

Bryssel den 26.6.2017
COM(2017) 340 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om bedömningen av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet

{SWD(2017) 241 final}

1. INLEDNING

Penningtvätt och finansiering av terrorism är stora och ständigt skiftande utmaningar som måste mötas på EU-nivå. Den senaste tidens terrorattacker och återkommande finansiella skandaler kräver intensifierade insatser på det här området.

Inom ramen för den inre marknaden är finansiella flöden integrerade och gränsöverskridande till sin natur och pengar kan flöda snabbt, om inte omedelbart, från en medlemsstat till en annan, vilket gör det möjligt för brottslingar och terrorister att flytta medel mellan länder och undvika att bli upptäckta av myndigheterna.

För att ta itu med dessa gränsöverskridande fenomen har EU genom sin ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism fastställt gemensamma regler för kontroller och rapporteringsskyldigheter av finansiella institut och andra ekonomiska aktörer och upprättat en stabil ram för att finansunderrättelseenheter i EU (nedan även kallade *FIU*) ska kunna analysera misstänkta transaktioner och samarbeta med varandra. Trots betydande och stadiga framsteg på området krävs fortfarande förnyade ansträngningar och ytterligare åtgärder för att åtgärda alla eventuella luckor för att effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Denna rapport om den överstatliga riskbedömningen av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och har samband med gränsöverskridande verksamhet är den första som utarbetats på överstatlig nivå i EU. I rapporten analyseras de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som EU kan stå inför och en omfattande strategi för att bekämpa dem föreslås.

Enligt artikel 6 i direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (nedan kallat *fjärde penningtvättsdirektivet*)¹ ska kommissionen senast den 26 juni 2017 utarbeta en rapport i vilken riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism identifieras, analyseras och bedöms på unionsnivå. Offentliggörandet av denna överstatliga riskbedömning är även ett av resultaten av den europeiska säkerhetsagendan² och åtgärdsplanen mot finansiering av terrorism³.

Att ha en klar förståelse och analys av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är en nödvändig förutsättning för effektiva och lämpliga politiska åtgärder. Riskbedömning är särskilt viktigt för den inre marknaden, med tanke på att finansiella flöden är integrerade och gränsöverskridande till sin natur.

I den överstatliga riskbedömningen används en definierad metod⁴ för att möjliggöra en systematisk analys av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism som har samband med de tillvägagångssätt som används av gärningsmännen. Syftet är inte att kritisera sektorn i sig, utan att identifiera de omständigheter då sektorns tjänster och produkter skulle kunna missbrukas för penningtvätt eller för finansiering av terrorism. Denna överstatliga riskbedömning bygger på direktiv 2005/60/EG (nedan kallat *tredje penningtvättsdirektivet*), den

¹ Tidsfristen för att införliva detta direktiv i nationell rätt är den 26 juni 2017.

² COM(2015) 185 final, 28.4.2015

³ COM(2016) 50 final, 2.2.2016

⁴ För en mer detaljerad beskrivning av metoden, se arbetsdokumentet (2017) 241.

lagstiftning som gällde vid tidpunkten för analysen. I den överstatliga riskbedömningen beskrivs de områden inom vilka EU:s rättsliga ram vid den tiden inte var harmoniserad eller komplett, vilket den blev så snart de senare ändringarna av det tredje penningtvättsdirektivet trädde i kraft.

Den överstatliga riskbedömningen är inriktad på svagheter som identifierats på EU-nivå, både när det gäller den rättsliga ramen och en effektiv tillämpning. Den överstatliga riskbedömningen har inte som syfte att föregripa resultatet av de riskreducerande åtgärder som vissa medlemsstater vidtar eller kan besluta att vidta som svar på deras egna nationella risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Medlemsstaterna kan eventuellt redan genomföra vissa av de rekommendationer som anges nedan eller ha infört strängare regler än de minimiregler som fastställts på EU-nivå. Bedömningen av svagheter och riskreducerande åtgärder som identifieras i denna rapport bör därför betraktas som ett referensscenario som kan anpassas beroende på de nationella åtgärder som redan vidtagits.

Om medlemsstaterna beslutar att inte tillämpa någon av de föreslagna rekommendationerna inom sina nationella system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska de enligt artikel 6 i det fjärde penningtvättsdirektivet anmäla sitt beslut till kommissionen och tillhandahålla skälen för beslutet ("följ eller förklara").

I denna rapport presenteras de främsta riskerna för den inre marknaden inom en rad olika sektorer och de övergripande svagheter som kan påverka dessa sektorer. I rapporten presenteras på grundval av detta de riskreducerande åtgärder som bör vidtas på EU-nivå och nationell nivå för att hantera dessa risker och ett antal rekommendationer för de olika aktörer som är aktiva i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Även om kommissionen känner till de risker som vissa högrisktredjeländer utgör ingår en sådan geografisk riskanalys inte i denna första överstatliga riskbedömning. Detta beror på att analysen av de risker som utgörs av dessa jurisdiktioner för närvarande utförs inom ramen för ett separat förfarande, nämligen kommissionens delegerade akter som har som syfte att identifiera de tredjeländers jurisdiktioner som har strategiska brister som utgör ett betydande hot mot EU:s finansiella system för penningtvätt eller finansiering av terrorism⁵.

2. RESULTAT AV DEN ÖVERSTATLIGA RISKBEDÖMNINGEN

Kommissionen har identifierat 40 produkter eller tjänster som betraktas som potentiellt utsatta för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden. Dessa omfattar elva branschsektorer, inklusive alla de som definierats i det fjärde penningtvättsdirektivet samt en del sektorer som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde men som anses vara relevanta för den överstatliga

⁵ 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. En EU-svartlistningsprocess pågår dessutom i syfte att identifiera och hantera tredjeländer som inte följer standarderna för god förvaltning i skattefrågor (COM(2016) 24 final).

riskbedömningen⁶. Detta har gjort det möjligt för kommissionen att peka ut de delar av den inre marknaden som är utsatta för störst risk och utgör de metoder som brottslingar oftast använder. Den överstatliga riskbedömningen är först och främst inriktad på de risker som är förknippade med varje relevant sektor. Vid bedömningen av de åtgärder som rekommenderas för att hantera sådana risker har kommissionen samtidigt undersökt de metoder som brottslingar oftast använder.

2.1. De främsta riskerna för den inre marknaden inom de sektorer som omfattas av den överstatliga riskbedömningen⁷

2.1.1. Den finansiella sektorn

Den finansiella sektorn har omfattats av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism sedan 1991 och tycks ha en god kännedom om sina risker. Även om terrorister och brottslingar fortfarande försöker utnyttja den finansiella sektorn för sin verksamhet visar bedömningen att graden av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism för den finansiella sektorn är måttligt stor tack vare de mildrade åtgärder som redan vidtagits.

Risken för penningtvätt förblir dock betydande för vissa segment inom den finansiella sektorn, däribland **bankverksamhet inriktad på privatpersoner och institutionella investeringar** (i synnerhet genom mäklare). Detta beror på den totalt sett högre exponeringen för produkt- och kundrisker, konkurrenstryck inom sektorn och en begränsad förståelse bland tillsynsmyndigheter av deras operativa risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. **Bankfackstjänster** anses också vara påtagligt utsatta för risker för penningtvätt på grund av begränsningar i övervakningskapaciteten för ansvariga enheter och förekomsten av oreglerade lagringsanläggningar (t.ex. frizoner).

E-penningöverföringstjänster eller tjänster för överföring av penningvärde (dvs. penningöverföringar)⁸ anses vara påtagligt och till och med mycket påtagligt utsatta för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Den förstnämnda sektorn omfattas av det tredje penningtvättsdirektivet på grund av dess anonymitet och den sistnämnda på grund av skillnader i övervakningskapaciteten bland ansvariga enheter. För **valutaväxlingskontor och penningöverföringar** framstår tillämpning av reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism på enstaka transaktioner endast över 15 000 euro som problematisk eftersom brottslingar kan göra mindre överföringar över tid. Problemet förvärras på grund av att det saknas en gemensam definition av transaktioner som har samband eller som har en viss varaktighet.

Framväxande produkter – som t.ex. **plattformar för gräsrotsfinansiering och virtuell valuta** – tycks vara påtagligt utsatta för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vissa medlemsstater har beslutat att ta upp dessa finansiella produkter i

⁶ Dessa risker är förknippade med användningen av kontanter, virtuell valuta, gräsrotsfinansiering, skadeförsäkring och ideella organisationer samt Hawala och andra liknande informella leverantörer av överföringstjänster.

⁷ Det åtföljande arbetsdokumentet innehåller en detaljerad analys av den grad av hot och sårbarhet för penningtvätt och finansiering av terrorism som varje sektor står inför när de levererar särskilda produkter eller tjänster.

⁸ I artikel 4.22 i direktiv (EU) 2015/2366 definieras penningöverföringar som en betaltjänst där medel tas emot från en betalare, utan att något betalkonto öppnas i betalarens eller betalningsmottagarens namn, uteslutande i syfte att överföra motsvarande belopp till en betalningsmottagare eller en annan betaltjänstleverantör som agerar på betalningsmottagarens vägnar, och/eller där dessa medel tas emot på betalningsmottagarens vägnar och ställs till dennes förfogande.

nationell rätt men EU:s rättsliga ram inom ramen för det tredje penningtvättsdirektivet är fortfarande inte lämplig. **Finansteknik (FinTech)**⁹ har som syfte att införa nya tekniska lösningar för snabbare, säkrare och mer effektiva finansiella produkter men kan också skapa möjligheter för brottslingar. För att sektorn ska kunna anpassa sig till den pågående tekniska utvecklingen krävs ytterligare analyser för att förstå vilka risker produkter i denna sektor som är under snabb utveckling kan utgöra och utnyttja möjligheterna i och med den nya utvecklingen att förbättra bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Slutligen har bedömningen visat att bedräglig ansökan om **konsumentkredit och lån av lågt värde** har varit ett återkommande tillvägagångssätt i nyligen inträffade fall av terrorism. Det förekommer en bristande medvetenhet om och en skiftande tillämpning av kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism på nationell nivå för sådana produkter.

2.1.2. Spelsektorn

Enligt det tredje penningtvättsdirektivet har spelsektorn inte omfattats av kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, med undantag för kasinon. Enligt det fjärde penningtvättsdirektivet är alla tillhandahållare av speltjänster ansvariga enheter. Medlemsstaterna får dock besluta att bevilja fullständiga eller partiella undantag till tillhandahållare av vissa speltjänster, när det gäller förhållanden där risken bevisligen är låg. Medlemsstaterna bör ta hänsyn till de relevanta resultaten i denna överstatliga riskbedömning.

Vissa spelprodukter anses i detta skede vara påtagligt utsatta för risker för penningtvätt. När det gäller **landbaserad vadslagning** och **poker** tycks detta i första hand bero på ineffektiva kontroller. Detta beror antingen på att denna verksamhet till sin natur omfattar betydande volymer av snabba och anonyma transaktioner som ofta är baserade på kontantmetoden eller ett peer-to-peer-moment som saknar lämplig övervakning. Vid **onlinespel** är riskexponeringen hög på grund av de enorma volymerna av transaktioner/finansiella flöden och distanstransaktioner. Onlinespel möjliggör anonyma betalningsmedel men innefattar samtidigt ett viktigt reducerande inslag i form av transaktionsövervakning. **Lotterier och spelautomater** (utanför kasinon) innebär en måttlig grad av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Lotterier har utvecklat en viss kontrollnivå, framför allt för att hantera de risker som är förknippade med höga vinster. Även om **kasinon** till sin natur innebär en hög riskexponering har deras integrering i ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism sedan 2005 haft en mildrande effekt på riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. **Landbaserad bingo** anses utgöra en låg grad av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, med tanke på dess relativt låga insatser och vinster.

2.1.3. Utsedda icke-finansiella verksamheter och yrken

Den icke finansiella sektorns exponering för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism anses på det hela taget vara påtaglig eller till och med mycket påtaglig. Identifieringen av den **verkliga huvudmannen** bakom kunden tycks vara den främsta svagheten i den här sektorn, i synnerhet för **tjänsteleverantörer till trustar och bolag**,

⁹ Med finansteknik (FinTech) avses teknikdrivna och teknikstödda finansiella tjänster. Teknik kan underlätta tillgången till finansiella tjänster och göra det finansiella systemet mer effektivt. Regleringsteknik (RegTech) handlar om att införa ny teknik för att underlätta uppfyllandet av lagstadgade krav.

skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister. Analysen har visat att själva begreppet verklig huvudman ibland inte har förståtts korrekt eller kontrollerats på rätt sätt vid inledandet av affärsförbindelser.

Särskilt yrkeskategorier som utför arbete som omfattas av principen om yrkesmässiga privilegier (skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister) tycks ha svårt att tillämpa reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Yrkesmässiga privilegier är en viktig, erkänd princip på EU-nivå. Den bygger på den känsliga avvägning som härrör från EU-domstolens rättspraxis när det gäller rätten till en rättvis rättegång¹⁰, som i sin tur speglar de principer som har fastställts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (såsom artikel 47).

Inom ramen för EU:s ram för bekämpning av penningtvätt¹¹ är sådana yrkeskategorier undantagna från rapporteringsskyldigheter när de försvarar en klient i ett rättsligt förfarande (yrkesmässiga privilegier), vilket ökar risken för missbruk. Det finns fall där dessa yrkesutövare ibland bedriver verksamhet som klart omfattas av själva kärnan av principen om yrkesmässiga privilegier (dvs. att utreda sin klients rättsliga ställning eller försvara eller företräda sin klient i rättsliga förfaranden) tillsammans med verksamhet som inte omfattas av den, som exempelvis att tillhandahålla juridisk rådgivning vid bildande, drift eller ledning av bolag. Det verkar som att det förekommer situationer där vissa av dessa yrkesutövare kan anse att alla dessa verksamheter omfattas av principen om yrkesmässiga privilegier. Detta kan leda till att skyldigheterna att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism inte iakttas för en del av verksamheten. Det är viktigt att betona att iakttagandet av reglerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering inte på något sätt påverkar principen om yrkesmässiga privilegier. Samtidigt finns det utrymme för förbättring när det gäller **tolkningen och tillämpningen** av principen om yrkesmässiga privilegier av de yrkeskategorier som utför arbete som omfattas av denna princip. En bättre förståelse av principen av skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister skulle också vara till nytta då de också betraktas som ansvariga enheter enligt det fjärde penningtvättsdirektivet.

På grundval av EU:s nuvarande rättsliga ram har självreglerande organ dessutom utsetts för att övervaka skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister och fastighetsmäklare¹². Det står medlemsstaterna fritt att besluta att dessa självreglerande organ är behöriga att ta emot rapporterna om misstänkta transaktioner direkt från de ansvariga enheterna, och därefter ansvariga för att skyndsamt och i obearbetat skick överlämna dem till finansunderrättelseenheter. Samråden har visat att ansvariga enheter och självreglerande organ i den här sektorn inte rapporterar särskilt många misstänkta transaktioner till finansunderrättelseenheter, framför allt i vissa medlemsstater. Detta skulle antingen kunna tyda på att de misstänkta transaktionerna inte har upptäckts eller rapporterats på korrekt sätt eller att det självreglerande organet inte säkerställer en systematisk överföring av rapporterna om misstänkta transaktioner.

Fastighetssektorn är också exponerad för betydande risker för penningtvätt, på grund av de många olika yrkesgrupper som deltar i transaktioner avseende fast egendom (fastighetsmäklare, kreditinstitut, notarier och advokater). En annan vanlig metod för

¹⁰ Se mål C-305/05.

¹¹ Se artikel 23.2 i direktiv 2005/60/EG.

¹² I direktiv 2015/849 (EU) definieras självreglerande organ som ett organ som representerar medlemmar i en yrkesgrupp eller har i uppgift att reglera dem, utföra vissa funktioner av tillsyns- eller övervakningskaraktär och säkerställa att reglerna som rör dem följs.

penningtvätt är överfakturering i kommersiell handel (**handelsbaserad penningtvätt**) eller skapande av fiktiva lån. Gärningsmännen använder sådana metoder som ett medel för att berättiga förflyttning av vinning av brott genom bankkanaler, ofta genom att använda falska handlingar för att handla med varor och tjänster. På liknande sätt skapas ofta fiktiva lån mellan dem i syfte att skapa en fiktiv finansiell transaktion för att motivera överföringar av medel med olagligt ursprung. En sådan risk betraktas som påtaglig av brottsbekämpande myndigheter.

2.1.4. Kontanter och motsvarigheter till kontanter¹³

Den överstatliga riskbedömningen har visat att **kontanter** fortfarande är det medel som oftast används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eftersom det gör det möjligt för brottslingar att dölja sin identitet. Detta är skälet till att kontanter förekommer i nästan varje utredning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Inom ramen för det tredje penningtvättsdirektivet har kontanttransaktioner inte övervakats korrekt på den inre marknaden eftersom tydlig reglering och kontrollkrav har saknats. En del medlemsstater har infört rapporter om kontanttransaktioner eller begränsningar av kontantbetalningar. I avsaknad av gemensamma krav för alla medlemsstater är det dock lätt för brottslingar att utnyttja skillnader i lagstiftningen. Genom EU:s ram för kontroller av kontantkurirer vid EU:s yttre gränser¹⁴ säkerställs inte heller en tillräcklig nivå av riskreducering, i synnerhet med tanke på att den inte omfattar produkter som motsvarar kontanter som t.ex. mycket likvida råvaror inbegripet guld, diamanter eller anonyma kontantkort med hög lagringskapacitet.

De risker som utgörs av **handlare som köper och säljer varor av högt värde** och som tar emot kontantbetalningar på över 15 000 euro anses dessutom vara betydande med tanke på den inneboende riskexponeringen och den bristfälliga nivån på kontroller. Det faktum att sådana aktörer endast omfattas av reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism om de tar emot kontantbetalningar av högt värde tycks leda till att tillämpningen av dessa regler blir ineffektiv. Problemen är ännu större när det gäller **kontantintensiva företag**. Dessa omfattas inte av reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, såvida de inte ingår i den ovannämnda kategorin av handlare som köper och säljer varor av högt värde. De kan dock mycket enkelt användas för penningtvätt av kontantbaserad vinning från brottslig verksamhet.

I bedömningen betonas även att tillgångar som erbjuder liknande möjligheter som kontanter (**guld, diamanter**) eller livsstilsvaror av högt värde som är lätta att sälja (t.ex. **kulturföremål, bilar, smycken, klockor**) också utgör en hög risk på grund av bristfälliga kontroller. Särskilda farhågor har framförts när det gäller plundring och smuggling av antikviteter och andra artefakter. Plundrade artefakter kan utgöra en källa till finansiering av terrorism, och artefakter kan även vara attraktiva som placering för penningtvätt.

2.1.5. Ideella organisationer

Ideella organisationer kan vara exponerade för risken att missbrukas för finansiering av terrorism. Analysen av den ideella sektorns sårbarhet inför riskerna för finansiering av terrorism har varit relativt utmanande eftersom denna sektor kännetecknas av många

¹³ Kontantöverföringar för flera ändamål i humanitära insatser som finansieras av EU berörs inte.

¹⁴ Förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen.

olika strukturer och verksamheter som utgör olika grader av riskexponering och riskmedvetenhet. Detta beror främst på den ideella sektorns varierade natur och skillnader i rättsliga ramar och nationell praxis. Expressiva ideella organisationer¹⁵ har en viss sårbarhet eftersom de kan infiltreras av kriminella organisationer eller terroristorganisationer som kan dölja det verkliga huvudmannaskapet och därmed göra det svårare att spåra insamlingen av medel, medan vissa typer av ideella tjänsteorganisationer¹⁶ är mer direkt sårbara på grund av deras verksamhets inneboende karaktär. Detta beror på att de kan innefatta finansiering till och från konfliktområden eller tredjeländer som enligt kommissionen har strategiska brister i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism¹⁷. Under analysen har det dock ansetts att denna varierande natur hos den ideella sektorn inte utgör något hinder för att identifiera de gemensamma kännetecknen för den ideella sektorns sårbarhet.

I detta sammanhang har analysen visat att de behöriga myndigheterna inte nödvändigtvis betraktar de befintliga kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som tillfredsställande för att ta itu med den ideella sektorns behov och de kontroller som görs skiljer sig åt beroende på vilken medlemsstat som berörs. Det kan konstateras att kontroller som inrättats är mer effektiva när det gäller insamling av medel inom EU vilket gör sårbarhetsnivån lägre än när det gäller överföringar av medel eller utgifter utanför EU där mer väsentliga brister fortfarande förekommer.

På ett mer allmänt plan har bedömningen av den ideella sektorn visat att den kan genomgå riskminskning, dvs. vissa finansiella institut kan vara ovilliga att tillhandahålla sektorn finansiella tjänster, som exempelvis öppnande av ett bankkonto. Vissa finansiella transaktioner kan vägras, beroende på medlens destinationsland. Det kan dessutom bli omöjligt för mindre organisationer som inte kan visa att de innehar ackreditering eller bevis på skatteregistrering att öppna bankkonton. Enligt representanter för ideella organisationer leder det faktum att ideella organisationer inte tillhandahålls finansiella tjänster till en ökning av kontantanvändningen, som är avsevärt mer sårbar inför missbruk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Frågan avseende riskminskning och finansiell utestängning bör tas med i beräkningen vid hanteringen av policyn för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Kunder bör inte bli avvisade av reglerade leverantörer av finansiella tjänster och tvingade att använda illegal bankverksamhet eller illegala överföringstjänster. Bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är dock endast en av många drivkrafter för riskminskning. På EU-nivå kommer antagandet av direktivet om betalningskonto¹⁸ i hög grad främja tillgången till grundläggande finansiella tjänster vilket troligen skulle begränsa användningen av informella kanaler.

¹⁵ ”Expressiva ideella organisationer” är ideella organisationer som främst sysslar med expressiv verksamhet, vilket inbegriper program som är inriktade på sport och rekreation, konst och kultur, intressebevakning och opinionsbildning.

¹⁶ Ideella tjänsteorganisationer är ideella organisationer som sysslar med olika typer av verksamhet, såsom program som är inriktade på tillhandahållande av bostäder, sociala tjänster, utbildning eller hälso- och sjukvård.

¹⁷ 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.

¹⁸ Direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

2.1.6. Hawala

Medan tjänster för överföring av penningvärde innebär en särskild risk utgör Hawala¹⁹ och andra liknande informella leverantörer av överföringstjänster ett särskilt hot, särskilt inom ramen för finansiering av terrorism. Alla operatörer som tillhandahåller betaltjänster enligt definitionen i artikel 4.3 i det andra betaltjänstdirektivet²⁰ bör i regel vara registrerade och reglerade på ett korrekt sätt. Dessa leverantörer bör ansöka om status som auktoriserat betalningsinstitut eller, under vissa förutsättningar, registrerat betalningsinstitut. Hawala och andra liknande informella leverantörer av överföringstjänster klassas i regel som olagliga eftersom de vanligtvis inte är registrerade och inte uppfyller kraven i det andra betaltjänstdirektivet. Detta problem förvärras av svårigheten att upptäcka förekomsten av Hawala eller andra liknande tjänster. Transaktionerna är ofta samlade och kompenserade via import/export av varor och lämnar efter sig en begränsad informationskedja. Riskminskning är även relevant i detta avseende eftersom kunder som avvisats av reglerade leverantörer av finansiella tjänster ibland tar sin tillflykt till olagliga tjänster av denna typ.

2.1.7. Penningförfalskning

Penningförfalskning är en gränsöverskridande typ av olaglig verksamhet med en hög nivå av gränsöverskridande förflyttningar av både brottslingar och falska pengar och den involverar ofta organiserade kriminella grupper. Smuggling av falska pengar genererar vinning av brott som måste tvättas för att integreras i det reguljära finansiella flödet. Penningförfalskning kan dessutom distribueras genom terroristnätverk för att finansiera utbildning, rekrytering, attacker och propaganda, vilket kräver stora summor. Vinning av penningförfalskning kan investeras för att stärka infrastruktur till stöd för terrorister.

2.2. Övergripande svagheter

Kommissionen har identifierat ett antal svagheter som är gemensamma för alla faktorer.

2.2.1. Anonymitet vid finansiella transaktioner (kontanter och andra anonyma finansiella produkter)

Kriminella organisationer eller terroristgrupper försöker undvika att lämna efter sig en informationskedja och därmed undgå upptäckt när de bedriver olaglig verksamhet. På grund av sin beskaffenhet möjliggör kontanttransaktioner fullständig anonymitet vilket gör dem till mycket attraktiva metoder för betalningar/överföringar för gärningsmän. Sektorer som exponeras för en hög nivå av kontanttransaktioner anses vara särskilt riskutsatta. Detta är särskilt relevant för kontantintensiva företag, personer som handlar med varor och tjänster och som tar emot kontantbetalningar samt ekonomiska aktörer som tar emot betalningar i höga valörer som t.ex. 500-eurosedlar och 200-eurosedlar.

Finansiella produkter som erbjuder liknande möjligheter till anonymitet under vissa omständigheter (som t.ex. anonyma instrument för elektroniska pengar, virtuell valuta

¹⁹ Hawala och andra liknande tjänstleverantörer ombesörjer överföring och mottagande av medel eller motsvarande värde och avvecklar via handel, kontanter och nettoavvecklingssystem under en lång tidsperiod. Det som skiljer dem från andra överföringstjänster är deras användning av avvecklingsmetoder utanför banksektorn.

²⁰ Direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.

eller plattformar för gräsrotsfinansiering) är också sårbara för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Deras risknivåer skiljer sig från kontanttransaktioner eftersom de kräver mer sofistikerad planering, omfattar lägre transaktionsvolymen och kan genomgå en viss nivå av övervakning. Dessa produkters anonymitetsfunktioner inskränker dock möjligheterna till identifiering och övervakning. Samma analys gäller för andra typer av tillgångar som t.ex. guld och diamanter som är lätta att sälja eller kan lagras på ett säkert sätt. Dessa är lätta att överföra och möjliggör samtidigt anonymitet.

2.2.2. Identifiering och tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap

Brottslingar använder även det finansiella systemet för att placera sina vinster från olaglig verksamhet i finansmarknader, fast egendom eller den lagliga ekonomin på ett mer strukturerat sätt än med kontanter eller anonyma finansiella transaktioner. För det första är alla sektorer sårbara för risken för infiltration, integration eller ägande av kriminella organisationer och terroristgrupper. För det andra är det en vanlig metod för brottslingar att skapa brevlådeföretag, truster eller komplicerade företagsstrukturer för att dölja sina identiteter. Trots att de medel som berörs tydligt kan identifieras i sådana fall förblir den verkliga huvudmannen okänd. Enligt uppgifter från brottsbekämpande myndigheter har svårgenomträngliga strukturer ofta använts i större fall av penningtvätt och finansiering av terrorism för att dölja de verkliga huvudmännen. Detta utbredda problem är inte begränsat till vissa jurisdiktioner eller vissa typer av juridiska enheter eller juridiska konstruktioner. Gärningsmän använder de verktyg som är bekvämast, enklast och säkrast beroende på deras sakkunskap och belägenhet och marknadspraxis i deras jurisdiktion.

Det tredje penningtvättsdirektivet innehåller regler om hur verkligt huvudmannaskap ska definieras vid inledandet av affärsförbindelser. Tröskelvärde för ett aktieägarande på 25 % för att fastställa en kontrollerande faktor är endast vägledande och att identifiera den ledande befattningshavaren som verklig huvudman är endast en sista utväg när ingen annan verklig huvudman kan fastställas efter en dokumenterad djupgående bedömning (t.ex. delat aktieinnehav). I praktiken kan reglerna dock tillämpas mekaniskt av vissa ansvariga enheter. Under sådana omständigheter är det tveksamt om detta leder till att den verkliga huvudmannen fastställs.

2.2.3. Tillsyn inom EU:s inre marknad

Det finns vissa uppenbara svagheter i samband med en effektiv finansiell tillsyn i ett gränsöverskridande sammanhang. Enligt det gemensamma yttrandet från de europeiska tillsynsmyndigheterna²¹ skiljer behöriga myndigheters bedömningar av huruvida den sektor som de övervakar uppfyller kraven sig åt avsevärt. Den mest problematiska aspekten rör situationer där enheter som tillhör samma finansgrupp övervakas av behöriga myndigheter från flera medlemsstater. Dessa situationer komplicerar avsevärt tillämpningen av reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism på grund av kvardröjande skillnader mellan behöriga myndigheter i deras metoder för tillsyn när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism samt på grund av osäkerhet kring hemmedlemsstatens/värdmedlemsstatens tillsynsansvar i synnerhet för betalningsinstitut och deras utländska agenter. Detta medför en risk att överträdelser eller fall av missbruk för ekonomisk brottslighet inte upptäcks. Dessutom verkar relevant

²¹<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1759750/ESAS+Joint+Opinion+on+the+risks+of+money+laundering+and+terrorist+financing+affecting+the+Union%E2%80%99s+financial+sector+%28JC-2017-07%29.pdf>.

information ibland inte utbytas i tillräcklig utsträckning eller i god tid bland de behöriga tillsynsmyndigheterna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Detta kan ha följande orsaker:

- Skillnader i motparternas status.
- En otillräcklig ram för utbyte av konfidentiell information om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Ett överdrivet fokus på ren tillsyn och
- avsaknad av rättslig ram/mekanismer för informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter och finansiella tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism²².

I vissa begränsade fall har tillsynsmyndigheter slutligen svårt att identifiera relevanta motparter eftersom tillsynen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är fragmenterad i vissa medlemsstater. I det gemensamma yttrandet anges även att en del tillsynsmyndigheter inte identifierar de risker när det gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som har samband med de sektorer som de övervakar på ett tillfredsställande sätt och/eller inte har infört tillräckliga eller särskilda riskbaserade förfaranden för att övervaka dessa risker, i synnerhet vad gäller finansiering av terrorism.

När det gäller icke-finansiella sektorer får medlemsstaterna tillåta de självreglerande organen att utföra övervakningsfunktioner för skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister och fastighetsmäklare. Oavsett vilken tillsynsmodell som tillämpas finns det svagheter i tillsynen i fråga om kontroller, riktlinjer och nivå av rapportering i den övervägande majoriteten av medlemsstaterna.

2.2.4. *Samarbete mellan finansunderrättelseenheter (FIU)*

Finansunderrättelseenheter ansvarar för att ta emot och analysera information om misstänkt finansiell verksamhet som är relevant för penningtvätt, finansiering av terrorism och därmed associerade förbrott och sprida resultaten av sina analyser till behöriga myndigheter. Denna analys är avgörande för att brottsbekämpande myndigheter ska kunna påbörja nya utredningar eller komplettera befintliga utredningar. Även om samarbetet mellan finansunderrättelseenheter har ökat avsevärt under det senaste årtiondet kvarstår fortfarande vissa svagheter i samarbetet.

I en kartläggningsrapport för FIU-plattformen²³ har hinder för att få tillgång till, utbyta och använda information samt hinder för operativt samarbete mellan finansunderrättelseenheter kartlagts på ett ingående sätt. Kartläggningsrapporten slutfördes i december 2016²⁴. Rapporten belyser även centrala rättsliga, praktiska och operativa frågor. På grundval av detta och dess egen analys har kommissionen beskrivit möjliga vägar för att förbättra samarbetet mellan finansunderrättelseenheter i ett separat arbetsdokument²⁵.

²² Europeiska centralbanken kan för närvarande inte tillhandahålla nationella tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism konfidentiell tillsynsinformation som även är relevant för tillsynen av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

²³ FIU-plattformen är en informell grupp som inrättades av kommissionen 2006 och som samlar EU-medlemsstaternas finansunderrättelseenheter.

²⁴ EU Financial Intelligence Units' Platform (referens E03251)
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=SV>.

²⁵ SWD(2017)275.

2.2.5. Andra svagheter som är gemensamma för alla sektorer

Den överstatliga riskbedömningen har visat att alla identifierade sektorer är exponerade för vissa ytterligare svagheter, nämligen följande:

- **Infiltration av brottslingar:** Brottslingar kan ibland bli ägare till en ansvarig enhet eller leta efter ansvariga enheter som är villiga att bistå dem i deras penningtvätt. Detta innebär att lämplighetstest är relevanta för alla analyserade sektorer.
- **Förfälskade handlingar:** Modern teknik gör det lättare att skapa förfälskade handlingar och i alla sektorer anstränger man sig för att införa robusta mekanismer för att upptäcka dem.
- **Otillräckligt informationsutbyte mellan den offentliga och den privata sektorn:** Alla ansvariga enheter har betonat behovet av lämpliga mekanismer för återkoppling från finansunderrättelseenheter och informationsutbyte med behöriga myndigheter. Rapporteringen av misstänkta transaktioner av ansvariga enheter som är verksamma i flera olika nationella jurisdiktioner är ett annat uppenbart problem.
- **Otillräckliga resurser samt bristande riskmedvetenhet och sakkunskap för att tillämpa reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism:** Medan vissa ansvariga enheter investerar i sofistikerade verktyg för efterlevnad har många av dem begränsad kännedom, begränsade verktyg och begränsad kapacitet på detta område, och
- **nya risker som uppkommer av finansteknik (FinTech):** Användningen av onlinetjänster förväntas öka ytterligare inom den digitala ekonomin, vilket ökar efterfrågan på identifiering på nätet men samtidigt innebär en ökad risk i samband med dessa distanstransaktioner. Användningen av elektronisk identifiering och dess tillförlitlighet är avgörande i detta avseende.

3. RISKREDUCERANDE ÅTGÄRDER FÖR ATT HANTERA IDENTIFIERADE RISKER

Efter en bedömning av risknivåerna beskrivs i denna rapport de åtgärder som kommissionen anser bör vidtas på både EU- och medlemsstatsnivå. Åtgärderna följer av en bedömning av tänkbara lösningar för att ta itu med de identifierade riskerna. Under denna avvägning tog kommissionen hänsyn till följande:

- Risknivån för penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Behov och proportionalitet när det gäller att vidta åtgärder eller rekommendera att medlemsstaterna vidtar åtgärder.
- Behov och proportionalitet när det gäller att rekommendera lagstiftningsåtgärder eller åtgärder som inte är av lagstiftningskaraktär och
- inverkan på integritet och grundläggande rättigheter.

Kommissionen har dessutom övervägt behovet att undvika potentiellt missbruk eller potentiella feltolkningar av dess rekommendationer som skulle kunna resultera i att hela kundkategorier utesluts och att kundrelationer upphör, utan att fullständig och korrekt hänsyn tas till risknivån inom en viss sektor.

Under bedömningen identifierade kommissionen även produkter som endast utgör en föga påtaglig (eller måttligt påtaglig) risknivå för vilka inga ytterligare riskreducerande åtgärder anses nödvändiga i detta skede. De åtgärder som presenteras i denna rapport rör därför endast risker som kommissionen anser kräver ytterligare reducering. Denna metod är avsedd att göra det möjligt för medlemsstater att bättre identifiera prioriterade åtgärder i linje med den riskbaserade metoden. Även om rekommendationer till medlemsstaterna

omfattar många olika områden avser de flesta tillämpningen av EU:s lagstiftning²⁶. De utformades för att hjälpa medlemsstaterna att fokusera på centrala riskområden när de uppfyller sina skyldigheter. Denna bedömning har inte som syfte att föregripa resultatet av de riskreducerande åtgärder som vissa medlemsstater vidtar eller kan besluta att vidta som svar på deras egna nationella risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Medlemsstaterna kan eventuellt redan genomföra vissa av de rekommendationer som anges nedan eller ha antagit strängare regler än de minimiregler som fastställts på EU-nivå.

Den överstatliga riskbedömningen har som syfte att ge en bild av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism vid tidpunkten för dess offentliggörande. Detta arbete inleddes och avslutades när den gällande rättsliga ramen var direktiv 2005/60/EG (tredje penningtvättsdirektivet). Även om det fjärde penningtvättsdirektivet redan hade antagits vid den tiden hade tidsfrist för införlivande ännu inte löpt ut. Det var därför inte möjligt att inbegripa en bedömning av de konkreta effekterna av genomförandet. Ändringarna av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt genom det fjärde penningtvättsdirektivet och förslagen till ändringar²⁷ har dock beaktats vid fastställandet av de riskreducerande åtgärderna, med tanke på att dessa två instrument kommer att stärka den förebyggande rättsliga ramen avsevärt och därmed minska en del av de svagheter och risker som beskrivits tidigare.

3.1. Riskreducerande åtgärder inom ramen för det fjärde penningtvättsdirektivet

Enligt det fjärde penningtvättsdirektivet innefattar EU:s rättsliga ram från och med den 26 juni 2017 följande nya krav:

- Tillämpningsområdet för ansvariga enheter har utvidgats till att omfatta tillhandahållare av speltjänster, aktörer som tar emot kontantbetalningar på över 10 000 euro och enstaka transaktioner som utgör en överföring av medel (inklusive penningöverföringar) som överstiger 1 000 euro.
- Den riskbaserade metoden har stärkts.
- Register över uppgifter om verkligt huvudmannaskap har införts för att underlätta identifieringen av verkliga huvudmän bakom juridiska enheter och vissa juridiska konstruktioner.
- Elektroniska penningprodukters anonymitet har minskats.
- Den nya sanktionsnivån förstärker den avskräckande effekten.
- Ett nytt system för samarbete mellan finansunderrättelseenheter i EU har fastställts.

Dessa nya åtgärder förväntas minska risknivåerna i alla sektorer väsentligt. Kommissionen kommer att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i det fjärde penningtvättsdirektivet och offentliggöra en rapport som innehåller en bedömning av genomförandet senast i juni 2019.

²⁶ T.ex. nationella riskbedömningar, register över verkligt huvudmannaskap, tillsyn, resursfördelning, återkoppling för den privata sektorn och sektorer som är utsatta för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism och som regleras av det fjärde penningtvättsdirektivet.

²⁷ COM(2016) 450 final.

3.2. Riskreducerande åtgärder som redan har vidtagits eller pågår på EU-nivå

I den överstatliga riskbedömningen har det dessutom redan bekräftats att mer behöver göras när det gäller vissa frågor som kräver lagstiftningsåtgärder eller andra politiska initiativ på EU-nivå.

3.2.1. Lagstiftningsåtgärder

- **Förslag från kommissionen om ändring av det fjärde penningtvättsdirektivet:** Enligt detta förslag bör både växelplattformar för virtuella valutor och börsleverantörer bli ansvariga enheter för att minska anonymiteten vid transaktioner. Möjligheten för instrument för elektroniska pengar att undantas från kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism kommer att begränsas ytterligare. Finansunderrättelseenheternas effektivitet kommer att ökas och centraliserade register eller söksystem för bankkonton kommer att upprättas för att möjliggöra mer välriktade begäranden. Strängare regler om samarbete mellan behöriga myndigheter, inbegripet tillsynsmyndigheter, kommer att bidra till ett mer effektivt informationsutbyte. Kriterierna avseende de skärpta åtgärder för kundkännedom som ska tillämpas gentemot högrisktredjeländer kommer att specificeras ytterligare i syfte att införa en mer harmoniserad strategi i det avseendet. Omfattningen av och tillgången till uppgifter i register över verkligt huvudmannaskap kommer att utvidgas. Vidare finns det ett antal bestämmelser som innebär att det fjärde penningtvättsdirektivet anpassas till skyldigheter avseende kundkännedom enligt direktiv 2014/107/EU om administrativt samarbete kring information om finansiella konton.
- **Översyn av förordningen om kontroller av kontanta medel²⁸:** Detta förslag har som syfte att tillåta myndigheter att agera vid belopp som understiger den nuvarande tröskeln för anmälningar på 10 000 euro när det föreligger misstankar om brottslig verksamhet, för att förbättra informationsutbytet mellan myndigheter, och begära information för kontanter som skickas i obeleddagade sändningar som t.ex. postpaket eller godstransporter. Definitionen av kontanter skulle även utvidgas till att omfatta värdefulla råvaror som motsvarar mycket likvida värdebevarare som t.ex. guld, tillsammans med kontantkort.
- Kommissionen planerar att under sommaren 2017 anta ett förslag som syftar till att bekämpa finansiering av terrorism via **olaglig handel med kulturföremål** – oavsett avsändarland – för att åtgärda nuvarande brister i konstsektorn²⁹. På liknande sätt erkänns **olaglig handel med vilda djur och växter** alltmer som en ytterligare finansieringskälla för terroristverksamhet och närbesläktad verksamhet³⁰. Kommissionen kommer att fortsätta genomföra EU:s handlingsplan för att hantera de olagliga finansiella flöden som är knutna till olaglig handel med vilda djur och växter³¹.
- **Direktivet om bekämpande av terrorism³²** innefattar en EU-övergripande definition av brottet finansiering av terrorism och innehåller minimiregler om

²⁸ COM(2016) 825 final.

²⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_taxud_004_cultural_goods_synthesis_en.pdf.

³⁰ SWD(2016) 38 final.

³¹ COM(2016) 87 final.

³² COM(2015) 625 final.

påföljderna för detta brott. Förslagen till ett **direktiv om bekämpning av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser**³³ och en **förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande**³⁴ kommer även att komplettera EU:s förebyggande tillvägagångssätt genom att säkerställa lämpliga brottsbekämpande åtgärder och en lämplig rättslig respons när penningtvätt och finansiering av terrorism upptäckts.

3.2.2. Politiska initiativ

- Kommissionen överväger för närvarande möjligheten att inleda ett initiativ för att **förbättra öppenheten för kontantbetalningar**. Den kommer att genomföra en konsekvensbedömning med beaktande av resultaten av en undersökning och ett öppet offentligt samråd. Kommissionen kommer att överväga möjliga alternativ inbegripet möjligheten att införa en begränsning av kontantbetalningar. Detta skulle kunna bidra till att störa finansieringen av terrorism då behovet att använda icke-anonyma betalningsmedel antingen skulle fungera avskräckande mot verksamheten eller göra den lättare att upptäcka och utreda. Det skulle också kunna främja kampen mot penningtvätt, skattebedrägeri och organiserad brottslighet. Europeiska centralbankens beslut att lägga ner produktionen och utgivningen av 500-eurosedlar kommer dessutom att bidra till att ytterligare minska den risk som kontantbetalningar utgör.
- På grundval av FIU-plattformens ovannämnda **kartläggning av finansunderrättelseenheternas befogenheter och hinder för samarbete** i december 2016, och baserat på ytterligare analyser, har kommissionen beskrivit möjliga vägar för att förbättra samarbetet mellan FIU i ett separat arbetsdokument där följande anges:
 - Frågor som kan lösas genom mer vägledning och förstärkt samarbete på operativ nivå, exempelvis genom arbete på FIU-plattformen (t.ex. om standardisering av rapportering om misstänkta transaktioner).
 - Frågor som förväntas lösas så snart det fjärde penningtvättsdirektivet och nyligen föreslagna ändringar av det har införlivats och
 - andra frågor som härrör från skillnader i medlemsstaternas rättsliga ramar, vilka kan behöva åtgärdas med hjälp av lagstiftning³⁵.Finansunderrättelseenheternas verksamhet skulle kunna förbättras avsevärt med särskilda EU-regler för att hantera frågor såsom samarbete mellan finansunderrättelseenheter och brottsbekämpande myndigheter på nationell nivå och EU-nivå. I detta avseende kommer kommissionen att ytterligare undersöka möjliga alternativ enligt principerna om bättre lagstiftning.
- Kommissionen har inrättat en intern **FinTech-arbetsgrupp** för att bedöma teknisk utveckling, teknikdrivna tjänster och affärsmodeller, i syfte att fastställa huruvida befintliga regler och policyer är ändamålsenliga samt identifiera alternativ och förslag för att utnyttja möjligheter eller hantera potentiella risker. Arbetet på detta område kommer att omfatta framför allt gräsrotsfinansiering, elektroniska pengar (inbegripet krypto-till-kryptotransaktioner och användning av virtuella valutor för inköp av varor av högt värde), distribuerad databasteknik och autentisering/identifiering. Användningen av elektronisk identifiering och digital onboarding kommer även att analyseras. Kommissionen kommer att genomföra en undersökning för att kartlägga

³³ COM(2016) 826 final.

³⁴ COM(2016) 819 final.

³⁵ SWD (2017) 275.

och analysera bankpraxis för onboarding i hela EU och eventuella ytterligare steg kommer att bedömas.

3.2.3. Ytterligare stödåtgärder för att mildra riskerna på EU-nivå

- **Förbättring av insamlingen av statistiska uppgifter:** Tillgång till relevanta, tillförlitliga och jämförbara kvantitativa uppgifter på EU-nivå kommer att bidra till en bättre förståelse av riskerna. Kommissionen kommer därför försöka förbättra sin insamling av statistiska uppgifter om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism genom att samla in, konsolidera och analysera den statistik som tillhandahållits av medlemsstater enligt deras skyldigheter i artikel 44 i det fjärde penningtvättsdirektivet samt genom att arbeta med Eurostat för att förbättra uppgifternas jämförbarhet.
- **Ytterligare vägledning till ansvariga enheter om begreppet enstaka transaktioner och tillfällen som förefaller ha samband:** Enligt det tredje penningtvättsdirektivet är ansvariga enheter för närvarande skyldiga att tillämpa åtgärder för kundkännedom när en affärsförbindelse ingås eller vid utförandet av enstaka transaktioner som uppgår till minst 15 000 euro. Begreppet enstaka transaktioner gör det svårt att tillämpa reglerna på ett effektivt sätt, i synnerhet vid penningöverföringar och valutaväxling – men även inom spelsektorn. Ytterligare vägledning från kommissionen (i samarbete med nationella behöriga myndigheter) skulle bidra till att reducera denna risk.
- **Utbildning för yrkeskategorier som utför arbete som omfattas av principen om yrkesmässiga privilegier:** De bör tillämpa reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism på ett mer effektivt sätt samtidigt som de till fullo skyddar rätten till en opartisk domstol och legitimiteten i yrkesmässiga privilegier. Utbildningsverksamhet bör bidra med operativa riktlinjer och praktisk inblick för att hjälpa sådana yrkesutövare att upptäcka transaktioner som kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism och visa dem hur man ska gå till väga i sådana fall. Kommissionen kommer även att bedöma de olika alternativ som finns till förfogande för att förbättra efterlevnaden i denna sektor i enlighet med EU-domstolens rättspraxis³⁶.
- **Ytterligare analys av de risker som Hawala och informella leverantörer av överföringstjänster utgör:** Problemets omfattning och möjliga lösningar för brottsbekämpning bör analyseras ytterligare. Det är nödvändigt att brottsbekämpande myndigheter, i synnerhet Europol och Eurojust, tillsammans med tillsynsmyndigheter är involverade för att möjliggöra avskräckande åtgärder mot samarbetsovilliga aktörer och hjälpa aktörer som vill tillhandahålla legitima tjänster i ett samhälle där lag och ordning råder.
- **Ytterligare arbete för att stärka tillsynen i EU:** Ansvariga enheter måste tillämpa de nuvarande reglerna effektivt. Kommissionen betonar därför starkt det arbete som utförs av tillsynsmyndigheterna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Följande problem måste lösas: Det stora antalet ansvariga enheter i EU och deras mångfald. Volymerna av transaktioner och kunder. Den fragmenterade situationen för tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. och tillsynsmyndigheternas begränsade riskmedvetenhet. Ytterligare

³⁶ Mål C-305/05.

rekommendationer kommer att utfärdas till de europeiska tillsynsmyndigheterna och nationella behöriga myndigheter som ansvarar för tillsyn för att säkerställa att tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism bättre förstår sin roll när det gäller att identifiera riskerna och besluta om de resurser som ska tilldelas tillsyn samt de tillsynsåtgärder som de bör vidta för de ansvariga enheter som står under deras ansvar.

4. REKOMMENDATIONER

4.1. Rekommendationer till de europeiska tillsynsmyndigheterna

I den finansiella sektorn spelar de europeiska tillsynsmyndigheterna en central roll när det gäller att förbättra EU:s förmåga att hantera problemen inom denna sektor. Kommissionen rekommenderar att de europeiska tillsynsmyndigheterna vidtar följande åtgärder:

- Öka medvetenheten om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism och identifiera lämpliga åtgärder för att ytterligare bygga upp tillsynsmyndigheternas kapacitet när det gäller tillsyn av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism³⁷. Härvid bör de utföra sakkunnigbedömningar av riskbaserad tillsyn i praktiken och identifiera lämpliga åtgärder för att göra tillsynen av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism mer effektiv.
- Ta ytterligare initiativ för att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna. I detta avseende har de europeiska tillsynsmyndigheterna nyligen beslutat att införa ett särskilt arbetsflöde för att se till att samarbetsramen mellan finansiella tillsynsmyndigheter fungerar bättre.
- Ta fram ytterligare lösningar för tillsynsaktörer som verkar inom ramen för passförfarandet. Europeiska bankmyndighetens (EBA) gemensamma arbetsgrupp om betaltjänster/bekämpning av penningtvätt har redan påbörjat sitt arbete med denna fråga. Den har som syfte att klargöra när agenter och distributörer är faktiska företag och beaktar olika scenarier som kommer att bidra till hanteringen av riskerna.
- Tillhandahålla uppdaterade riktlinjer om intern styrning för att ytterligare klargöra förväntningarna när det gäller de uppgifter som åligger efterlevnadsansvariga i finansiella institut.
- Ge ytterligare vägledning om identifiering av verkligt huvudmannaskap för tillhandahållare av investeringsfonder, framför allt i situationer som innebär en högre risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism och
- analysera operativa risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som är förknippade med verksamheten/affärsmodellen i å ena sidan sektorerna för bankverksamhet för företagskunder, bankverksamhet inriktad på privatpersoner och institutionella investeringar, och å andra sidan tjänster för överföring av

³⁷ Riktlinjer för riskbaserad tillsyn offentliggjordes i november 2016 (https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Final_RBSGL_for_publication_20161115.pdf).

penningvärde och elektroniska pengar. Denna analys bör utföras inom ramen för det framtida gemensamma yttrandet om risker som påverkar den finansiella sektorn i enlighet med artikel 6.5 i det fjärde penningtvättsdirektivet.

4.2. Rekommendationer till icke-finansiella tillsynsmyndigheter

Den icke-finansiella sektorn har inte något EU-organ eller någon EU-byrå liknande de europeiska tillsynsmyndigheterna som inrättats på EU-nivå. Enligt EU:s ram för bekämpning av penningtvätt får medlemsstaterna tillåta självreglerande organ att utföra övervakningsfunktioner för skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister och fastighetsmäklare. I den övervägande majoriteten av medlemsstaterna har tillsynen i dessa sektorer svagheter i fråga om kontroller, riktlinjer och nivå av rapportering av jurister, i synnerhet till finansunderrättelseenheter. Självreglerande organ bör därför göra insatser för att öka antalet tematiska inspektioner och rapporteringen. De bör även anordna utbildningar för att utveckla en bättre förståelse av riskerna och skyldigheterna att uppfylla kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

4.3. Rekommendationer till medlemsstaterna³⁸

Baserat på den nivå av risker som identifierats i de olika sektorer som omfattas av den överstatliga riskbedömningen rekommenderar kommissionen att medlemsstaterna vidtar de riskreducerande åtgärder som anges nedan. Dessa bör betraktas som ett referensscenario som kan anpassas beroende på de nationella åtgärder som redan vidtagits.

➤ Tillämpningsområde för nationella riskbedömningar

Medlemsstaterna bör ta vederbörlig hänsyn till de risker som utgörs av de olika produkterna i deras nationella riskbedömningar och definiera lämpliga riskreducerande åtgärder, i synnerhet när det gäller följande:

- Kontantintensiva företag och kontantbetalningar: Medlemsstaterna bör fastställa lämpliga riskreducerande åtgärder som exempelvis införande av begränsningar för kontantbetalningar, system för rapportering av kontanttransaktioner eller andra lämpliga lösningar för att hantera risken.
- Kulturföremål och antikviteter: Medlemsstaterna bör beakta den risk som härrör från denna sektor, främja kampanjer för att öka medvetenheten bland konsthandlare och uppmuntra dem att tillämpa åtgärder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Den ideella sektorn: Medlemsstaterna bör säkerställa att den ideella sektorn omfattas av deras nationella riskbedömningar, och
- instrument för elektroniska pengar: Medlemsstaterna bör ta hänsyn till de risker som utgörs av anonyma instrument för elektroniska pengar och säkerställa att trösklarna för undantag är så låga som möjligt, för att undvika att de missbrukas.

³⁸ För närmare uppgifter om de särskilda rekommendationerna till medlemsstater efter produkter/tjänster, se bilaga 1 till arbetsdokument (2017)241.

➤ **Verkligt huvudmannaskap**

Medlemsstaterna bör säkerställa att uppgifterna om den verkliga huvudmannen bakom juridiska enheter och juridiska konstruktioner är tillräckliga, korrekta och aktuella.

(1) Medlemsstaterna bör utveckla lämpliga verktyg för att säkerställa att identifieringen av den verkliga huvudmannen har utförts i behörig ordning när åtgärderna för kundkännedom vidtas. När det gäller juridiska enheter gäller att om ansvariga enheter endast har identifierat den ledande befattningshavaren som verklig huvudman bör detta betonas av den ansvariga enheten (t.ex. genom en särskild registrering av denna information). Det är tillrådligt att föra register över eventuella tvivel huruvida den identifierade personen är den verkliga huvudmannen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt komplexa strukturer där instiftaren, förvaltaren, beskyddaren, förmånstagarna eller eventuella andra fysiska personer som ytterst utövar kontroll över trusten involverar en eller flera juridiska enheter.

(2) Reglerna i det fjärde penningtvättsdirektivet om öppen redovisning av information om verkligt huvudmannaskap bör även tillämpas snabbt, genom att register över verkligt huvudmannaskap för alla typer av juridiska enheter och juridiska konstruktioner införs. Information i registren bör kontrolleras regelbundet, t.ex. av en utsedd myndighet, i syfte att undvika brist på överensstämmelse med information som samlats in av ansvariga enheter som en del av deras förfaranden för kundkontroll.

(3) Medlemsstaterna bör säkerställa att de sektorer som är mest utsatta för risker som härrör från svårgenomträngliga system för verkligt huvudmannaskap omfattas av effektiv övervakning och tillsyn. Detta gäller i synnerhet mellanhänder såsom skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister och tillhandahållare av rådgivning till företag angående koncentrationer/förvärv³⁹. Även om dessa tjänster omfattas av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism betonas i det senare fallet den ineffektiva tillämpningen av reglerna för denna särskilda kategori av företag i den överstatliga riskbedömningen.

➤ **Lämpliga resurser för tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter**

I enlighet med i det fjärde penningtvättsdirektivet måste medlemsstaterna tilldela sina behöriga myndigheter tillräckliga resurser⁴⁰. Utifrån de uppgifter som samlats in i detta skede är det dock inte möjligt att peka på någon systemisk koppling mellan tilldelade resurser och storleken på sektorn, antalet ansvariga enheter och rapporteringsnivån. Medlemsstaterna bör visa att tillräckliga resurser har tilldelats tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter för att de ska kunna utföra sina uppgifter.

➤ **Ökning av inspektioner på platsen av tillsynsmyndigheter**

I den finansiella sektorn måste tillsynsmyndigheterna införa en riskbaserad tillsynsmodell i enlighet med de europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma riktlinjer om riskbaserad tillsyn som offentliggjordes i november 2016⁴¹. I dessa riktlinjer anges att

³⁹ Ett företag som inte är ett kreditinstitut och som bedriver de verksamheter som anges i punkt 9 i bilaga I till direktiv 2013/36/EU.

⁴⁰ Artiklarna 32.3 (om FIU) och 48.2 (om tillsynsmyndigheter) i det fjärde penningtvättsdirektivet.

⁴¹ Se https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_SV%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf.

tillsynsmyndigheterna – både regelbundet och vid särskilda händelser – bör granska huruvida deras tillsynsmodell baserad på risker för penningtvätt och finansiering av terrorism leder till det resultat som avses och framför allt huruvida nivån på tillsynsresurserna förblir adekvat i förhållande till de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som identifierats. I detta avseende är det viktigt att tillsynsmyndigheterna utför tillräckliga inspektioner på plats som står i proportion till de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som identifierats.

Medlemsstaterna bör säkerställa att tillämpningsområdet för dessa inspektioner på platsen är inriktat på särskilda operativa risker för penningtvätt och finansiering av terrorism beroende på de särskilda svagheter som är förenade med en produkt eller tjänst. Detta avser framför allt institutionella investeringar (i synnerhet genom mäklare), bankverksamhet inriktad på privatpersoner där tillsynsmyndigheterna bör bedöma tillämpningen av reglerna för att identifiera verkligt huvudmannaskap samt valutaväxlingskontor och tjänster för överföring av penningvärde där tillsynsmyndigheternas inspektioner bör innefatta en översyn av den utbildning som genomgått av agenter.

Inom den icke-finansiella sektorn bör medlemsstaterna säkerställa att deras behöriga myndigheter genomför tillfredsställande oanmälda stickprov bland personer som handlar med varor av högt värde, i synnerhet i guld- och diamantsektorn, för att identifiera möjliga kryphål i efterlevnaden av kraven på åtgärder för kundkännedom. På samma sätt bör antalet inspektioner på platsen i sektorn för yrkesutövare som bedriver verksamhet som omfattas av principen om yrkesmässiga privilegier stå i proportion till risken.

➤ **Tillsynsmyndigheter ska utföra tematiska inspektioner**

Tillsynsmyndigheterna bör förbättra sin förståelse av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som ett visst segment av verksamheten utsätts för. Denna rekommendation ska gälla för institutionella investeringar (i synnerhet genom mäklare) och bankverksamhet inriktad på privatpersoner, tjänsteleverantörer till trustar och bolag, skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister, tjänsteleverantörer som rör rådgivning till företag angående kapitalstruktur, industriell strategi och liknande angelägenheter samt tjänster knutna till koncentrationer och företagsförvärv. För dessa sektorer bör tillsynsmyndigheterna särskilt bedöma tillämpningen av reglerna för att identifiera verkligt huvudmannaskap. Den bör gälla för tjänster för överföring av penningvärde. I sådana fall bör medlemsstaterna säkerställa att tillsynsmyndigheterna utför tematiska inspektioner inom två år efter offentliggörandet av rapporten om den överstatliga riskbedömningen, såvida inte sådana inspektioner har utförts nyligen.

➤ **Överväganden för att utöka förteckningen över ansvariga enheter**

Vissa tjänster/produkter omfattas för närvarande inte av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt artikel 4 i det fjärde penningtvättsdirektivet bör medlemsstater utvidga tillämpningsområdet för systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism till att omfatta yrkeskategorier som är särskilt riskutsatta. Vid tillämpningen av denna bestämmelse bör medlemsstaterna överväga att låta åtminstone gräsrotsfinansiering, växelplattformar för virtuella valutor

och börsleverantörer⁴², auktionshus, konst- och antikhandlare samt särskilda handlare som köper och säljer varor av högt värde omfattas av deras system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, då de identifierats som riskutsatta enligt den överstatliga riskbedömningen.

➤ **En lämplig nivå av åtgärder för kundkännedom för enstaka transaktioner**

Enligt EU:s nuvarande rättsliga ram kan vissa tjänster/produkter undantas från åtgärder för kundkännedom för enstaka transaktioner som understiger ett visst tröskelbelopp (15 000 euro). Det finns dock vissa fall där dessa tröskelbaserade undantag skulle kunna betraktas som obefogade och där ett tröskelbelopp på 15 000 euro ger upphov till farhågor. Härvid bör medlemsstaterna fastställa ett lägre tröskelbelopp för åtgärder för kundkännedom som gäller för enstaka transaktioner för att säkerställa att det står i proportion till de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som identifierats på nationell nivå. Medlemsstaterna bör rapportera sina nationella trösklar för enstaka transaktioner till kommissionen. Ett tröskelbelopp liknande det som används för enstaka transaktioner för överföring av medel kan anses stå i proportion till risken (dvs. 1 000 euro). Medlemsstaterna bör dessutom tillhandahålla vägledning om definitionen av enstaka transaktioner genom att införa kriterier som innebär att de regler för kundkännedom som gäller för affärsförbindelser inte kringgås för valutaväxlingskontor och, i avvaktan på de nya kraven i det fjärde penningtvättsdirektivet, penningöverföringar.

➤ **Lämplig nivå av åtgärder för kundkännedom när det gäller bankfackstjänster och liknande tjänster**

För att bankfackstjänster ska övervakas på ett tillfredsställande sätt bör lämpliga skyddsåtgärder införas. Denna rekommendation ska gälla för följande sektorer:

- Bankfackstjänster som tillhandahålls av finansiella institutioner: Medlemsstaterna bör säkerställa att dessa tjänster endast erbjuds innehavare av bankkonton i samma ansvariga enhet och ta itu med de risker som utgörs av tredje parter tillgång till bankfack på lämpligt sätt. Vägledning bör utfärdas till kreditinstitut och finansiella institut för att klargöra hur de på ett effektivt sätt ska övervaka innehållet i bankfacket som en del av deras krav på åtgärder för kundkännedom/övervakning, och
- liknande lagringstjänster som tillhandahålls av leverantörer av icke-finansiella tjänster: Medlemsstaterna bör fastställa åtgärder som står i proportion till de risker som tillhandahållandet av dessa tjänster innebär, inbegripet i frihamnar, beroende på de nationella omständigheterna.

➤ **Regelbundet samarbete mellan behöriga myndigheter och ansvariga enheter**

Syftet med detta förstärkta samarbete bör vara att göra det lättare att upptäcka misstänkta transaktioner och öka antalet rapporter om misstänkta transaktioner samt höja deras kvalitet. Tillsynsmyndigheterna bör tillhandahålla tydlig vägledning om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, åtgärder för kundkännedom, krav för rapportering om misstänkta transaktioner samt om hur man ska identifiera de mest relevanta indikatorerna för att upptäcka risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Medlemsstaterna bör säkerställa att finansunderrättelseenheterna ger lämplig

⁴² Beroende på resultatet av förhandlingarna om revideringen av det fjärde penningtvättsdirektivet kan växelplattformar för virtuella valutor och börsleverantörer komma att omfattas av kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism på EU-nivå.

återkoppling till ansvariga enheter. Denna rekommendation gäller i synnerhet för följande sektorer:

- Spelsektorn: När det gäller spelautomater bör tydligare vägledning ges av tillsynsmyndigheterna om den framväxande risken i samband med videolotterier. När det gäller onlinespel bör behöriga myndigheter även införa program för att öka medvetenheten bland spelaktörer vad gäller de framväxande riskfaktorer som kan påverka sektorns svagheter. Dessa innefattar användningen av anonyma elektroniska pengar eller virtuell valuta och uppkomsten av nätbaserade spelaktörer som saknar tillstånd, ytterligare återkoppling från FIU om kvaliteten på rapporterna om misstänkta transaktioner, sätt att förbättra rapporteringen och hur den information som lämnats har använts samt beaktandet av spelsektorns särdrag vid utvecklingen av standardiserade mallar för rapportering av misstänkta transaktioner/misstänkt verksamhet på EU-nivå.
- Skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister: Medlemsstaterna bör tillhandahålla vägledning om riskfaktorer i samband med transaktioner som involverar skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister. De bör även utfärda vägledning om tillämpning av yrkesmässiga privilegier och hur man särskiljer rättsliga tjänster som omfattas av själva kärnan av principen om yrkesmässiga privilegier från andra tjänster som inte omfattas av principen om yrkesmässiga privilegier när de tillhandahålls en enskild klient, och
- tjänster för överföring av penningvärde: Behöriga myndigheter bör ytterligare öka riskmedvetenheten inom sektorn för tjänster för överföring av penningvärde och tillhandahålla riskindikatorer för finansiering av terrorism.

➤ Särskild utbildning och pågående utbildning för ansvariga enheter

Utbildningsverksamhet som säkerställs av behöriga myndigheter bör omfatta risken för infiltration eller ägande av organiserade kriminella grupper. Denna rekommendation ska gälla för följande sektorer:

- Spelsektorn: När det gäller vadslagning bör medlemsstaterna, utöver personal och efterlevnadsansvariga, föreskriva obligatorisk utbildningsverksamhet för tillhandahållare av vadslagningstjänster som är inriktad på lämplig riskbedömning av deras produkter/affärsmodell.
- Tjänsteleverantörer till truster och bolag, skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister, tjänsteleverantörer som rör rådgivning till företag angående kapitalstruktur, industriell strategi och liknande angelägenheter samt tjänster knutna till koncentrationer och företagsförvärv: Utbildningsverksamheten och vägledningen om riskfaktorer bör vara inriktade på indirekta affärsförbindelser, professionella mellanhänder, kunder eller jurisdiktioner utomlands samt komplexa strukturer/brevlådestrukturer.
- Fast egendom: Särskilda utbildningar bör innefatta flaggning för fall där flera yrkesutövare är involverade i transaktioner avseende fast egendom (fastighetsmäklare, jurister, finansiella institut), och
- tjänster för överföring av penningvärde: Ansvariga enheter bör tillhandahålla obligatorisk utbildning till agenter för att göra dem medvetna om deras skyldigheter att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism och visa dem hur misstänkta transaktioner ska upptäckas.

- **Årlig rapportering från behöriga myndigheter/självreglerande organ om den verksamhet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som bedrivs av de ansvariga enheter som står under deras ansvar.**

Denna rapporteringsskyldighet kommer att hjälpa nationella myndigheter att utföra sina nationella riskbedömningar och möjliggöra mer proaktiva åtgärder för att hantera svagheter eller brister i efterlevnaden av kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom följande sektorer:

- Fast egendom: Rapporten bör innefatta antalet rapporter som tagits emot av det självreglerande organet och antalet rapporter som översänts till finansunderrättelseenheter när dessa yrkeskategorier rapporterar via ett självreglerande organ och

- skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister. Rapporten bör innefatta antalet inspektioner på platsen som utförts av självreglerande organ för att övervaka efterlevnaden av kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, antalet rapporter som tagits emot av det självreglerande organet och antalet rapporter som översänts till FIU när dessa yrkeskategorier rapporterar via ett självreglerande organ.

5. SLUTSATSER

Den överstatliga riskbedömningen visar att EU:s inre marknad fortfarande är sårbar inför risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Terrorister använder en rad olika metoder för att anskaffa och flytta medel och brottslingar använder mer komplexa system och utnyttjar de nya möjligheter att tvätta pengar som uppkomsten av nya tjänster och produkter leder till. Att förebygga missbruk av det finansiella systemet är avgörande för att begränsa terroristers och brottslingars förmåga att bedriva verksamhet och beröva den organiserade brottsligheten de ekonomiska fördelar som är det yttersta målet med deras olagliga verksamhet.

Den grundliga bedömning som har utförts under de senaste två åren har belyst behovet att finslipa vissa delar av den rättsliga ramen och stärka offentliga och privata aktörers kapacitet att fullgöra sina skyldigheter.

En del åtgärder vidtas redan och kommissionen kommer att genomföra nya åtgärder som beskrivits i denna rapport för att reducera riskerna på ett lämpligt sätt. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att på ett lämpligt sätt genomföra de rekommendationer som utfärdats i denna rapport. Medlemsstater som beslutar att inte tillämpa någon av rekommendationerna inom sina nationella system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska enligt artikel 6 i det fjärde penningtvättsdirektivet anmäla sitt beslut till kommissionen och tillhandahålla skälen för beslutet ("följ eller förklara"). I avsaknad av sådana anmälningar förväntas medlemsstaterna genomföra dessa rekommendationer.

För att vara effektiva bör de politiska riktlinjerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism anpassas till utvecklingen av de finansiella tjänsterna, hotets utveckling och uppkomsten av nya risker. Av detta skäl kommer kommissionen att övervaka de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna baserat på resultaten av den överstatliga riskbedömningen och rapportera om dessa resultat senast i juni 2019. I denna översyn kommer man även att bedöma hur åtgärder som vidtagits på EU-nivå och nationell nivå påverkar risknivån. Inför en föränderlig utmaning som gynnas av alla

eventuella nya kryphål måste alla aktörer fortsätta att vara vaksamma och öka sina ansträngningar och sitt samarbete. Samordnade åtgärder är viktigare än någonsin för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism och därmed stärka den inre marknadens stabilitet och förbättra säkerheten för EU-medborgarna och samhället som helhet.