

Bryssel den 24.7.2019
COM(2019) 360 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**Mot ett bättre genomförande av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och
finansiering av terrorism**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Mot ett bättre genomförande av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

I. INLEDNING

Riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är fortfarande ett stort problem för integriteten hos unionens finansiella system och EU-medborgarnas säkerhet. Enligt Europol¹ är så mycket som 0,7–1,28 % av EU:s årliga bruttonationalprodukt knuten till misstänkt finansiell verksamhet². Kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism är därför en viktig prioritering för unionen och ett led i fullbordandet av säkerhetsunionen.

Med tiden har unionen utvecklat ett stabilt regelverk för att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism, i enlighet med internationella standarder som antagits av arbetsgruppen för finansiella åtgärder. Regelverket måste hålla jämna steg med den ökande integrationen av finansiella flöden på den inre marknaden, de framväxande trenderna, den tekniska utvecklingen och brottslingarnas påhittighet när det gäller att utnyttja eventuella luckor eller svagheter i systemet.

I detta meddelande sammanfattas ett antal rapporter som rör unionens rättsliga ram för förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, och genomförandet av denna. Meddelandet åtföljs av kommissionens överstatliga riskbedömning som utförs vartannat år³ av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som unionens inre marknad står inför, liksom en bedömning av nyligen påstådda fall av penningtvätt som omfattar kreditinstitut i EU, och rapporterna om samarbete mellan finansunderrättelseenheter⁴ och om sammankopplingen av medlemsstaternas nationella centraliserade och automatiserade mekanismer för bankkonton⁵.

Slutsatserna i detta meddelande och i de rapporter som antas idag ska bidra till debatten om hur ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism skulle kunna förbättras ytterligare och utgöra underlag för ytterligare diskussioner med berörda parter.

II. BAKGRUND: UTVECKLINGEN AV DEN RÄTTSLIGA RAMEN FRAM TILL IDAG

Unionen har stärkt sin rättsliga ram för förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism ordentligt under de senaste åren. Det fjärde penningtvättsdirektivet⁶ antogs i maj 2015 och skulle ha införlivats av medlemsstaterna senast i juni 2017⁷.

¹ Europol är EU:s brottsbekämpande organ, <https://www.europol.europa.eu/>

² Rapport från Europols finansunderrättelseenhet *From suspicion to action*, 2017: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

³ *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 (ej översatt till svenska).

⁴ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units*, COM(2019) 371 (ej översatt till svenska).

⁵ *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 (ej översatt till svenska).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av

I april 2018 antogs det femte penningtvättsdirektivet⁸, som en del av den åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism som antogs i februari 2016⁹ och som reaktion på avslöjandena i Panamadokumenterna i april 2016. Medlemsstaterna ska införliva direktivet i nationell lagstiftning senast januari 2020. Denna översyn ökar insynen i uppgifterna om verkligt huvudmannaskap, ger finansunderrättelseenheter större tillgång till uppgifter, förbättrar samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och reglerar virtuella valutor och förbetalda kort för att bättre förhindra finansiering av terrorism.

Inom finanssektorn borde nya regler om utbyte och spridning av information påtagligt förbättra samarbetet bland tillsynsmyndigheter på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism¹⁰ och stärka Europeiska bankmyndighetens roll när det gäller att säkerställa att unionens regler följs och förbättra samarbetet i frågor med koppling till bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Direktiv 2018/1673 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser¹¹ kompletterar dessutom denna förebyggande ram genom att harmonisera definitionen av brottsrekvisit och påföljder inom området penningtvätt. Direktivet trädde i kraft i december 2018 och medlemsstaterna har fram till december 2020 på sig att införliva det.

Direktiv 2019/1153, som underlättar användningen av finansiell och annan information¹², stärker den straffrättsliga ramen ytterligare genom att möjliggöra snabbare tillgång till finansiell information för brottsbekämpande myndigheter och öka utbytet av finansiell information mellan brottsbekämpande myndigheter och finansunderrättelseenheter. Direktivet kommer att träda i kraft i augusti 2019 och medlemsstaterna har fram till augusti 2021 på sig att införliva det.

III. RISKER OCH FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN NÄR DET GÄLLER PENNINGTVÄTT OCH FINANSIERING AV TERRORISM

Trots att den rättsliga ramen nyligen har förstärkts kvarstår vissa utmaningar. Kommissionen offentliggör idag en serie rapporter i vilka risker bedöms och förbättringsområden fastställs.

a) Bedömning av risker som påverkar unionen

Först och främst lägger kommissionen fram en **överstatlig riskbedömning** av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar unionens inre marknad och berör gränsöverskridande verksamhet, enligt vad som krävs i artikel 6 i det fjärde penningtvättsdirektivet. Den utgör en uppdatering av den första överstatliga riskbedömningen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, EUT L 141, 5.6.2015, s. 73.

⁷ Kommissionen håller på att bedöma införlivandet av det fjärde penningtvättsdirektivet, och arbetar samtidigt med att kontrollera att medlemsstaterna tillämpar reglerna. Kommissionen har inlett överträdelseförfaranden mot samtliga 28 medlemsstater eftersom den har bedömt att de meddelanden som mottogs från medlemsstaterna inte motsvarade ett fullständigt införlivande av direktivet.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU, EUT L 156, 19.6.2018, s. 43.

⁹ COM(2016) 050 final.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/878 av den 20 maj 2019 om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder, EUT L 150, 7.6.2019, s. 253.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser. PE/30/2018/REV/1, EUT L 284, 12.11.2018, s. 22.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153 av den 20 juni 2019 om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF, EUT L 186, 11.7.2019.

som antogs under 2017¹³ och följer upp rekommendationerna till aktörer som deltar i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism¹⁴.

Rapporten visar att de flesta av rekommendationerna i den första överstatliga riskbedömningen har genomförts av de olika aktörerna. Samtidigt kvarstår vissa övergripande sårbarheter, i synnerhet kring anonyma produkter, fastställande av verkliga huvudmän och nya oreglerade produkter, som virtuella tillgångar. En del av dem kommer att hanteras genom det kommande införlivandet av det femte penningtvättsdirektivet, till exempel genom att ta med leverantörer av virtuell valuta i direktivets tillämpningsområde och utvidgningen av och den större tillgängligheten till registren över verkligt huvudmannaskap. Andra övergripande sårbarheter med anknytning till finansunderrättelseenheter och finansiell tillsyn har identifierats i kommissionens rapport om finansunderrättelseenheter och kommissionens rapport om bedömning av nyligen påstådda fall av penningtvätt där kreditinstitut i EU är inblandade. I rapporten lämnas rekommendationer för varje sektor, och efterlevnaden av dessa rekommendationer kommer att följas upp under nästa överstatliga riskbedömning som ska göras inom två år.

b) Förbättringsområden i EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

Rapporten om **bedömning av nyligen påstådda fall av penningtvätt där kreditinstitut i EU är inblandade**¹⁵ utgår från uppgifter i fallstudier som omfattar ett urval av tio offentliga ärenden som involverar kreditinstitut under perioden 2012–2018. I denna bedöms kreditinstitutens roll samt de befogenheter som innehas och åtgärder som vidtas vid bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism och av tillsynsmyndigheter. Rapporten läggs fram som ett svar på rådets slutsatser om en handlingsplan för bekämpning av penningtvätt av den 4 december 2018¹⁶, där kommissionen uppmanades att utföra en efterhandsutvärdering av nyligen påstådda fall av penningtvätt där kreditinstitut i EU skulle ha varit inblandade.

Analysen av de utvalda fallen avslöjade att kreditinstitut i flera fall grovt underlåtit att följa de grundläggande kraven i penningtvättsdirektivet, till exempel kraven på riskbedömning, åtgärder för kundkännedom och rapportering av misstänkta transaktioner och verksamheter till finansunderrättelseenheter. I vissa fall var tillsynsmyndigheterna effektiva när det gällde att tidigt fastställa brister i kreditinstitutet och kräva avhjälpande åtgärder, men i ett antal andra fall ingrep tillsynsmyndigheterna först efter det att betydande risker hade uppstått eller vid upprepade fall av bristande efterlevnad eller styrning. De efterföljande tillsynsåtgärder som vidtogs mot kreditinstitutet varierade kraftigt i fråga om när de vidtogs och hur pass effektiva de var. Grupptillsynen med avseende på bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism brast till stor del. Fragmenteringen på lagstiftnings- och tillsynsområdet hindrade ett effektivt samarbete mellan olika berörda aktörer.

I rapporten om **finansunderrättelseenheter**¹⁷ bedöms ramen för finansunderrättelseenheternas samarbete med tredjeländer och hinder och möjligheter för förbättrat samarbete mellan sådana

¹³ COM(2017) 340 final, 26.6.2017.

¹⁴ Bedömningen av risker med anknytning till tredjeländer som utgör betydande hot mot unionens finansiella system bedöms separat från denna överstatliga riskbedömning, nämligen i kommissionens delegerade akter som fastställer vilka tredjeländer som innebär stora risker. Den nuvarande förteckningen över högrisktredjeländer fastställs i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1675 av den 14 juli 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 genom identifiering av högrisktredjeländer med strategiska brister, senast ändrad genom delegerad förordning (EU) 2018/1467 av den 27 juli 2018. Efter rådets förkastande av den delegerade förordning som antogs av kommissionen den 13 februari 2019, som skulle ha ersatt den nuvarande förteckningen, håller kommissionen på att diskutera en förfinad metod med Europaparlamentet och rådet och har intensifierat sitt samarbete med relevanta tredjeländer och med arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF).

¹⁵ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions*, COM(2019) 373 (ej översatt till svenska).

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

¹⁷ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units*, COM(2019) 371 (ej översatt till svenska).

enheter i EU, inklusive möjligheten att inrätta en samordnings- och stödmekanism. Denna rapport offentliggörs som svar på kommissionens rättsliga skyldighet enligt artikel 65.2 i penningtvättsdirektivet.

Bedömningen visade att vissa finansunderrättelseenheter misslyckas med att föra en meningsfull dialog med ansvariga enheter genom att ge dem relevant återkoppling på rapporter om misstänka transaktioner. Eftersom det saknas rapporteringsmallar försämrar också kvaliteten på de rapporter som ska lämnas av ansvariga enheter. Flera finansunderrättelseenheter uppfyller inte sin skyldighet att utbyta uppgifter med andra sådana enheter fullt ut. De återkommande tekniska problemen med FIU.net:s funktion verkar ha varit en viktig faktor som gjort det mer tungrovt för finansunderrättelseenheter att utbyta information. Bedömningen visade också att bristen på reglering i informationsutbytet mellan medlemsstaternas och tredjeländers finansunderrättelseenheter ledde till ett icke-harmoniserat tillvägagångssätt för sådana utbyten. Efterlevnaden av unionens ram för uppgiftsskydd måste också säkerställas.

Slutligen läggs rapporten om **sammankoppling av medlemsstaternas nationella centraliserade automatiserade mekanismer för bankkonton**¹⁸ fram som ett svar på artikel 32a.5 i penningtvättsdirektivet, där det krävs att kommissionen bedömer villkoren och de tekniska specifikationerna och förfarandena för att säkerställa en säker och effektiv sammankoppling av de centraliserade automatiserade mekanismerna. Rapporten innehåller därför en bedömning av olika it-lösningar på EU-nivå, som antingen redan används eller håller på att utvecklas och som skulle kunna fungera som modeller för en möjlig sammankoppling av de centraliserade mekanismerna. I rapporten dras slutsatsen att sammankopplingen är tekniskt genomförbar och anges att kommissionen, med tanke på att en framtida EU-omfattande sammankoppling av de centraliserade mekanismerna skulle påskynda tillgången till finansiell information och underlätta gränsöverskridande samarbete, avser att fortsätta att samråda med berörda parter, regeringar, finansunderrättelseenheter, brottsbekämpande myndigheter och kontor för återvinning av tillgångar som potentiella slutanvändare av ett möjligt sammankopplingssystem. För att en sammankoppling ska kunna uppnås krävs ett lagstiftningsinstrument.

IV. SLUTSATS

Kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism är ett fortlöpande arbete som stöds av ett regelverk som kräver regelbundna uppdateringar för att hålla jämna steg med utvecklingen. Man har gjort mycket för att förbättra den befintliga ramen, särskilt genom anpassningar av lagstiftningen under de senaste åren. Tillämpningen av ramen skiljer sig dock åt i hög grad, vilket visar att det finns ett strukturellt problem i unionens kapacitet att förhindra att det finansiella systemet används för olagliga ändamål.

På en integrerad inre marknad utgör fragmentering och brister i tillämpningen av den rättsliga ramen ett hot mot integriteten för unionens finansiella system och unionens säkerhet i allmänhet. Därför krävs beslutsamma, snabba och samstämmiga åtgärder för att säkerställa att lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism genomförs fullt ut på ett samstämmigt och effektivt sätt, framför allt av viktiga behöriga myndigheter, såsom tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka genomförandet av den uppdaterade rättsliga ramen och av rekommendationerna i dess överstatliga riskbedömning.

Man har redan tagit itu med många risker och brister, eller kommer att göra det inom kort, tack vare de ändringar som nyligen gjorts i regelverket. Vissa av de fastställda bristerna är dock strukturella till sin natur och dessa har ännu inte angripits.

Slutsatserna i de rapporter som antas idag är avsedda att bidra till debatten om hur ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism skulle kunna förbättras ytterligare och utgöra underlag för ytterligare diskussioner med berörda parter.

¹⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the 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 (ej översatt till svenska).

Man skulle kunna överväga att harmonisera reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i ännu högre grad. Ett alternativ vore att omvandla penningtvättsdirektivet till en förordning, vilket potentiellt skulle innebära ett harmoniserat, direkt tillämpligt EU-regelverk för penningtvättsbekämpningen. Andra alternativ kan också tänkas för att säkerställa en konsekvent tillsyn av hög kvalitet av bekämpningen av penningtvätt inom finanssektorn, vilket kan kräva att man tilldelar specifika tillsynsuppgifter gällande bekämpning av penningtvätt till ett unionsorgan. Bedömningarna visar dessutom att det behövs starkare mekanismer för att samordna och stödja gränsöverskridande samarbete mellan finansunderrättelseenheter och de gränsöverskridande analyser som genomförs av dem.