse vedrørende den pågældende bank, der blev truffet af Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds tilsynsråd i sagen om overtrædelse af EU-retten, kan være begrundet i følgende aspekter:

- Tilsynsrådets medlemmer var enige om, at tilsynet muligvis har været mangelfuldt, men mente tilsyneladende ikke, at tilsynsmyndighedernes forpligtelser i de relevante direktiver var tilstrækkelig klare og ubetingede, og de kunne derfor ikke anvendes som grundlag for en henstilling om overtrædelse af EU-retten. Tilsynsrådet tog desuden hensyn til, at de lovgivningsmæssige rammer blev ændret i den periode, som var omfattet af myndighedens undersøgelse.
- Tilsynsrådets medlemmer mente også, at denne sag vedrørte fortiden, og at artikel 17 om overtrædelse af EU-retten i forordningen om Den Europæiske Banktilsynsmyndighed ikke er det rette redskab til at afhjælpe tidligere problemstillinger³⁰.

Ovenstående konklusioner rejser en række spørgsmål, navnlig i forbindelse med det fremtidige arbejde med minimumsharmoniseringsdirektiver, herunder om, hvordan det sikres, at tilsynsmyndighederne kan drages til ansvar for deres foranstaltninger til at sikre, at finansielle institutioner overholder EU-retten. De understreger samtidig, at de europæiske tilsynsmyndigheder skal anvende hele viften af redskaber, herunder fremadrettet evaluering af gennemførelsen, for at styrke tilsynet med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i praksis i hele EU. Det bemærkes, at Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds afgørelse ikke berører Kommissionens ret til at indlede traktatbrudssager på grundlag af de samme faktiske omstændigheder.

Som følge af den seneste revision af de europæiske tilsynsmyndigheder lægges der nu mere vægt på bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Pr. januar 2020 vil det nuværende mandat til at bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som er tildelt hver af de tre europæiske tilsynsmyndigheder, blive koncentreret i Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, som skal påtage sig en ledende, koordinerende og overvågende rolle med hensyn til at fremme integritet, gennemsigtighed og sikkerhed i det finansielle system for at forebygge og bekæmpe

²⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/78/EF (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 12).

³⁰ Medlemmerne mente mere specifikt, at det afhjælpende tiltag i form af udstedelse af henstillinger om "de nødvendige skridt til at efterleve EU-retten" muligvis ikke er egnet i sager vedrørende tidligere tilsynsforanstaltninger, selv om anvendelsesområdet for undersøgelser i henhold til artikel 17 ikke er begrænset til nuværende overtrædelser.

hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. De nye regler om udveksling og formidling af oplysninger bør i væsentlig grad forbedre samarbejdet mellem tilsynsmyndigheder og myndigheder med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og styrke Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds rolle med hensyn til at sikre, at overtrædelser af relevante regler efterforskes konsekvent, og at nationale myndigheder med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme overholder EU-reglerne. Desuden vil Den Europæiske Banktilsynsmyndighed spille en rolle med hensyn til at lette samarbejdet med tredjelandsmyndigheder i sager, hvor hvidvaskdirektivet kan være overtrådt.

V. KONKLUSION

Forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er afgørende for at bevare det indre markeds integritet og bekæmpe kriminalitet. De forskellige enheder – kreditinstitutter, myndigheder med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og tilsynsmyndigheder (herunder Den Europæiske Centralbank i sin egenskab af tilsynsmyndighed), finansielle efterretningsenheder, retshåndhævende myndigheder (politi, anklagere og domstole) – spiller forskellige roller i denne sammenhæng. Det er helt afgørende, at disse enheder i tilstrækkelig grad prioriterer deres opgaver med at forebygge og bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Det er også afgørende, at kreditinstitutterne anvender lovene fuldt ud og effektivt, og at de håndhæves konsekvent af de offentlige myndigheder, som har fået tillagt tilstrækkelige efterforsknings- og tilsynsbeføjelser og råder over effektive og afskrækkende sanktioner. Samarbejde og effektiv udveksling af oplysninger mellem de mange relevante myndigheder er af afgørende betydning for at kunne tackle de stadigt stigende grænseoverskridende problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, herunder uden for Unionen. Analysen viste, at der i praksis ofte ikke blev taget tilstrækkeligt hensyn til disse væsentlige aspekter.

1. Konklusioner vedrørende kreditinstitutternes foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

Analysen af de udvalgte sager afslørede alvorlige problemer, hvor kreditinstitutter ikke havde opfyldt centrale krav i hvidvaskdirektivet såsom krav om risikovurdering, kundekendskabsprocedurer og indberetning af mistænkelige transaktioner og aktiviteter til finansielle efterretningsenheder. I sager, hvor der gennem lang tid havde været problemer med at overholde reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, var der ofte også bredere ledelsesproblemer i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, navnlig med kontrolfunktionen og i nogle tilfælde den daglige ledelses holdning.

Mange af de undersøgte banker var involveret i risikable forretningsaktiviteter set ud fra bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, og der blev ikke truffet modsvarende kontrol- og risikostyringsforanstaltninger. Risiciene dukkede ofte op, længe inden kreditinstitutterne konstaterede manglerne. Selv når der blev konstateret mangler, var nogle banker længe om at håndtere dem.

Mange af de analyserede grænseoverskridende bankkoncerner havde organiseret deres funktioner til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme lokalt med vægt på overholdelse af lokale regler uden at supplere denne tilgang med en streng og konsekvent gennemførelse af en koncernpolitik og kontrolprocesser.

Nogle af de konstaterede mangler synes primært at kunne tilskrives uagtsomhed, men der var også sager, hvor ansatte i kreditinstitutter eller ledelsen tilsyneladende har støttet hvidvask af penge og finansiering af terrorisme eller bevidst slækket på foranstaltningerne i deres higen efter indbringende, men stærkt mistænkelige forretninger. I nogle få tilfælde var manglerne så alvorlige, at de i sidste ende førte til kreditinstituttets eller virksomhedens konkurs eller lukning.

Som følge af den gradvise udvikling af den retlige ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme har mange af de analyserede kreditinstitutter i de seneste år imidlertid truffet omfattende foranstaltninger for at forbedre deres overholdelsessystemer for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. De har udvidet deres risikostyrings- og overholdelseshold og er i gang med at videreudvikle deres procedurer og interne kontroller. Nogle af de tilknyttede forpligtelser forventes også at blive klarere, når det femte hvidvaskdirektiv og det femte kapitalkravsdirektiv er blevet gennemført. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed er desuden i gang med at udarbejde en mere detaljeret vejledning i anvendelsen af de relevante regler i overensstemmelse med den handlingsplan for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som Rådet vedtog i december 2018. Disse foranstaltninger skal præcisere forventningerne til kreditinstitutter og hjælpe dem med at forberede sig bedre på deres rolle i bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Det er alligevel muligt, at en række aspekter i rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme skal styrkes gennem bindende regler med et meget lille råderum for forskellige fortolkninger.

2. Konklusioner vedrørende de offentlige myndigheders foranstaltninger

I forbindelse med analysen blev tilsynsmyndighedernes og andre offentlige myndigheders foranstaltninger og reaktioner i de enkelte sager undersøgt. I nogle sager var de offentlige myndigheder effektive med hensyn til at identificere mangler i kreditinstitutter på forhånd og stille krav om afhjælpende foranstaltninger, men i en række andre sager greb de offentlige myndigheder først ind, når der dukkede betydelige risici op, eller i tilfælde af gentagne overholdelses- og ledelsesproblemer. Rettidigheden og effektiviteten af de efterfølgende tilsynsforanstaltninger, som kreditinstitutterne fik pålagt, varierede meget.

En række faktorer har tilsyneladende været afgørende for tilsynets effektivitet. De offentlige myndigheders prioritering af og tildeling af ressourcer til aktiviteter til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme var forskellig, hvilket kan forklare forskellene i tilsynets grad af indgriben og intensitet. Tilsynet blev ofte ikke udført tilstrækkelig hyppigt, og i andre sager havde myndighedernes personale ikke relevant erfaring. I denne forbindelse vil det være vigtigt at sætte yderligere fokus på gennemførelse af tilsyn og tilsynskonvergens inden for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme gennem undersøgelser og kurser i Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds regi. En række tilsynsmyndigheder var også usikre med hensyn til, i hvilken grad og hvordan problemstillinger vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme kunne integreres i deres værktøjskasse. Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds arbejde med retningslinjer samt integreringen af sådanne problemstillinger i tilsynet forventes at danne grundlag for tilsynsmyndighedernes arbejde fremover.

I den decentraliserede tilsynsramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der primært var baseret på en værtslandstilgang, var der fokus på at overvåge de nationale enheders overholdelse af lokale rammer uden nødvendigvis at tage hensyn til deres grænseoverskridende aktiviteter. Ingen myndighed med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme tog tilsyneladende

ansvar for tilsynet på koncernniveau, men forlod sig udelukkende på tilsynet med den lokale virksomhed i den enkelte medlemsstat, og der blev således ikke ført tilsyn med koncernpolitikker til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Selv om tilsynet med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er mere klart præciseret i det fjerde hvidvaskdirektiv, udføres det endnu ikke effektivt i praksis af myndighederne. Rammen mangler stadig bestemmelser om klare opgaver i forbindelse med koncerntilsyn og særlige koordineringsmekanismer og fælles beslutningsprocesser med inddragelse af alle relevante myndigheder med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, hvilket fortsat står i modsætning til de effektive mekanismer, der kendetegner det grænseoverskridende tilsyn siden gennemførelsen af det fjerde kapitalkravsdirektiv og oprettelsen af den fælles tilsynsmekanisme. Det er i den forbindelse vigtigt, at der oprettes kollegier for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, og at tilsynet hermed varetages af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed.

Med hensyn til samarbejdet og udvekslingen af oplysninger mellem de relevante myndigheder fandt der et vist samarbejde og en vis udveksling af oplysninger sted, men det var ikke altid rettidigt og effektivt. De underliggende drivkræfter synes at have omfattet manglende direkte kontakter mellem tilsynsmyndigheder og relevante myndigheder med ansvar for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og finansielle efterretningsenheder, mange forskellige institutionelle strukturer i Unionen og den hermed forbundne komplekse koordinering, mangel på ressourcer og retlige hindringer for udveksling af oplysninger.

Samarbejdet med tredjelandsmyndigheder med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme har vist sig at være vanskeligt i nogle sager, og tredjelandsmyndighedernes foranstaltninger er fortsat stort set uforudsigelige på trods af deres potentielle betydelige virkninger i EU-jurisdiktioner. Selv om Den Europæiske Banktilsynsmyndighed har fået en styrket rolle i koordineringen med tredjelande, vil en sådan rolle sandsynligvis være begrænset i betragtning af karakteren af deres beføjelser.

I forbindelse med den nye ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge har tilsynsmyndighederne i høj grad skabt øget fokus på bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, navnlig i de sidste to år. Bølgen af nye hændelser førte også til en række målrettede ændringer af den relevante retlige ramme, navnlig med hensyn til tilsynsrammen og håndhævelsen gennem Den Europæiske Banktilsynsmyndighed. Mange myndigheder er blevet eller er ved at blive omorganiseret og får tilført yderligere ressourcer og ny ekspertise. Denne udvikling forventes at fortsætte og bør understøttes med gennemførelsesmidler og effektive informationsstrømme i hele EU ved brug af Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds kommende database.

3. Udestående strukturelle problemstillinger

Selv om der er eller snart vil blive taget fat på nogle af de årsager, der ligger til grund for de analyserede begivenheder, som følge af de seneste ændringer i reguleringsrammen, påpeges en række udestående strukturelle problemstillinger i analysen. Konklusionerne i denne rapport skal indgå i debatten om, hvordan rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme kan forbedres yderligere, og danne grundlag for yderligere drøftelser med relevante interessenter.

Nogle af de mangler, der fremhæves i denne rapport, er af strukturel art og er endnu ikke blevet afhjulpet. Kreditinstitutternes forskellige tilgange til overholdelse af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og de nationale myndigheders forskellige tilgange til tilsynet hermed er en følge af en minimumsharmonisering på EU-plan. Integreringen af problemstillinger vedrørende

bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i tilsynet, navnlig i grænseoverskridende situationer, er endnu ikke tilstrækkelig afspejlet i tilsynsrammen.

Dette resulterer i en vis grad af regulerings- og tilsynsmæssig fragmentering inden for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, hvilket synes uhensigtsmæssigt i lyset af den stadige stigning i de grænseoverskridende aktiviteter i Unionen og det centraliserede tilsyn i bankunionen. Svage punkter udgør trusler mod integriteten af Unionens finansielle system som helhed og vil fortsat eksistere, medmindre det sikres, at alle enheder gennemfører fælles regler på en konsekvent og effektiv måde og underkastes tilsyn af højeste kvalitet.

Dette indebærer, at de opgaver, som varetages af de forskellige relevante myndigheder, der er involveret i bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, skal defineres klart og tildeles på passende vis, samtidig med at det sikres, at der føres tilsyn med alle aktiviteter, der indebærer risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Desuden bør samarbejdet med centrale tredjelandsmyndigheder på internationalt plan være mere struktureret og systematisk, således at det sikres, at holdninger i samarbejdet med tredjelande samordnes.

Det kunne overvejes at harmonisere reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme yderligere, både med hensyn til kreditinstitutternes forpligtelser og de beføjelser, opgaver og redskaber, der er nødvendige for et effektivt tilsyn. Det bør navnlig overvejes at ændre hvidvaskdirektivet til en forordning, hvorved der kunne fastsættes en harmoniseret, direkte gældende EU-lovgivningsramme til bekæmpelse af hvidvask af penge. Desuden bør den grænseoverskridende dimension af bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme udvikles yderligere for at bringe den i overensstemmelse med det nuværende niveau af integrering på bankmarkedet. Der kan også overvejes forskellige alternativer med henblik på at sikre et konsekvent tilsyn af høj kvalitet med hvidvask af penge, en gnidningsløs udveksling af oplysninger og et optimalt samarbejde mellem alle relevante myndigheder i Unionen. Dette kan kræve, at et EU-organ pålægges særlige opgaver i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge.