



Bruxelles, den 27.10.2022
COM(2022) 554 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om vurdering af de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter

{SWD(2022) 344 final}

1. INDLEDNING

Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF)¹ anbefaler, at landene foretager risikovurderinger i hver sektor, der er underlagt krav om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT). De bør identificere, vurdere og forstå risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og træffe tilsvarende forebyggende foranstaltninger.

Direktiv (EU) 2015/849² (det fjerde hvidvaskdirektiv), som ændret ved direktiv (EU) 2018/843³ (det femte hvidvaskdirektiv), ("hvidvaskdirektivet") anerkender betydningen af en supranational tilgang til identifikation af risici og giver Kommissionen beføjelse til at undersøge de specifikke risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (ML/TF), der påvirker det indre marked, og som vedrører grænseoverskridende aktiviteter.

Kommissionen offentliggjorde sin første overnationale risikovurdering i 2017⁴ og den anden i 2019⁵. Kommissionens overnationale risikovurdering fra 2022 består af to dokumenter: denne rapport og et detaljeret arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som indeholder en samlet kortlægning af risici på alle relevante områder samt de nødvendige anbefalinger til at imødegå dem.

I henhold til artikel 6, stk. 1, i hvidvaskdirektivet skal Kommissionen ajourføre sin rapport hvert andet år (eller oftere, hvis det er relevant). Den nuværende øvelse, som er lidt forsinket på grund af virkningerne af covid-19-pandemien, revurderer alle de sektorer, der er omfattet af tidligere øvelser, og opdaterer og finjusterer oplysningerne i rapporten for 2019, hvis omstændighederne ikke har ændret sig. For de sektorer eller produkter, hvor der er konstateret relevante ændringer, har vurderingen også ført til en ny beregning af de involverede risikoniveauer (f.eks. kryptoaktiver og onlinespil, som er to sektorer, hvor risikoen er større nu)⁶.

I lighed med de tidligere rapporter analyserer denne tredje udgave de nuværende ML/TF-risici og foreslår en omfattende indsats for at imødegå dem. Den vurderer også, i hvilket omfang Kommissionens henstillinger om risikobegrænsende foranstaltninger i 2019-rapporten er blevet gennemført, og evaluerer de resterende risici. Den bygger også på det arbejde og den høring af interessenter, der førte til vedtagelsen af Kommissionens handlingsplan fra 2020⁷ og den lovgivningsmæssige AML/CFT-pakke, der blev foreslået i 2021⁸.

¹ FATF, "National money laundering and terrorist financing risk assessment":

<https://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html>.

² 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 (EØS-relevant tekst) (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73).

³ 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 (EØS-relevant tekst) (EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43).

⁴ COM(2017) 340 final.

⁵ COM(2019) 370 final.

⁶ Procedure beskrevet i kapitlet om metode, bilag 2 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2022)344).

⁷ Meddelelse fra Kommissionen om en handlingsplan for en samlet EU-politik for forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme 2020/C 164/06 (EUT C 164 af 13.5.2020, s. 21).

⁸ COM(2021) 423 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A52021PC0423>.

Lovgivningspakken fra 2021 er en del af Kommissionens tilsagn om at beskytte Unionens borgere og finansielle system mod hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Formålet med pakken er at forbedre afsløringen af mistænkelige transaktioner og aktiviteter og lukke smuthuller, der anvendes af kriminelle til at hvidvaske ulovlige indtægter eller finansiere terroraktiviteter gennem det finansielle system. Den anses for at udgøre **rygraden i de foreslåede risikobegrænsende foranstaltninger** og måden, hvorpå man kan løse de problemer, der er blevet identificeret som værende af **strukturel karakter**, og som ikke udelukkende kan afhjælpes med de tidligere revisioner af EU-reglerne på AML/CFT-området.

Denne rapport prioriterer også risici og fokuserer på geografiske faktorer, hvor det er muligt og relevant⁹, under hensyntagen til anbefalingerne i Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 13/2021¹⁰.

I forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport har Kommissionen gennemført en bred høring med deltagelse af så mange relevante interessenter som muligt¹¹, hvor den har inddraget forskellige sektorer gennem bilateral og sektorspecifik dialog med repræsentative organisationer på EU-plan, nationalt udpegede eksperter og den akademiske verden. Der er taget behørigt hensyn til de nationale risikovurderinger, som medlemsstaterne har udarbejdet, og de seneste specialiserede AML/CFT-publikationer. Kommissionen har også hørt andre EU-agenturer og nationale myndigheder såsom Europol, Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) og finansielle efterretningsenheder (FIU'er) gennem EU's FIU-plattform¹². Disse høringer har fundet sted mellem 2020 og 2022.

1.1. Virkningerne af covid-19-pandemien

Covid-19-krisen har ført til hidtil usete globale udfordringer og økonomiske forstyrrelser. Siden Verdenssundhedsorganisationen (WHO) i marts 2020 erklærede covid-19-udbruddet for en international pandemi, har regeringer i hele verden indført forskellige foranstaltninger som reaktion på pandemien. Disse omfatter stimulusfonde, social bistand og skattelettelser, men også forskellige former for nedluknings- og inddæmningsforanstaltninger såsom udgangsforbud, lukning af skoler og detailhandlen samt hotel-, restaurations- og oplevelsesbranchen, grænselukninger og rejserestriktioner. De hidtil usete ændringer i befolkningens adfærd, den fremherskende usikkerhed og frygt og regeringernes restriktioner har udløst et skift i kriminel adfærd. Kriminelle har også benyttet sig af offentlige støtteprogrammer.

De nye omstændigheder har øget risikoen for hvidvask af penge i mange økonomiske sektorer og erhvervsaktiviteter. Disse risici omfatter:

⁹ F.eks. i forbindelse med vurderingerne af ordninger for frizoner og tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer.

¹⁰ Den Europæiske Revisionsrets Særberetning nr. 13/2021 EU's indsats for at bekæmpe hvidvask af penge i banksektoren er fragmenteret, og gennemførelsen er utilstrækkelig, 28.6.2021: <https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=58815>.

En detaljeret henvisning til denne særberetning findes i kapitlet om metode, bilag 2 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

¹¹ Interessenterne er opført under punkt 8 i bibliografien i bilag 5 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

¹² Netværket af finansielle efterretningsenheder.

- misbrug af og svig med midler, der er ydet som finansielle foranstaltninger til beskyttelse af de nationale økonomier mod pandemiens konsekvenser, eller andre offentlige midler, der er ydet i forbindelse med pandemien
- overtagelse af virksomheder, der er ramt af finansielle vanskeligheder som følge af ondsindede aktører og kriminelle organisationer
- øgede muligheder for kriminelle grupper for at opnå indtægter fra salg af uautoriseret medicinsk udstyr og ulovlige lægemidler og vacciner, herunder til staten
- cyberkriminalitet begået ved at udnytte stigningen i antallet af onlinekøb, herunder gennem brug af falske identiteter
- korruption begået af embedsmænd, når der træffes hasteforanstaltninger, f.eks. bestilling af specifikke medicinske forsyninger og den dermed forbundne forenkling af udbudsreglerne¹³.

Offentlige myndigheder inden for systemet til bekæmpelse af hvidvask af penge, f.eks. tilsynsmyndigheder, FIU'er og retshåndhævende myndigheder, måtte gøre brug af nye metoder til at udføre deres aktiviteter, begrænse mobiliteten og den personlige interaktion. Disse omfattede begrænsning eller indstilling af kontrol på stedet, interviews og retshåndhævelsesmissioner i andre lande med henblik på at vurdere grænseoverskridende operationer. Dette kan have reduceret kapaciteten til at varetage funktionerne effektivt på nogle områder. Der er indført nye efterforskningsværktøjer og -metoder, f.eks. onlineinterviews og -undersøgelser, som begrænsede de statslige foranstaltningers indvirkning på de kompetente myndigheders tilsyns- og efterforskningskapacitet.

Mere end to år efter, at WHO erklærede, at covid-19 var en pandemi, kan disse fænomener stadig observeres, selv om deres virkning nu er mere begrænset på grund af den øgede bevidsthed om disse kriminelle trusler, samtidig med at borgerne stort set har genoptaget deres adfærd fra før pandemien. Ikke desto mindre vil kriminelle hele tiden tilpasse deres metoder. I mellemtiden kan kriminelle organisationer, der opererer i EU, stadig udnytte de ændringer, som pandemien har medført, og kan øge deres kapacitet.

1.2. Ruslands angrebskrig mod Ukraine

Siden marts 2014 har EU gradvist indført restriktive foranstaltninger (sanktioner) over for Rusland, i første omgang som reaktion på den ulovlige annektering af Krim og Sevastopol og den bevidste destabilisering af Ukraine. Den 23. februar 2022 udvidede EU sanktionerne som reaktion på anerkendelsen af de ikkeregjeringskontrollerede områder i Donetsk oblast og Luhansk oblast i Ukraine og den beordrede udsendelse af russiske væbnede styrker til disse områder. Siden den 24. februar 2022 har EU som reaktion på Ruslands militære aggression mod Ukraine udvidet sanktionerne massivt¹⁴. Her blev et betydeligt antal personer og enheder føjet til sanktionslisten, og hidtil usete foranstaltninger blev truffet med det formål at svække Ruslands økonomiske grundlag

¹³ Som beskrevet i:

- FATF, "COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing – Risks and Policy Responses": <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>.
<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf>.
- Europol, "Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis": https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf.

¹⁴ Konsolideret tekst: Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220722>.

betydeligt, fratage landet kritiske teknologier og markeder og i væsentlig grad begrænse landets evne til at føre krig.

Sideløbende hermed er EU's sanktionsordning over for Belarus¹⁵ blevet udvidet som reaktion på dette lands involvering i Ruslands aggression mod Ukraine og i tillæg til de sanktioner, der allerede er indført. Denne sanktionsordning består af en række finansielle, økonomiske og handelsmæssige foranstaltninger¹⁶.

For at sikre en effektiv gennemførelse af EU's foranstaltninger til indefrysning af aktiver over for personer og enheder med tilknytning til den russiske aggression oprettede Kommissionen taskforcen "Freeze and Seize". Formålet med taskforcen er at koordinere de foranstaltninger, der træffes af EU-organer og nationale myndigheder, og tackle eventuelle udfordringer i forbindelse med gennemførelsen af EU's sanktioner. Taskforcen har allerede skabt vigtige resultater: Medlemsstaterne har indefrosset aktiver til en værdi af næsten 10 mia. EUR, hvilket beløber sig til 32 mia. EUR, når den russiske centralbanks midler medregnes. Den samlede virkning af sanktionerne mærkes allerede i den russiske økonomi¹⁷. Taskforcen har også til formål at lette udvekslingen mellem de retshåndhævende myndigheder om efterforskninger og konfiskationsforanstaltninger i forbindelse med potentielle forbrydelser relateret til de personer, der er omfattet af sanktioner (herunder omgåelse af sådanne sanktioner). Taskforcen undersøger også mulighederne for at anvende konfiskerede aktiver til gavn for det ukrainske folk.

I Kommissionens henstilling af 28. marts 2022¹⁸ om øjeblikkelige skridt i forbindelse med den russiske invasion af Ukraine med hensyn til ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer opfordres medlemsstaterne til at revurdere naturaliseringer og opholdstilladelser, der er udstedt i henhold til sådanne ordninger til Rusland og Belarus, for at kontrollere, at de ikke er opført på EU's liste over sanktioner i forbindelse med krigen i Ukraine. Kommissionen anbefalede også at suspendere udstedelsen af opholdstilladelser under ordninger for opholdsret til investorer til alle russiske og belarusiske statsborgere.

Ifølge en nylig undersøgelse foretaget ved hjælp af DATACROS-værktøjet, der finansieres af Fonden for Intern Sikkerhed — politi¹⁹, er der næsten 31 000 virksomheder i Europa (herunder fast ejendom, byggeri, hoteller og den finansielle sektor og energisektoren) med russiske reelle ejere²⁰. Af dem ejes 1 400 (op til 5 %) af 33 personer, der er omfattet af nylige sanktioner — de såkaldte oligarker. Nogle oligarker kan skjule

¹⁵ Rådets forordning (EU) 2022/398 af 9. marts 2022 om ændring af forordning (EF) nr. 765/2006 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Belarus og Belarus' involvering i den russiske aggression mod Ukraine (EUT L 82 af 9.3.2022, s. 1).

Rådets afgørelse (FUSP) 2022/399 af 9. marts 2022 om ændring af afgørelse 2012/642/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Belarus og Belarus' involvering i den russiske aggression mod Ukraine (EUT L 82 af 9.3.2022, s. 9).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en.

¹⁷ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-05/russia-risks-bigger-longer-sanctions-hit-internal-report-warns>.

¹⁸ C(2022) 2028 final.

¹⁹ Denne analyse er en del af TOM — The Ownership Monitor, som er et fælles initiativ fra Transcrime og dens spinoff Crime&tech: <https://www.transcrime.it/en/stories/tom-the-ownership-monitor/>.

²⁰ Kriterierne i TOM-undersøgelsen er, at de udpegede personer "direkte eller indirekte kontrollerer mindst 5 % af aktiekapitalen".

deres ejerskab af eller kontrol med virksomheder gennem mellemliggende selskaber, der er registreret i lande uden for EU²¹, eller lokale proformaaktionærer.

Faktisk var der allerede højrisikoindikatorer for en række af disse virksomheder, før der blev indført sanktioner: opført i Offshore Leaks-databasen²², uberettiget kompleks selskabsstruktur, anvendelse af uigennemsigtige juridiske arrangementer eller forbindelser til højrisikojurisdiktioner. Det betyder, at disse virksomheder kunne (og burde) have tændt røde advarselsslamper hos de kompetente myndigheder og tilsynsmyndighederne inden de seneste begivenheder.

På denne baggrund bidrager målet med EU's AML/CFT-ramme om at beskytte integriteten af EU's finansielle system til at beskytte frihed, retfærdighed og sikkerhed i Europa som helhed. En korrekt gennemførelse af EU's restriktive foranstaltninger til indefrysning af aktiver²³ kræver også en effektiv håndhævelse af reglerne om reelt ejerskab (dvs. gennemsigtighed i virksomhedsregistre og forretningsdomæner), videreudvikling af sammenkoblinger mellem forskellige registre (registre over reelt ejerskab, selskabs-/virksomhedsregistre, tingbøger), mere gnidningsløst samarbejde mellem myndigheder og udveksling af oplysninger samt passende afsløring af og tilsyn med aktiver, der skjules for skattemyndighederne²⁴. Skuffeselskaber kan oprettes relativt let, og de anvendes derfor fortsat til at flytte hundredvis af millioner euro gennem uigennemsigtige transaktioner²⁵. Ved at anvende skuffeselskaber kan kriminelle skjule midlernes oprindelse og destination og samtidig skjule den reelle begunstigede for operationen. Disse midler kan anvendes til ren personlig vinding og til destabilisering af hele lande. Ved at kaste lys over ulovlige pengestrømme bidrager det således ikke blot til at forsvare demokratiet og EU-borgernes sikkerhed, men også til at imødegå autokraturers indflydelse.

Drøftelserne inden for rammerne af taskforcen "Freeze and Seize" understreger vanskelighederne med at identificere de aktiver, der kontrolleres af oligarker som reelle ejere, ofte skjult bag komplekse retlige strukturer på tværs af forskellige jurisdiktioner. Dette er en stor udfordring for håndhævelsen af sanktioner og for de retshåndhavende myndigheders efterforskningsaktiviteter. Det er derfor yderst vigtigt at sikre hurtige fremskridt i forhandlingerne om pakken om bekæmpelse af hvidvask af penge for at sikre, at de kompetente myndigheder har adgang til oplysninger om reelt ejerskab. I betragtning af registrenes betydning for at sikre en effektiv gennemførelse af målrettede finansielle sanktioner er det desuden vigtigt, at medlemsstaterne så vidt muligt foregriber

²¹ De vigtigste lande uden for EU, der anvendes til virksomhedsregistrering, er De Britiske Jomfruøer og Caymanøerne — men de udgør kun ca. 2 % af alle mellemliggende forbindelser: "Inside the matrioska: the firms controlled by sanctioned 'oligarchs' across European regions and sectors", Transcrime, marts 2022.

²² Denne database indeholder oplysninger om mere end 810 000 offshore-enheder, der indgår i efterforskningen af Pandora Papers, Paradise Papers, Bahamas Leaks, Panama Papers og Offshore Leaks. Dataene trækker tråde til personer og virksomheder i mere end 200 lande og territorier: <https://offshoreleaks.icij.org/>.

²³ Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 af 17. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT L 78 af 17.3.2014, s. 6).

²⁴ I denne forbindelse henvises der til forslag til Rådets direktiv om regler til forebyggelse af misbrug af skuffeselskaber til skattemæssige formål og om ændring af direktiv 2011/16/EU (COM(2021) 565 final).

Desuden har Kommissionen og medlemsstaternes skattemyndigheder oprettet en undergruppe om skattehåndhævelse i taskforcen "Freeze and Seize" for at intensivere deres indsats mod russere og belarusere, enkeltpersoner og virksomheder samt deres partnere:

https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/state-tax-authorities-step-tax-enforcement-efforts-support-freeze-and-seize-task-force-2022-06-08_en.

²⁵ Indsatsen mod skuffeselskaber er ved at blive intensiveret med fastsættelse af regler i Kommissionens forslag til Rådets direktiv om forebyggelse af misbrug af skuffeselskaber til skattemæssige formål (COM(2021) 565 final).

vedtagelsen af de foranstaltninger, der foreslås deri, for at sikre, at der er tilstrækkelige oplysninger i registrene over reelt ejerskab.

2. RESULTATER AF DEN OVERNATIONALE RISIKOVURDERING

I denne tredje udgave af den overnationale risikovurdering analyserer Kommissionen de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som 43 produkter og tjenesteydelser, grupperet i otte kategorier, kan udgøre for EU's indre marked. Disse produkter og tjenesteydelser er dem, der er identificeret i hvidvaskdirektivet²⁶, sammen med flere andre, der er relevante for risikovurderingen i lyset af deres opfattede iboende risiko²⁷.

Disse 43 produkter og aktiviteter blev allerede vurderet i den anden overnationale risikovurdering (2019)²⁸, som igen udgjorde en ajourført og opgraderet udgave af Kommissionens første rapport (2017)²⁹. De er grupperet som følger:

- 1) kontantrelaterede produkter og tjenester (pengekurerer, kontantintensive forretninger, pengesedler af høj værdi, kontantbetalinger og privatejede pengeautomater)
- 2) den finansielle sektor (kontoindsud, sektoren for detailinvesteringer og for institutionelle investeringer, bankvirksomhed på erhvervskundeområdet, private banking, crowdfunding, valutaveksling, e-penge, pengeoverførsler, ulovlige pengeoverførsler, betalingstjenester, virtuelle valutaer og andre virtuelle aktiver, erhvervslån, forbrugerkredit og lån med lav værdi, realkreditlån og store lån med sikkerhed i aktiver, forsikring (livsforsikring og skadesforsikring) og depottjenester)
- 3) ikkefinansielle produkter og tjenesteydelser (juridiske arrangementer, varer af høj værdi, aktiver af høj værdi, kurerer i ædle metaller og ædelsten, fast ejendom, tjenesteydelser leveret af revisorer og juridiske tjenester)
- 4) spilsektoren
- 5) nonprofitorganisationer
- 6) professionel sport (professionel fodbold)
- 7) frizoner
- 8) ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer.

De er blevet gennemgået i lyset af Unionens reviderede retlige AML/CFT-ramme og, hvor det er relevant, virkningerne af covid-19-pandemien og sanktionerne mod Rusland og Belarus. Hvor omstændighederne ikke har ændret sig, er beskrivelserne og vurderingerne af de produkter og tjenesteydelser, der er analyseret i rapporten fra 2019, ikke blevet ændret væsentligt.

²⁶ Kredit- og finansieringsinstitutter, pengeoverførselsvirksomheder, vekselkontorer, forhandlere af meget værdifulde varer og aktiver, ejendomsmæglere, udbydere af tjenester til trustere eller selskaber, revisorer, eksterne regnskabskyndige og skatterådgivere, notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv samt udbydere af spiltjenester.

²⁷ Disse andre produkter og tjenesteydelser er normalt genstand for nationale risikovurderinger i hele verden. De omfatter kategorien af kontantrelaterede produkter samt virtuelle valutaer, crowdfunding og nonprofitorganisationer. Som det var tilfældet med den foregående overnationale risikovurdering (2019), er visse uformelle midler, f.eks. de midler, der anvendes af Hawala og andre uformelle værdioverførselstjenester, professionel fodbold, frihavne og ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer, også blevet vurderet.

²⁸ COM(2019) 370 final.

²⁹ COM(2017) 340 final.

Denne vurdering ajourfører således oplysningerne i rapporten fra 2019, finjusterer og strømliner flere områder (såsom virtuelle valutaer og aktiver og analysen af den finansielle sektor og ikkefinansielle produkter) og reviderer tal og informationskilder.

2.1. Primære risici i de sektorer, der er omfattet af den overnationale risikovurdering

2.1.1. Kontanter og kontantlignende aktiver

Selv om detailtransaktionerne i kontanter er faldet, synes efterspørgslen efter eurosedler at være steget i en tendens, der kaldes "pengesedlernes paradoks", hvilket viser, at kontanter stadig er en populær værdireserve, selv i kølvandet på covid-19-pandemien³⁰. På trods af kriminalitetens skiftende karakter er den kriminelle økonomi i overvældende grad fortsat kontantbaseret, hvilket udsætter EU for betydelige ML/TF-risici på grund af anonymiteten og den relativt lette bevægelighed af kontanter og kontantlignende aktiver. Kriminelle forsøger at flytte likvide midler til steder, hvor det er lettere at anvende eller placere penge i det finansielle system, typisk på steder, hvor der er en fremherskende brug af kontanter eller et svagt tilsyn med det finansielle system. Kontanter kan konverteres yderligere til anonyme aktiver såsom forudbetalte kort, som i øjeblikket ikke er underlagt grænsekontrol³¹. Der indberettes meget få tilfælde, muligvis på grund af vanskelighederne ved at opdage kontanttransaktioner. Fremkomsten af privatejede pengeautomater øger de kriminelle organisationers muligheder for at placere deres indtægter i det finansielle system uden at blive opdaget.

Den nuværende retlige ramme i EU har i høj grad forhindret indførsel af store ulovlige kontantbeløb i det finansielle system. Forordningen om kontrol med likvide midler³², som trådte i kraft i juni 2021, øger omfanget af kontrollen med likvide midler ved EU's grænse og styrker myndighedernes beføjelser.

I øjeblikket har 19 medlemsstater gennemført eller er i færd med at indføre begrænsninger for kontantbetalinger, men forskellige rammer forvrider konkurrencen og kan føre til flytning af virksomheder til medlemsstater med mindre strenge krav. Kommissionens handlingsplan for en samlet EU-politik for forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme³³ henviste til indførelsen af lofter for store kontantbetalinger som et potentielt middel til at mindske ML/TF-risici. Med henblik herpå indeholder Kommissionens forslag til forordning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme³⁴ en grænse for store kontantbetalinger.

³⁰ "The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use", ECB Economic Bulletin, udgave 2/2021. Også "Cash still king in times of COVID-19", hovedtale ved Fabio Panetta, medlem af ECB's direktion, ved Deutsche Bundesbanks 5. International Cash Conference – "Cash in times of turmoil": <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210615~05b32c4e55.en.html>.

³¹ I Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1672 af 23. oktober 2018 om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1889/2005 (EUT L 284 af 12.11.2018, s. 6) defineres "likvide midler" i fire kategorier: kontanter, ihænde havepapirer, råvarer anvendt som højlikvide værdiopbevaringsmidler og forudbetalte kort. I øjeblikket er forudbetalte kort ikke omfattet. Hvis der imidlertid er stærke beviser for, at forudbetalte kort anvendes til at overføre værdi på tværs af EU's grænser, kan der vedtages en delegeret retsakt, der omfatter forudbetalte kort.

³² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1672 af 23. oktober 2018 om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1889/2005 (EUT L 284 af 12.11.2018, s. 6).

³³ Meddelelse fra Kommissionen om en handlingsplan for en samlet EU-politik for forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (C/2020/2800) (EUT C 164 af 13.5.2020, s. 21).

³⁴ COM(2021) 420 final.

2.1.2. Finanssektoren

Som det var tilfældet med de foregående rapporter, omfatter denne overnationale risikovurdering inden for denne kategori en række produkter og sektorer (i alt 17), der leverer finansielle tjenesteydelser til kommercielle kunder og detailkunder. Dette kapitel omfatter en bred vifte af brancher, herunder banksektoren, investeringer, forsikring, crowdfunding, e-penge, pengeoverførsler (lovlige eller andre), kryptoaktiver og betalingstjenester.

De fleste af de identificerede trusler og sårbarheder er allerede blevet fremhævet i de tidligere overnationale risikovurderinger og er fortsat relevante. I finanssektoren påvirker manglen på klare og konsekvente regler, inkonsekvent AML/CFT-tilsyn i hele det indre marked og utilstrækkelig koordinering og udveksling af oplysninger mellem FIU'er fortsat EU's evne til at håndtere ML/TF-risici korrekt³⁵. Desuden synes de kompetente AML/CFT-myndigheder i medlemsstaterne ofte at finde det vanskeligt at føre tilsyn med sektoren i overensstemmelse med en risikobaseret tilgang³⁶.

I overensstemmelse med udtalelsen fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed fra marts 2021³⁷ er det i denne overnationale risikovurdering udgangspunktet, at kredit- og betalingsinstitutter, vekselkontorer, e-pengeinstitutter og kreditudbydere (bortset fra kreditinstitutter) synes at være mest sårbare over for risici som følge af svagheder i AML/CFT-systemer og -kontroller³⁸.

De risici, der er forbundet med kryptoaktiver, kræver ikke blot et højt niveau af forbruger- og investorbeskyttelse og markedsintegritet, men også foranstaltninger mod markedsmanipulation og forebyggelse af ML/TF-aktiviteter³⁹. Der skal også tages hånd om de risici for finansiel stabilitet og pengepolitik, der kan opstå som følge af en omfattende anvendelse af kryptoaktiver og løsninger baseret på distributed ledger-teknologi (DLT) på de finansielle markeder⁴⁰.

Investeringsfondes karakteristika og art gør dem sårbare over for hvidvask af udbytte fra svig, skattekriminalitet, korrupsion og bestikkelse⁴¹. Risikoen skyldes yderligere sektorens eksponering over for højrisikokunder samt transaktionernes store omfang,

³⁵ Disse strukturelle problemer behandles i Kommissionens forslag fra 2021 om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A52021PC0423>.

³⁶ Dette er i overensstemmelse med EBA's konklusioner i dens første rapport om de kompetente myndigheders tilgange til AML/CFT-tilsynet med banker, som blev offentliggjort i 2020. Der er en risiko for, at de kompetente myndigheder i mangel af passende risikovurderinger ikke identificerer og reagerer på ML/TF-risici, som deres sektor er udsat for.

³⁷ "Opinion of the European Banking Authority on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector", Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), 3.3.2021, EBA/Op/2021/04: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

Dette er den tredje udtalelse om de ML/TF-risici, der påvirker Den Europæiske Unions finansielle sektor. EBA udstedte den som led i sit nye mandat til at lede, koordinere og overvåge bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i det finansielle system på EU-plan. Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) var tæt involveret i processen.

³⁸ I lyset af udviklingen i de tværsektorielle risici. Disse omfatter risici i forbindelse med virtuelle valutaer, nye teknologier (fintech og regtech), finansiering af terrorisme, risici som følge af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU og risikobegrænsning. Som forklaret nærmere i kapitel 3.1 i EBA's rapport.

³⁹ Risici, der er beskrevet i Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markeder for kryptoaktiver og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937 (COM(2020) 593 final).

⁴⁰ De forslag fra Kommissionen, der behandler disse spørgsmål, er nærmere beskrevet i de relevante afsnit i det ledsagende arbejdsdokument.

⁴¹ Der findes en detaljeret forklaring i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene i afsnittene om vurdering af sektoren for detailinvesteringer og institutionelle investeringer og proformaerjere.

kompleksitet og grænseoverskridende karakter. I en industri, der har betydelige værdier under forvaltning, er gennemsigtheden i det reelle ejerskab stadig ikke optimal.

2.1.3. Den ikkefinansielle sektor og ikkefinansielle produkter

I dette kapitel vurderer den overnationale risikovurdering retlige strukturer efter en ny tilgang, der afviger fra tidligere rapporter. Den fokuserer nu på de vigtigste sårbarheder, der er forbundet med at skjule reelt ejerskab (truster, forvaltere og selskaber), og ikke længere på specifikke tidspunkter i juridiske enheders og juridiske arrangementers levetid (oprettelse, forretningsaktivitet og ophør). Den tager også hensyn til markedet for varer af høj værdi, investeringer i fast ejendom og tjenesteydelser leveret af regnskabsførere, revisorer, rådgivere og skatterådgivere samt juridiske tjenesteydelser fra notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv.

2.1.3.1. Den ikkefinansielle sektor og ikkefinansielle produkter — juridiske enheder og arrangementer

Kriminelle kan udvikle komplekse strukturer, der omfatter virksomheder og juridiske enheder, for at skjule finansielle revisionsspor, ofte med brug af skuffeselskaber og dækvirksomheder. Brugen af sådanne retlige strukturer dækker over bevægelser af ulovligt udbytte som lovlige forretningstransaktioner. Truster og lignende ordninger skaber uigennemsigthed og skjuler aktiver fra retshåndhævende myndigheder og kontorer for inddrivelse af aktiver. Manglende samarbejde og informationsudveksling mellem myndigheder i forskellige jurisdiktioner skaber områder med svagheder, som let kan udnyttes af kriminelle, der søger efter jurisdiktioner, hvor kontrollen med bekæmpelse af hvidvask af penge er mindre effektiv.

Som supplement til sådanne strukturer kan de tjenester, der leveres af proformadirektører og -aktionærer, udnyttes til at sløre det reelle ejerskab. For eksempel anvender kriminelle og personer, der er afskåret fra at påtage sig visse stillinger i erhvervslivet, tjenester fra formelle proformaejere for at skjule deres identitet, omgå forbud og holde sig skjult i selskabsdokumenter og -registre.

2.1.3.2. Den ikkefinansielle sektor og ikkefinansielle produkter — varer af høj værdi

Varer af høj værdi, herunder kunst, antikviteter og ædle metaller og ædelsten, er varer, der gør det muligt at overføre værdi. For kriminelle betyder dette, at ulovligt udbytte kan konverteres til aktiver af høj værdi, som kan flyttes på tværs af grænserne og opbevares relativt let og med meget lidt myndighedskontrol. Værdien af aktiver såsom kunst og antikviteter er ofte subjektiv og svær at kontrollere eller sammenligne. Derfor kan billige kunstgenstande sælges til medskyldige til en meget oppustet pris, og der kan dermed fremlægges en faktura, der legitimerer overførslen af midler.

Der er i vid udstrækning blevet rapporteret om forbindelser mellem handel med antikviteter og handel med narkotika, vilde dyr og planter og våben, hvidvask af penge og skattekriminalitet samt finansiering af krigsmateriel og terrororganisationer, hvilket betyder, at ulovlig handel med antikviteter er på niveau med grov grænseoverskridende organiseret kriminalitet⁴². Som bebudet i EU-strategien til bekæmpelse af organiseret

⁴² Der henvises for alle til Interpol, RHIPTO og det globale initiativ mod grænseoverskridende organiseret kriminalitet: "World Atlas of illicit flows", 2018: <https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf>.

kriminalitet 2021-2025⁴³ vil Kommissionen ved udgangen af 2022 vedtage sin handlingsplan om ulovlig handel med kulturgoder, hvori der fastlægges en samlet politisk tilgang til at standse denne form for kriminalitet og beskytte kulturgoder mod skader fra kriminelle aktiviteter.

2.1.3.3. Den ikkefinansielle sektor og ikkefinansielle produkter — tjenesteydere

Virksomheder, der leverer tjenesteydelser⁴⁴, risikerer fortsat at blive infiltreret eller være ejet af organiserede kriminelle grupper for at hvidvaske ulovligt udbytte. Gerningsmændene kan udnytte deres rådgivningstjenester og specialiserede viden om oprettelse og forvaltning af selskabskonstruktioner samt deres evne til at fremlægge dokumentation og garantier i forbindelse med forretningsaktiviteter. Den respekt, der er forbundet med visse erhverv, gør dem attraktive for hvidvaskere, og det samme gør deres brug af kundekonti. Aktører kan være involveret uden at vide det, men kan også være meddelagtige med kriminelle eller undlade at opfylde deres AML/CFT-forpligtelser.

Risikoeksponeringen skyldes involveringen af disse fagfolk i forvaltningen af komplekse juridiske situationer og af selskaber og juridiske arrangementer, herunder skuffeselskaber og offshore-selskaber.

Forskelle i anvendelsen af risikobaseret tilsyn med visse sektorer i medlemsstaterne, navnlig når de udføres af selvregulerende organer, påvirker effektiv forebyggelse og evnen til at afsløre misbrug. Det lave antal rapporter om mistænkelige transaktioner eller aktiviteter (STR eller SAR) fra de fleste udpegede ikkefinansielle virksomheder og erhverv (DNFBP)⁴⁵ på tværs af medlemsstaterne tyder på, at mistænkelige transaktioner eller aktiviteter ikke opdages og indberettes effektivt.

Ejendomssektoren er også i høj grad udsat for risici for hvidvask af penge og er særlig sårbar over for skattekriminalitet. En undersøgelse fra Kommissionen anslog, at EU-borgere ejer 1,4 billioner EUR i fast ejendom offshore⁴⁶. Komplekse finansieringsmetoder, formidling og brug af forskellige selskabsformer gør det vanskeligt at bestemme det reelle ejerskab. Undersøgelser foretaget af FATF og Egmontgruppen giver eksempler på kompleksiteten af de ordninger, der er indført for at skjule finansieringskilden⁴⁷.

Som det fremgår af nationale risikovurderinger, fungerer oplysningsaktiviteter, uddannelse og øget tilsyn mest effektivt for tjenesteydere.

⁴³ COM(2021) 170 final.

⁴⁴ Erhvervsvirksomheder, der tilbyder tjenesteydelser leveret af regnskabsførere, revisorer, rådgivere og skatterådgivere samt notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv — som beskrevet i de relevante vurderinger i bilag 1 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

⁴⁵ DNFBP står for "Designated Non-Financial Business and Professions" (udpegede ikke-finansielle virksomheder og fagfolk). Det drejer sig om visse typer af "ikkefinansielle" virksomheder, der er blevet identificeret som værende i risiko for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme på grund af arten af deres virksomhed og de transaktioner og aktiviteter, som de måtte udføre.

⁴⁶ Kommissionen, Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion, "Monitoring the amount of wealth hidden by individuals in international financial centres and impact of recent internationally agreed standards on tax transparency on the fight against tax evasion: final report", Publikationskontoret, 2021:

<https://data.europa.eu/doi/10.2778/291262>.

⁴⁷ F.eks. FAFT og Egmontgruppen, "Concealment of Beneficial Ownership", s. 26, juli 2018.

2.1.4. Fællestræk for de finansielle og ikkefinansielle sektorer (juridiske enheder og arrangementer)

Svaghederne forbundet med reelt ejerskab udgør fortsat en betydelig trussel mod det finansielle system. Anonymitet er stadig en kritisk sårbarhed i det internationale finansielle system, idet banker, tilsynsmyndigheder og retshåndhævende myndigheder ikke kan fastslå virksomhedernes reelle ejere hurtigt. Institutter for kollektiv investering er ligeledes i fare, da slutinvestorerens identitet normalt ikke er gennemsigtig, og anvendelsen af samlekonti⁴⁸ komplicerer udvekslingen af oplysninger mellem formidlere yderligere.

I den ikkefinansielle sektor bruger kriminelle juridiske enheder og arrangementer, fordi de giver større anonymitet og kan skjule de reelle ejeres identitet samt er et middel til at udføre deres ulovlige aktiviteter, f.eks. ved at lette logistikken eller transporten af ulovlige varer.

Gennemsigtighed med hensyn til reelt ejerskab forekommer således at være et afgørende element på begge områder. Nøglen til at imødegå anonymitetsrelaterede risici ligger i de initiativer, der er vedtaget i de seneste år på globalt plan og navnlig i EU, som er frontløber i denne henseende, for at øge virksomhedernes gennemsigtighed og forhindre, at kriminelle misbruger dem. Oprettelsen af registre over reelt ejerskab⁴⁹ og den øgede gennemsigtighed i virksomhederne⁵⁰ er blot nogle få eksempler på igangværende tiltag til at bekæmpe brugen af skuffeselskaber. Ud over at vide, *hvem* der faktisk kontrollerer en virksomhed, giver det spor til efterforskningen og kan danne grundlag for risikovurderingen, hvis det afsløres, *hvordan* virksomhederne kontrolleres, hvilket fremmer tidlig opdagelse af risici og gør det muligt at forstå skjulte mønstre, som ikke ville være synlige med en traditionel tilgang.

2.1.5. Spilsektoren

Spilsektoren er kendetegnet ved hurtig økonomisk vækst og teknologisk udvikling med en stærk vækst i onlinesektoren under og efter covid-19-pandemien. I denne forbindelse rapporterede en række kompetente myndigheder, at risiciene i forbindelse med onlinespil er steget yderligere siden offentliggørelsen af den sidste overnationale risikovurdering i 2019.

For første gang betragter denne vurdering ombyttelige tokens, der anvendes i videospil, som ligestillede med kryptoaktiver⁵¹. Derfor bør deres trusselsvurdering følge samme ordning.

Kasinoer indebærer eksempelvis en høj eksponeringsrisiko, men deres medtagelse i AML/CFT-rammen siden 2005 har haft en begrænsende virkning. Lotterier og spilleautomater (uden for kasinoer) udgør en moderat ML/TF-risiko. For lotterier er der udviklet en vis kontrol, navnlig for at tackle de risici, der er forbundet med høje

⁴⁸ En samlekonto kan omfatte forvaltede handler for mere end én person og giver mulighed for anonymitet for de personer, der står på kontoen.

⁴⁹ Ved gennemførelse af artikel 30 i direktiv (EU) 2015/849.

⁵⁰ Direktiv (EU) 2019/1151, hvad angår anvendelsen af digitale værktøjer inden for selskabsret. Kommissionen er også i færd med at udarbejde et nyt initiativ inden for selskabsretten, der bl.a. skal omfatte forudgående kontrol af selskaber i alle medlemsstater.

⁵¹ Personer, der hvidvasker penge, kan anvende det digitale salg af disse tokens på samme måde, som de anvender fysisk salg. Ulovlig penge kan bruges til at købe og derefter sælge dem og dermed rense de snavsede penge. Et eksempel: <https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times>.

gevinster. Landbaseret bingo anses for at indebære en lav ML/TF-risiko på grund af de relativt lave indsatser og gevinster.

2.1.6. *Indsamling og overførsel af midler gennem nonprofitorganisationer*

Denne rapport omhandler de kategorier af nonprofitorganisationer, der er omhandlet i henstillingen fra Den Finansielle Aktionsgruppe⁵². Dette risikoscenarie vedrører nonprofitorganisationers indsamling og overførsel af midler inden for det indre marked samt indsamling af midler til overførsel til og fra tredjelande.

Forskelligartetheden i nonprofitsektoren og -delsektorerne udgør en udfordring for risikovurderingen. Arten og omfanget af risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme kan variere afhængigt af finansieringskilderne, udbetalingsmetoderne og -kanalerne samt modtagerne af midlerne. Nonprofitorganisationer, der yder humanitær bistand, opererer ofte i konflikt- eller kriseområder, hvor der til tider kan være væbnede grupper eller enkeltpersoner, der er udpeget som terrorister. Finansielle institutioners risikobegrænsning bringer nonprofitorganisationer i fare for udelukkelse fra finansielle tjenesteydelser, og vanskelighederne ved at få adgang til formelle bankkanaler øger risikoen yderligere⁵³.

Nonprofitorganisationer er blevet mere bevidste om de risici, de står over for, med en stigning i investeringerne i compliancefunktioner og revisionsfunktioner blandt veletablerede nonprofitorganisationer. Der er plads til mere samarbejde og opsøgende arbejde fra medlemsstaternes side over for den finansielle sektor for at lette nonprofitorganisationers adgang til regulerede kanaler.

Næsten alle medlemsstater har indført en eller anden form for tilsyn, enten gennem nonprofitorganisationers tilsynsorganer, skattemyndigheder eller andre typer tilsynsmyndigheder. Due diligence-procedurer i forbindelse med registrering og adgang til finansielle tjenesteydelser er blevet strengere, hvilket potentielt gør nonprofitorganisationer mindre attraktive med henblik på finansiering af terrorisme.

2.1.7. *Professionel sport*

Ligesom mange andre virksomheder er sport blevet brugt af kriminelle til at hvidvaske penge og opnå ulovlig indkomst. Fodbold, som er langt den mest populære sport i verden, er en indlysende kandidat. Som i kunstverdenen er kriminelle i sportsverdenen ikke altid motiveret af økonomisk gevinst. Social prestige, tilknytning til berømtheder og muligheden for at samarbejde med myndigheds personer kan også tiltrække kriminelle investeringer.

⁵² "En juridisk person, ordning eller organisation, der primært beskæftiger sig med at rejse eller fordele midler til f.eks. velgørende, religiøse, kulturelle, uddannelsesmæssige, sociale eller foreningsmæssige formål eller med henblik på at udføre andre typer 'godgørende arbejde':

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profitorganisations.pdf>.

⁵³ Hvis en finansiel institution beslutter at nægte at indgå eller afslutte forretningsforbindelser med individuelle kunder eller kundekategorier, der er forbundet med højere ML/TF-risiko, eller at afvise at gennemføre transaktioner med højere ML/TF-risiko, benævnes dette "risikobegrænsning". Ifølge Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds udtalelse om risikobegrænsning (EBA/Op/2022/01) kan risikobegrænsning være et legitimt risikostyringsværktøj, men det kan også være et tegn på ineffektiv ML/TF-risikostyring med mulige alvorlige konsekvenser. EBA mener, at dens reguleringsmæssige vejledning i, hvordan ML/TF-risici håndteres bør bidrage til at undgå uberettiget risikobegrænsning, hvis den anvendes korrekt:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf.

Covid-19-pandemien har haft en ødelæggende indvirkning på klubbernes økonomi, hvilket har resulteret i en stigning i flere tendenser, der kan bringe sektoren i større fare. På grund af utilstrækkelige ressourcer og utilstrækkelig uddannelse er denne sektor stadig sårbar over for hvidvask af penge og i langt mindre grad finansiering af terrorisme. Sektorens egne retlige rammer har øget den anvendte kontrol, men disse rammer er i sig selv utilstrækkelige. Gennemsigtighed på alle niveauer, fra spillertransfer til ejerskab af klubber, er afgørende for at reducere denne sektors risikoniveau.

2.1.8. Frihandelsområder

Frihandelsområder anses fortsat for at udgøre en stor risiko for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, da de giver en række fordele set ud fra et told- og skattemæssigt synspunkt. Dette kan øge risikoen for, at de fremmer prædikatorbrydelser eller misbrug. Selv om de vurderede risici gælder for alle frizoner og i mindre omfang toldoplæg, bliver de større i forbindelse med varer af høj værdi i frihavne. I en forskningsrapport peges der på den hastige vækst på markedet for dyr kunst og den fysiske udvidelse af luksuslagre, og det anføres, at luksusfrihavne etablerer sig som nye aktører i det globale system for skatteundgåelse og -kriminalitet⁵⁴.

Desuden kan frihandelsområder udgøre en risiko med hensyn til forfalskning, da de giver svindlere mulighed for at indføre forsendelser, tilpasse eller på anden måde ændre last eller tilknyttede dokumenter og derefter reeksportere produkter uden indgreb fra toldmyndighederne, hvorved de kan tilsløre varernes oprindelse og art eller den oprindelige leverandør.

Der er plads til at forbedre reguleringen af EU's frizoner. Kommissionens forslag til forordning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, der blev vedtaget i juli 2021, præciserer anvendelsesområdet for de omfattede enheder⁵⁵. Kommissionen foretager i øjeblikket en evaluering af EU's frizoner. Denne evaluering vurderer bl.a. fordele og omkostninger ved frizoner, herunder risikoen for eventuelt misbrug, både på told- og skatteområdet.

2.1.9. Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer

Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer har til formål at tiltrække investeringer i et land ved at tildele statsborgerskab eller opholdsret til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer i det pågældende land. Sådanne ordninger er attraktive, da de gør det lettere at rejse og drive virksomhed, men de kan være genstand for misbrug med henblik på hvidvask af penge, skattekriminalitet og korrupsion og kan også øge sikkerhedsrisici. Et andet statsborgerskab kan lette bevægelsen af uretmæssigt tilegnet udbytte og skjule aktiver fra de kompetente myndigheder. Der kan også opstå bekymringer med hensyn til den manglende gennemsigtighed og forvaltning af ordningerne.

⁵⁴ <https://www.taxobservatory.eu/repository/the-new-luxury-freeports-offshore-storage-tax-avoidance-and-invisible-art/>.

⁵⁵ Forslaget har til formål at udvide anvendelsesområdet for forpligtede enheder, der handler med og oplagrer kunst, til toldoplæg.

I oktober 2020 tog Kommissionen skridt⁵⁶ med hensyn til de tre medlemsstater, der på daværende tidspunkt drev ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, baseret på bekymringer om, hvorvidt disse medlemsstater havde tilsidesat deres EU-retlige forpligtelser med hensyn til princippet om loyalt samarbejde⁵⁷ og begrebet unionsborgerskab⁵⁸. Unionsborgerskabets karakter og de dertil knyttede rettigheder indebærer, at sådanne ordninger ikke er begrænset til den medlemsstat, der naturaliserer en investor, men berører alle medlemsstater og EU som helhed. Kommissionen har udtrykkeligt anført, at tildeling af statsborgerskab og dermed unionsborgerskab til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer og uden nogen reel forbindelse mellem den pågældende medlemsstat og investoren undergraver unionsborgerskabets integritet og princippet om loyalt samarbejde⁵⁹.

Kun én medlemsstat anvender fortsat en ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer⁶⁰. Kommissionen gennemførte sin traktatbrudsprocedure mod denne medlemsstat i april 2022⁶¹.

Der tilbydes imidlertid ordninger for opholdsret til investorer i 19 medlemsstater.

I Kommissionens forslag til forordning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme hedder det, at operatører, der er involveret på vegne af tredjelandstatsborgere i forbindelse med ordninger for investorer ophold, vil blive registreret som forpligtede enheder. Aktører, der er involveret i ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, er ikke medtaget i forslaget på grund af Kommissionens betænkeligheder med hensyn til deres uforenelighed med EU-retten⁶².

Risiciene ved sådanne ordninger er for nylig blevet fremhævet i forbindelse med den russiske aggression mod Ukraine, da statsborgere, der er omfattet af sanktioner eller i væsentlig grad støtter krigen mod Ukraine, kan have opnået unionsborgerskab eller opholdstilladelser i medlemsstaterne. Da ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer er i strid med EU-retten, har Kommissionen indtrængende opfordret medlemsstaterne til straks at ophæve dem. Den har også opfordret medlemsstaterne til at sikre, at ordninger for opholdsret til investorer underkastes streng kontrol⁶³.

⁵⁶ Den 20. oktober 2020 indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer mod Cypren og Malta ved at udstede åbningsskrivelser vedrørende deres ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer. Kommissionen skrev også til Bulgarien om landets ordning i oktober 2020.

⁵⁷ Artikel 4, stk. 3, i TEUF.

⁵⁸ Artikel 20 i TEUF.

⁵⁹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer i Den Europæiske Union" af 23.1.2019 (COM(2019) 12 final):

https://ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union_en.

⁶⁰ Malta. I marts 2022 suspendede Malta dog indtil videre midlertidigt sin ordning for russiske og belarusiske statsborgere. Bulgarien afskaffede i marts 2022 sit statsborgerskab mod investering-program, som trådte i kraft i april 2022. Cypren suspendede sin ordning i 2020 og afsluttede behandlingen af alle ikkefærdigbehandlede ansøgninger i 2021.

⁶¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_22_2068.

⁶² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, 20.7.2021 (COM(2021) 420 final).

⁶³ Kommissionens henstilling af 28.3.2022 om de skridt, der øjeblikkelig bør tages i lyset af den russiske invasion af Ukraine for så vidt angår ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer C(2022) 2028 final.

Som led i de foranstaltninger, der er truffet for at imødegå risiciene ved ordninger for opholdsret til investorer, vedtog Kommissionen desuden den 27. april 2022 et forslag om omarbejdning af direktivet om fastboende udlændinge. Forslaget indeholder bl.a. regler, der skal forhindre, at tredjelandsinvestorer uretmæssigt opnår status som fastboende udlænding i EU. Med henblik herpå indeholder det en bestemmelse om at styrke kontrollen med opholdskravet, navnlig for så vidt angår ansøgninger om status som fastboende udlænding i EU, der indgives af personer, der har og/eller har haft en opholdstilladelse udstedt på grundlag af en hvilken som helst form for investering i en medlemsstat.

3. RISIKOBEGRÆSENDE FORANSTALTNINGER

3.1. Risikobegrænsende foranstaltninger under det femte hvidvaskdirektiv

Med det femte hvidvaskdirektiv, der skulle gennemføres i national ret inden januar 2020⁶⁴, har Unionen fået en række værktøjer, der sætter den i stand til mere effektivt at forhindre, at det finansielle system udnyttes til hvidvask og finansiering af terrorisme, navnlig gennem:

- forbedret gennemsigtighed via offentlige registre over reelt ejerskab for virksomheder og offentligt tilgængelige registre for trustere og andre juridiske arrangementer
- begrænsning af anonymiteten i forbindelse med virtuelle valutaer, udbydere af virtuelle tegnebøger og forudbetalte kort
- udvidelse af kriterierne for vurdering af højrisikolande og styrkelse af sikkerhedsforanstaltningerne i forbindelse med finansielle transaktioner til og fra sådanne lande
- krav om, at medlemsstaterne etablerer centrale registre over bankkonti eller systemer til dataudtræk
- styrkelse af tilsynsmyndighedernes samarbejde og informationsudveksling med hinanden, med andre tilsynsmyndigheder og med Den Europæiske Centralbank.

Disse foranstaltninger forventes at bidrage yderligere til at nedbringe risikoniveauerne for de berørte sektorer og produkter. Kommissionen vil undersøge overholdelsen af de nye bestemmelser og offentliggøre en gennemførelsesrapport i 2022.

3.2. EU's risikobegrænsende foranstaltninger, der allerede er indført eller under forberedelse

3.2.1. Retsakter

De fleste af de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der henvises til i de to tidligere overnattonale sikkerhedsvurderinger, er allerede blevet vedtaget, navnlig:

- det femte hvidvaskdirektiv
- den nye forordning om kontrol med likvide midler⁶⁵
- direktivet om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge⁶⁶

⁶⁴ På tidspunktet for udarbejdelsen af denne rapport har alle medlemsstater meddelt, at de har gennemført direktivet fuldt ud.

⁶⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1672 af 23. oktober 2018 om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1889/2005 (EUT L 284 af 12.11.2018, s. 6).

⁶⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1673 af 23. oktober 2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge (EUT L 284 af 12.11.2018, s. 22).

- forordningen om indførsel og import af kulturgenstande⁶⁷
- direktivet om adgang til finansielle og andre oplysninger⁶⁸
- revisionen af forordningerne om de europæiske tilsynsmyndigheder⁶⁹
- vedtagelsen af direktiv (EU) 2019/2177⁷⁰, som ændrer Solvens II-direktivet, MiFID II-direktivet og det fjerde hvidvaskdirektiv
- vedtagelsen af det femte kapitalkravsdirektiv⁷¹, som fjerner hindringerne for samarbejde mellem tilsynsmyndigheder på området for bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme og andre tilsynsmyndigheder.

3.2.2. Lovgivningsforslagene

Som nævnt i afsnit 1 ("Indledning") fremlagde Kommissionen den 20. juli 2021 en pakke bestående af fire lovgivningsforslag med henblik på at styrke EU's bestemmelser om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme:

- en forordning om oprettelse af en ny EU-AML/CFT-myndighed ("AML-forordningen")⁷²
- en forordning om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der indeholder regler, der finder direkte anvendelse, bl.a. vedrørende due diligence i forbindelse med kunderne og reelt ejerskab ("AML/CFT-forordningen")⁷³
- et sjette direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme ("det sjette hvidvaskdirektiv"), der erstatter det eksisterende direktiv (EU) 2015/849 (fjerde hvidvaskdirektiv som ændret ved det femte hvidvaskdirektiv), og som indeholder bestemmelser, der vil blive gennemført i national ret, såsom regler om nationale tilsynsmyndigheder og FIU'er i medlemsstaterne⁷⁴

⁶⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/880 af 17. april 2019 om indførsel og import af kulturgenstande (EUT L 151 af 7.6.2019, s. 1).

⁶⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1153 af 20. juni 2019 om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger, og om ophævelse af Rådets afgørelse 2000/642/RIA (EUT L 186 af 11.7.2019, s. 122).

⁶⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/2175 af 18. december 2019 om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), forordning (EU) nr. 1094/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger), forordning (EU) nr. 1095/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed), forordning (EU) nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter, forordning (EU) 2016/1011 om indeks, der bruges som benchmarks i finansielle instrumenter og finansielle kontrakter eller med henblik på at måle investeringsfondenes økonomiske resultater, og forordning (EU) 2015/847 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler (EØS-relevant tekst) (EUT L 334 af 27.12.2019, s. 1).

⁷⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/2177 af 18. december 2019 om ændring af direktiv 2009/138/EF om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II), direktiv 2014/65/EU om markeder for finansielle instrumenter og af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (EØS-relevant tekst) (EUT L 334 af 27.12.2019, s. 155).

⁷¹ 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 (EØS-relevant tekst) (EUT L 150 af 7.6.2019, s. 253).

⁷² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Myndigheden for Bekæmpelse af Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorismen og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010 og (EU) nr. 1095/2010 (COM(2021) 421 final).

⁷³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (COM(2021) 420 final).

⁷⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om de mekanismer, medlemsstaterne skal indføre for at forebygge, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, og om ophævelse af direktiv (EU) 2015/849 (COM(2021) 423 final).

- en revision af forordningen fra 2015 om pengeoverførsler med henblik på spring af overførsler af kryptoaktiver (forordning (EU) 2015/847) ("forordningen om pengeoverførsler")⁷⁵.

Den foreslåede AML/CFT-forordning vil udgøre det centrale element i det, der almindeligvis omtales som et fælles EU-regelsæt for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Den vil erstatte minimumsreglerne i EU's gældende hvidvaskdirektiver med detaljerede og umiddelbart gældende bestemmelser. De vigtigste spørgsmål, der behandles i forslaget, omfatter: de forpligtelser, der pålægges enheder, der er forpligtet til at forebygge hvidvask af penge ("forpligtede enheder"), gennemsigtighed i oplysninger om personer, der ejer eller kontrollerer sådanne enheders kunder, og misbrug af anonyme instrumenter (såsom kryptoaktiver). Forordningen vil således udvide listen over forpligtede enheder til at omfatte alle udbydere af kryptoaktivtjenester — som anbefalet af Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF) — og strømline kravene om reelt ejerskab i hele EU. Den vil også begrænse transaktioner i kontanter, idet der fastsættes et loft på 10 000 EUR for at acceptere eller foretage betalinger i kontanter for personer, der handler med varer eller leverer tjenesteydelser. Den vil desuden harmonisere EU's tilgang til tredjelande med strategiske mangler i deres nationale AML/CFT-ordninger.

Kommissionen foreslog at give AML/CFT-myndigheden direkte tilsynsbeføjelser, og den skal være operationel i 2024. Myndigheden bør begynde at udøve sine tilsynsbeføjelser, når det sjette hvidvaskdirektiv er blevet gennemført, og de nye regler begynder at finde anvendelse.

Lovpakken drøftes i øjeblikket af Europa-Parlamentet og Rådet, og Kommissionen håber på en hurtig lovgivningsproces.

3.2.3. Yderligere støtteforanstaltninger

Kommissionen fortsætter sit arbejde vedrørende:

- **Forbedring af indsamlingen af statistiske data.** Siden januar 2020 har Kommissionen i henhold til artikel 44 i hvidvaskdirektivet været forpligtet til at indsamle og efterfølgende rapportere om nationale statistikker om spørgsmål, der er relevante for effektiviteten af medlemsstaternes systemer til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Der skal også udvikles en metode til indsamling og vurdering af det kvantitative omfang af hvidvask af penge.
- **Uddannelse af aktører, der udfører aktiviteter, som er omfattet af princippet om fortrolighed.** Kommissionen har ydet vejledning og praktisk indsigt for at hjælpe dem med at genkende mulige ML/TF-operationer, og hvordan de skal forholde sig i sådanne tilfælde. Et EU-finansieret projekt for uddannelse af advokater er blevet gennemført mellem 2020 og 2022⁷⁶.
- **Øge offentlighedens bevidsthed** om ML/TF-risici.
- **Yderligere overvågning af falskmøntneri og de mulige forbindelser til hvidvask.** Pericles IV-programmet⁷⁷ finansierer personaleudveksling, seminarer, uddannelse og undersøgelser for retshåndhævende og retslige myndigheder, banker og andre, der er

⁷⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler og ved overførsler af visse kryptoaktiver (omarbejdning) (COM(2021) 422 final).

⁷⁶ Uddannelsesmanualerne kan findes her: https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals_en.

⁷⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/pericles-iv-programme_en.

involveret i forebyggelse og bekæmpelse af forfalskning af euro. Der kan iværksættes foranstaltninger i euroområdet, i EU-lande uden for euroområdet og i tredjelande.

4. HENSTILLINGER OG OPFØLGNING

Efter at have vurderet risiciene i lyset af den opdaterede retlige ramme og de forslag, der stilles i denne lovpakke, finder Kommissionen, at der bør træffes en række andre risikobegrænsende foranstaltninger på EU- og medlemsstatsplan under hensyntagen til:

- ML/TF-risikoniveauer
- behovet for at træffe foranstaltninger på EU-plan eller anbefale, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger (subsidiaritet)
- behovet for lovgivningsmæssige eller ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger (proportionalitet)
- følgerne for beskyttelsen af privatlivets fred og de grundlæggende rettigheder.

Kommissionen har også taget hensyn til behovet for at undgå misbrug eller fejlagtig fortolkning af sine henstillinger, som ville føre til risikobegrænsning, dvs.: udelukkelse af hele kundekategorier og ophør af kunderelationer uden fuld og passende hensyntagen til risikoniveauet i en bestemt sektor. Dette kan betyde, at kunderne ikke har adgang til det finansielle system. Som EBA har fremhævet kan risikobegrænsning i nogle tilfælde være et legitimt risikostyringsværktøj, men det kan også være et tegn på ineffektiv risikostyring i forbindelse med hvidvask af penge og finansiering af terrorisme med alvorlige konsekvenser⁷⁸.

I de følgende afsnit fremsættes der således henstillinger på både EU- og medlemsstatsplan, samtidig med at der følges op på de fremskridt, der er gjort med hensyn til at følge henstillingerne i de tidligere overnationale risikovurderinger.

4.1. Henstillinger til de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er)

4.1.1. Kommissionens opfordring til rådgivning om fastlæggelse af anvendelsesområdet og de dispositive bestemmelser i en forordning, der skal vedtages inden for forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

I marts 2020 anmodede Kommissionens tjenestegrene EBA om rådgivning om de områder, hvor AML/CFT-reglerne kunne styrkes. EBA afgav udtalelse den 10. september 2020⁷⁹.

EBA anbefalede, at Kommissionen foreslår at harmonisere de aspekter af EU's nuværende AML/CFT-ramme, hvor forskelle i de nationale regler har haft betydelige negative konsekvenser, såsom kundekendskabsprocedurer, interne kontrolsystemer, tilsynsmæssige risikovurderinger, samarbejde og håndhævelse. EBA foreslog endvidere, at EU styrker de aspekter af sin retlige ramme, hvor der opdages sårbarheder, navnlig med hensyn til AML/CFT-tilsynsmyndighedernes beføjelser og rapporteringskrav.

⁷⁸ I marts 2021 offentliggjorde Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) tre reguleringsinstrumenter for at imødegå risikobegrænsende praksis baseret på den dokumentation, der er indsamlet i dens indkaldelse af bidrag: <https://www.eba.europa.eu/eba-takes-steps-address-%E2%80%98de-risking%E2%80%99-practices>.

⁷⁹ Udtalelse fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed om den fremtidige AML/CFT-ramme i EU, EBA/OP/2020/14: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf.

EBA anbefalede, at listen over forpligtede enheder udvides og præciseres, navnlig med hensyn til udbydere af kryptoaktivtjenester, investeringsselskaber og investeringsfonde. Den foreslog også at præcisere bestemmelserne i sektorlovgivningen om finansielle tjenesteydelser (navnlig betalingstjenester, finansielle tjenesteydelser og indskudsgarantiordninger) for at sikre, at de er forenelige med EU's AML/CFT-mål.

Dette input er blevet integreret i Kommissionens lovgivningsforslag.

4.1.2. Opfølgning på henstillingerne i den overnationale risikovurdering fra 2019

I rapporten fra 2019 rettede Kommissionen henstilling til de europæiske tilsynsmyndigheder om at:

- *tilvejebringe opdaterede retningslinjer om den interne ledelse med henblik på at præcisere forventningerne til de opgaver, som compliance officers i finansielle institutioner udfører.*

Som følge heraf har EBA udarbejdet retningslinjer for AML/CFT-compliance officers' roller og ansvarsområder i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme⁸⁰. Disse retningslinjer præciserer AML/CFT-compliance officers' og ledelsesorganets rolle, opgaver og ansvarsområder, og hvordan de interagerer, herunder på koncernniveau. De finder anvendelse på alle operatører i den finansielle sektor, der er omfattet af hvidvaskdirektivet.

4.2. Henstillinger til ikkefinansielle tilsynsmyndigheder

Denne vurdering har vist, at de trusler og sårbarheder, der tidligere er konstateret på det ikkefinansielle område, stadig i vid udstrækning eksisterer. Kommissionen gentager derfor henstillingerne fra den tidligere overnationale risikovurdering om selvregulerende organer, navnlig om at øge antallet af tematiske kontrolbesøg og indberetninger og fortsat tilbyde uddannelse for at udvikle en bedre forståelse af risiciene og forpligtelserne til at overholde reglerne vedrørende bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme.

4.3. Henstillinger til medlemsstaterne (nationale myndigheder og/eller nationale tilsynsmyndigheder)

4.3.1. Opfølgning på henstillingerne i den overnationale risikovurdering fra 2019

I henhold til artikel 6, stk. 4, i hvidvaskdirektivet skal en medlemsstat, hvis den beslutter ikke at gennemføre en af henstillingerne, underrette Kommissionen herom og forelægge en begrundelse for denne beslutning ("overhold eller forklar"). Indtil videre er der ingen medlemsstater, der har forelagt Kommissionen en sådan underretning med hensyn til henstillingerne fra 2019.

Det skal bemærkes, at de retlige forpligtelser i det femte hvidvaskdirektiv helt eller delvist tilsidesætter nogle af de tidligere henstillinger, navnlig med hensyn til den øgede gennemsigtighed af reelt ejerskab, lavere tærskler for kundekendingsprocedurer i visse sektorer eller udvidelse af listen over forpligtede enheder.

⁸⁰ <https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-guidelines-role-and-responsibilities-amlcft-compliance-officer>.

I det følgende afsnit beskrives en række aspekter, der er grundlæggende for Kommissionens henstillinger.

1) Omfanget af nationale risikovurderinger

I tidligere rapporter blev kontantbaserede virksomheder og kontantbetalinger, sektoren for nonprofitororganisationer og elektroniske pengeprodukter udpeget som områder, som medlemsstaterne bør undersøge i deres nationale risikovurderinger, og som bør være genstand for hensigtsmæssige risikobegrænsende foranstaltninger.

Kommissionen har til dato modtaget de seneste nationale risikovurderinger fra 25 medlemsstater⁸¹. De resterende medlemsstater opfordres til hurtigst muligt at forelægge dem efter denne henstilling.

Denne rapport minder de nationale myndigheder om deres forpligtelse til at holde deres risikovurdering ajour. Denne rapport fastholder også henstillingerne fra 2019 og opfordrer alle medlemsstater til at sikre, at deres **nationale risikovurderinger** omfatter risiciene i forbindelse med de nævnte produkter og sektorer, og til at fastlægge hensigtsmæssige risikobegrænsende foranstaltninger.

2) Reelt ejerskab

En høj grad af gennemsigtighed med hensyn til oplysninger om reelt ejerskab er afgørende for at bekæmpe misbrug af juridiske enheder. Offentlig adgang til disse oplysninger kan give civilsamfundet, herunder pressen eller civilsamfundsorganisationer, bedre mulighed for at kontrollere oplysninger, og bidrager til at bevare tilliden til integriteten i det finansielle system. Investorer og den brede offentligheds tillid til de finansielle markeder afhænger til dels af, om der findes præcise regler for offentliggørelse, som skaber gennemsigtighed vedrørende selskabers reelle ejerskab og kontrolstrukturer.

Af disse grunde fastholdt rapporten fra 2019 henstillingen fra 2017 om, at medlemsstaterne bør sørge for, at oplysningerne om det reelle ejerskab til juridiske enheder og juridiske arrangementer er fyldestgørende, nøjagtige og aktuelle. Der bør navnlig udvikles værktøjer til at sikre, at den reelle ejer identificeres på behørig vis ved anvendelsen af kundekendingsprocedurer, og at de sektorer, der er mest eksponeret for risici fra uigennemsigtige ordninger vedrørende reelt ejerskab, er genstand for effektiv overvågning og effektivt tilsyn.

Så længe de offentlige registre ikke er fuldt gennemført, og der fortsat er problemer med at få adgang til oplysninger, er ulovlige pengestrømme stadig en reel risiko for EU som helhed. Denne rapport fastholder derfor henstillingen fra 2019 og opfordrer medlemsstaterne til at sikre **fuld gennemførelse** af bestemmelserne i hvidvaskdirektivet vedrørende registre over reelt ejerskab.

Kommissionen er i øjeblikket i færd med at vurdere gennemførelsen af nationale registre over reelt ejerskab ved hjælp af særlige spørgeskemaer i forbindelse med sin horisontale

⁸¹ Portugal og Rumænien har endnu ikke sendt deres nationale risikovurderinger til Kommissionen. Der er også modtaget nationale risikovurderinger fra Island og Norge.

vurdering af gennemførelsen af det femte hvidvaskdirektiv og følger nøje udviklingen i dette centrale element i EU's retlige AML/CFT-ramme⁸².

I lyset af den russiske aggression mod Ukraine bør medlemsstaterne desuden så vidt muligt foregribe vedtagelsen af de foranstaltninger, der foreslås i pakken om bekæmpelse af hvidvask af penge, for at sikre, at registrene over reelt ejerskab indeholder omfattende oplysninger.

3) Tilstrækkelige ressourcer til AML/CFT-tilsynsmyndigheder og FIU'er

I henhold til artikel 32 i hvidvaskdirektivet skal medlemsstaterne give deres FIU'er tilstrækkelige finansielle, menneskelige og tekniske ressourcer til at udføre deres opgaver. Rapporten om vurdering af nylige sager om påstået hvidvask, der involverer kreditinstitutter i EU, viste imidlertid allerede, at mange tilsynsmyndigheder er kritisk underbemandede. EBA's rapport om risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der påvirker EU's finansielle sektor, har også fremhævet denne mangel⁸³.

Denne rapport fastholder henstillingen om, at medlemsstaterne bør intensivere deres indsats på dette område og godtgøre, at AML/CFT-tilsynsmyndighederne **fuldt ud er i stand til at løse deres opgaver**.

4) Forøgelse af antallet af kontrolbesøg foretaget af tilsynsmyndighederne på stedet

Rapporten fra 2019 fastholdt henstillingen fra 2017 til medlemsstaterne om at gennemføre et tilstrækkeligt antal kontrolbesøg på stedet med hensyn til både den finansielle og den ikkefinansielle sektor.

Der er fortsat markante forskelle mellem medlemsstaterne. Flere angav i deres nationale risikovurderinger, at de foretager regelmæssige tematiske kontrolbesøg, mens andre rapporterede, at de foretager en generel risikovurdering.

Med hensyn til den finansielle sektor bør FIU'er, tilsynsmyndigheder og andre kompetente AML/CFT-myndigheder fortsat foretage **kontrolbesøg på stedet**, der med hensyn til hyppighed og intensitet står i et rimeligt forhold til de identificerede ML/TF-risici. Disse skal fokusere på specifikke operationelle ML/TF-risici ved hvidvask og finansiering af terrorisme på baggrund af de specifikke sårbarheder, der gør sig gældende for et produkt eller en tjenesteydelse, herunder navnlig:

- EBA's udtalelse om ML/TF-risici viser, at kreditinstitutterne får den største dækning med hensyn til tilsynsaktiviteter. I denne rapport anses det også for nødvendigt, at de kompetente myndigheder nøje overvåger kreditinstitutternes forvaltning af ML/TF-risici og om nødvendigt styrker deres tilsynsindsats med et mere indgribende tilsyn med de selskaber, der udgør de største ML/TF-risici.
- Kontrollen i betalingsinstituttsektoren, som indebærer betydelige iboende risici, vurderes stadig som ringe eller meget ringe⁸⁴. I denne rapport anbefales det i overensstemmelse med EBA's udtalelse at skærpe tilsynet med sektoren på stedet.

⁸² I september 2020 vedtog Kommissionen en rapport med en vurdering af, om medlemsstaterne behørigt har identificeret alle truster og lignende juridiske arrangementer i henhold til deres lovgivning og underlagt dem forpligtelserne i direktiv (EU) 2015/849: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0560>.

⁸³ Jf. s. 19-20 i udtalelsen.

⁸⁴ Som anført i EBA's udtalelse i afsnit 4.2.2, "Quality of controls".

- Med hensyn til e-pengeinstitutter er det i alle tilfælde ikke nødvendigt med omfattende kontrol på stedet. I stedet anbefales det f.eks. at foretage tematiske revisioner på stedet for at sikre tilstrækkelig tilsynsdækning af et tilstrækkeligt stort antal virksomheder.
- Investeringselskaber er også en sektor, hvor flere myndigheder har oplyst, at de ikke har foretaget nogen ekstern kontrol/kontrol på stedet i den betragtede periode. Det bør derfor overvejes, om andelen af kontrolbesøg, der foretages på stedet i lyset af de identificerede risici, skal øges.

For så vidt angår den ikkefinansielle sektor opfordrer denne rapport medlemsstaterne til at sikre, at deres FIU'er, tilsynsmyndigheder (hvis sådanne findes) og andre kompetente AML/CFT-myndigheder gennemfører tilstrækkelige **uanmeldte stikprøvekontroller**, navnlig af forhandlere af varer af høj værdi, ejendomsmæglere og antikhandlere.

5) **FIU'er, tilsynsmyndigheder og andre kompetente AML/CFT-myndigheder bør foretage tematiske kontrolbesøg**

I tidligere rapporter blev tilsynsmyndighederne anbefalet at udvikle en bedre forståelse af de ML/TF-risici, som et bestemt segment af virksomheden er eksponeret for. De oplysninger, som Kommissionen har modtaget, viser, at dette kun er sket til en vis grad. Det er også værd at nævne, at i visse sektorer (f.eks. kunst og antikviteter) findes der ingen specifikke tilsynsmyndigheder.

På valutavekslingsområdet (bureaux de change) rådes de kompetente myndigheder til at foretage tematiske kontrolbesøg for at udvikle en bred forståelse af risici og kvaliteten af indsatsen for at begrænse risici i sektoren.

Denne rapport fastholder henstillingen om, at medlemsstaterne yderligere sikrer, at FIU'er, tilsynsmyndigheder (hvis sådanne findes) og andre kompetente AML/CFT-myndigheder foretager **tematiske kontrolbesøg**.

6) **En bredere liste over forpligtede enheder**

Det femte hvidvaskdirektiv udvidede anvendelsesområdet for AML/CFT-ordningen til at omfatte: fiat-to-crypto-virksomheder og udbydere af virtuelle tegnebøger, kunsthandlere (når værdien af transaktioner eller rækken af indbyrdes forbundne transaktioner beløber sig til 10 000 EUR eller derover), personer, der som vigtigste forretnings- eller erhvervs-mæssige virksomhed leverer lignende tjenesteydelser til revisorer, eksterne regnskabssagkyndige og skatterådgivere, og ejendomsmæglere, der optræder som mellemmand i forbindelse med udlejning af fast ejendom, når den månedlige leje beløber sig til 10 000 EUR eller derover. En gennemgang af de nationale risikovurderinger og gennemførelser foretaget af de fleste medlemsstater viser, at denne risikobegrænsende foranstaltning generelt er blevet fulgt.

Denne rapport fastholder henstillingen om at være særlig opmærksom på **aktører, der er særligt eksponerede**: ejendomsmæglere, kunst- og antikvitethandlere og specifikke forhandlere af varer af høj værdi, hvis de accepterer kontantbetalinger over en vis grænse, platforme til veksling af virtuelle valutaer og udbydere af virtuelle tegnebøger.

7) **Passende kundekendingsprocedurer i forbindelse med lejlighedsvis transaktioner**

I forslaget til en AML/CFT-forordning foreslår Kommissionen, at forpligtede enheder ikke bør træffe due diligence-foranstaltninger over for kunder, som gennemfører

lejlighedsvis eller indbyrdes forbundne transaktioner under en vis værdi, medmindre der opstår mistanke om hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme. Hvorimod tærsklen på 10 000 EUR finder anvendelse for de fleste **lejlighedsvis transaktioner**, bør forpligtede enheder, som driver virksomhed i sektorer eller gennemfører transaktioner, der indebærer en meget høj risiko for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, være forpligtede til at udøve due diligence i forbindelse med kunderne ved transaktioner med lavere tærskler.

Denne rapport fastholder således henstillingen fra 2019 til medlemsstaterne om at opstille kriterier, der sikrer, at de kundekendskabsregler, der gælder for **forretningsforhold**, ikke omgås.

8) Passende kundekendskabsprocedurer i forbindelse med boksudlejning og lignende tjenester

I lyset af den stigende tendens, der er konstateret med hensyn til kriminelle organisationers anvendelse af disse tjenester til at skjule udbyttet fra kriminalitet, fastholder denne rapport henstillingen om, at medlemsstaterne sikrer et passende omfang af **kundekendskabsprocedurer** i forbindelse med boksudlejning og lignende tjenester.

9) Regelmæssigt samarbejde mellem de kompetente myndigheder og de forpligtede enheder

I tidligere rapporter anbefales det at styrke samarbejdet mellem kompetente myndigheder og forpligtede enheder for at gøre det nemmere at afsløre mistænkelige transaktioner, øge antallet og kvaliteten af indberetninger af mistænkelige transaktioner og udstikke klare retningslinjer vedrørende risici, kundekendskabsprocedurer og indberetningspligt. Flere sektorer fremhæver fortsat manglen på feedback om deres indberetninger af mistænkelige transaktioner som et problem, navnlig: spilsektoren, skatterådgivere, revisorer, eksterne regnskabskyndige, notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv og penge- eller værdioverførselstjenester.

Denne rapport anbefaler et **tæt og løbende samarbejde** mellem de kompetente AML/CFT-myndigheder, FIU'er, retshåndhævende myndigheder og den private sektor. I nogle medlemsstater er der etableret offentlig-private partnerskaber (OPP'er) for at styrke samarbejdet og informationsudvekslingen og bidrage til at forbedre indberetningen af mistænkelige transaktioner. Nogle OPP'er omfatter også udveksling af taktiske oplysninger til støtte for de retshåndhævende myndigheders igangværende efterforskning. Gennem informationsudveksling kan forpligtede enheder yderligere tilpasse deres overvågningssystemer, så de afspejler nye typologier og risici.

10) Særlig efter- og videreuddannelse for forpligtede enheder

De fleste medlemsstater anfører, at der er blevet sørget for uddannelse som anbefalet, og at der er udstedt vejledning om AML/CFT-forpligtelser for forskellige sektorer.

Denne rapport fastholder henstillingen om, at der tilbydes **yderligere uddannelse**, navnlig med hensyn til de særligt eksponerede forpligtede enheder, der er identificeret i denne overnationale risikovurdering.

11) Årlig rapport fra de kompetente myndigheder/de selvregulerende organer om de AML/CFT-aktiviteter, der henhører under de forpligtede enheders ansvar

Nationale risikovurderinger viser, at de selvregulerende organers tilsynsaktiviteter stadig er en aktivitet af nyere dato med forskellige overholdelsesniveauer og dermed mangel på detaljerede statistikker. Kommissionens forslag til en AML/CFT-forordning indfører bestemmelser, der skal lette forpligtede enheders overholdelse af deres indberetningsforpligtelser og muliggøre en mere effektiv funktion af FIU'ernes analyseaktiviteter og samarbejde. Sammenlignet med det femte hvidvaskdirektiv øger det konsekvensen ved at sikre, at når selvregulerende organer fører tilsyn, er disse selvregulerende organer underlagt en offentlig myndigheds tilsyn.

Denne rapport fastholder den tidligere henstilling og opfordrer selvregulerende organer til at spille en **mere proaktiv rolle** i AML/CFT-tilsynet.

4.4. Risikoanalyse efter produkt/sector – specifikke henstillinger

Ud over ovennævnte henstillinger⁸⁵ er der behov for følgende produkt-/sektorspecifikke tiltag⁸⁶:

4.4.1. Kontanter og kontantlignende aktiver

- I deres nationale risikovurderinger bør medlemsstaterne redegøre for de risici, der er forbundet med kontantbetalinger af høj værdi og kontantintensive virksomheder, og træffe de nødvendige risikobegrænsende foranstaltninger.

4.4.2. Finanssektoren

- Det er afgørende, at medlemsstaterne udvikler og forbedrer deres registre over reelt ejerskab, så de kan bruges i robuste kundekendskabsprocedurer.
- Medlemsstaterne bør forbedre de overvågnings- og kontrolsystemer, der finder anvendelse på produkter, som er mest udsatte for risici for finansiering af terrorisme.
- Medlemsstaterne bør fortsat foretage tematiske kontrolbesøg med fokus på forskellige områder afhængigt af sektoren/produktet. I forbindelse med kontrolbesøg i relevante virksomheder i en bestemt sektor er udvælgelse af bestemte risikoområder mere effektivt end en generel kontrol. Dette vil give tilsynsmyndighederne et klart billede af bedste praksis og de væsentligste mangler.
- Uddannelse i og vejledning om risikofaktorer, f.eks. forretningsforhold eller -transaktioner uden direkte kontakt, professionelle offshore-mellemmand/og -kunder og komplekse strukturer eller skuffeselskabsstrukturer

4.4.3. Den ikkefinansielle sektor og ikkefinansielle produkter – udpegede ikkefinansielle virksomheder og erhverv

- Medlemsstaterne bør sikre, at kompetente myndigheder/selvregulerende organer tilbyder uddannelse i og vejledning om risikofaktorer med fokus på forretningsforhold uden direkte kontakt, professionelle offshore-mellemmand, kunder eller jurisdiktioner og komplekse strukturer eller skuffeselskabsstrukturer.
- Medlemsstaterne bør sikre, at kompetente myndigheder/selvregulerende organer udfører tematiske kontrolbesøg med fokus på overholdelsen af kravene om identifikation af den reelle ejer.

⁸⁵ Nogle henstillinger gentages her i forbindelse med specifikke sektorer.

⁸⁶ Flere oplysninger om henstillingerne efter produkt/tjenesteydelse kan findes i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne rapport.

- Kompetente myndigheder/selvregulerende organer bør forelægge medlemsstaterne årlige rapporter om de foranstaltninger, de har udført for at vurdere de forpligtede enheders overholdelse af deres kundekendskabsforpligtelser, herunder kravene om identifikation af den reelle ejer, indberetninger af mistænkelige transaktioner og interne kontroller,
- Medlemsstaterne bør sikre, at tjenesteudbydere, der tilbyder virksomheder rådgivning om kapitalstruktur, industristrategi og dermed beslægtede spørgsmål og rådgivning samt tjenesteydelser vedrørende fusion og opkøb af virksomheder, overholder kravene om identifikation af den reelle ejer.

4.4.4. Spilsektoren

- De kompetente myndigheder bør indføre programmer for at øge bevidstheden blandt udbydere af onlinespil om de nye risikofaktorer, som kan påvirke sektorens sårbarhed, herunder brug af anonyme e-penge eller virtuelle valutaer og fremkomsten af uautoriserede udbydere af onlinespil. Feedback fra FIU'er om kvaliteten af indberetningerne af mistænkelige transaktioner vil forbedre indberetningen og anvendelsen af de pågældende oplysninger.
- Ud over kurser bør medlemsstaterne sørge for hensigtsmæssig uddannelse med fokus på passende risikovurdering af relevante produkter/forretningsmodeller for personale, compliance officers og detailforhandlere.

4.4.5. Indsamling og overførsel af midler gennem nonprofitorganisationer

- Medlemsstaterne bør sikre, at nonprofitorganisationer i højere grad inddrages i nationale risikovurderinger, navnlig med hensyn til finansielle institutioners mulighed for at begrænse risikoen.
- Medlemsstaterne bør udvikle oplysnings- og bevidstgørelsesprogrammer om nonprofitorganisationers risiko for at blive misbrugt og udlevere oplysningsmaterialer til dem.

4.4.6. Professionel fodbold, frihavne og ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer

- *Professionel fodbold* — Medlemsstaterne bør overveje, hvilke aktører der bør være omfattet af forpligtelsen til at indberette mistænkelige transaktioner, og hvilke krav der bør gælde for kontrollen med og registreringen af kontohavernes og pengemodtagernes oprindelse.
- *Frihavne* — Medlemsstaterne bør gennemføre uafhængig, regelmæssig hvidvaskkontrol af godkendte frihavnsoperatørers compliancefunktioner og sikre tilstrækkelig og ensartet håndhævelse af de procedurer for bekæmpelse af hvidvask og tilsyn, der allerede er fastsat i lovgivningen.
- *Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer* — Medlemsstaterne bør afskaffe ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer og foretage en grundig vurdering af ML/TF-risici i deres ordninger for tildeling af opholdsret til investorer.

5. KONKLUSION

Kommissionen vil fortsat overvåge gennemførelsen af henstillingerne i denne overnationale risikovurdering og igen aflægge rapport, i princippet senest i 2024, i lyset af de ændringer, der måtte blive indført i EU's nuværende regelsæt. Revisionen vil også

vurdere, hvordan EU-foranstaltninger og nationale foranstaltninger påvirker risikoniveauerne.