

**EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE****av den 16 februari 2022****om ett förslag till ett direktiv och en förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism****(CON/2022/5)****(2022/C 210/06)****Inledning och rättslig grund**

Den 8, 14 respektive 20 oktober 2021 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europaparlamentet respektive Europeiska unionens råd om ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism <sup>(1)</sup> (nedan kallat AMLR1) och ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849 <sup>(2)</sup> (nedan kallat AMLD6).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eftersom förslaget till förordning och förslaget till direktiv innehåller bestämmelser som berör Europeiska centralbankssystemets (ECBS) grundläggande uppgift att genomföra unionens penningpolitik i enlighet med artikel 127.2 första strecksatsen i fördraget, den grundläggande uppgiften att främja välfungerande betalningssystem i enlighet med artikel 127.2 fjärde strecksatsen i fördraget, ECB uppgift att utöva tillsyn över kreditinstitut enligt artikel 127.6 i fördraget, eurosedlarnas ställning som lagliga betalningsmedel i enlighet med artikel 128.1 i fördraget samt ECBS uppgift att medverka till det finansiella systemets stabilitet i enlighet med artikel 127.5 i fördraget. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

**Allmänna kommentarer****1. Översikt och inledande kommentarer**

- 1.1. I detta yttrande behandlas AMLR1 och AMLD6, som ingår i ett paket med fyra lagstiftningsförslag som kommissionen offentliggjorde den 20 juli 2021 i syfte att stärka unionens regler om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Separata ECB-yttranden behandlar de återstående två lagstiftningsförslagen: a) ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010 <sup>(3)</sup> (nedan kallat AMLAR) och b) ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och vissa kryptotillgångar (omarbetning) <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2021) 420 final.

<sup>(2)</sup> COM(2021) 423 final.

<sup>(3)</sup> COM(2021) 421 final.

<sup>(4)</sup> COM(2021) 422 final.

- 1.2. ECB välkomnar detta initiativ. I linje med ECB:s tidigare yttranden om lagstiftningsförslag som rör bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism <sup>(5)</sup> stöder ECB helhjärtat regler på unionsnivå som säkerställer att medlemsstaterna, unionens myndigheter och organ samt ansvariga enheter inom unionen har effektiva verktyg för att motverka ett missbruk av unionens finansiella system för penningtvätt och finansiering av terrorism.
- 1.3. Unionens ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism påverkar de uppgifter som ECB utför inom området tillsyn över kreditinstitut enligt artikel 127.6 i fördraget och rådets förordning (EU) nr 1024/2013 <sup>(6)</sup>, samt de uppgifter enligt artikel 127.2 i fördraget som omfattas av ECB:s centralbanksmandat. Den berör även ECB ur ett institutionellt perspektiv.
- 1.4. Uppgiften att utöva tillsyn över kreditinstitut för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism har inte tilldelats ECB. Detta är uteslutet genom artikel 127.6 i fördraget, som tydligt begränsar de uppgifter som kan tilldelas ECB till tillsynsuppgifter. Det är dock viktigt att beakta resultaten av bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med fullgörandet av ECB:s tillsynsuppgifter. Risken för att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism är särskilt viktig för ECB:s tillsynsbeslut avseende förvärv av kvalificerade innehav i enheter som står under tillsyn, för att bevilja ett kreditinstitut eller återta auktorisation samt vid lämplighetsbedömningar avseende aktuella eller tilltänkta befattningshavare i enheter som står under tillsyn samt även i det dagliga tillsynsarbetet inom ramen för översyns- och utvärderingsprocessen. Allvarliga överträdelser av reglerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism kan inverka negativt på ett kreditinstituts anseende och därmed kan utgöra en risk för dess framtid. Sådana överträdelser kan också leda till att betydande administrativa eller straffrättsliga påföljder åläggs enheter som står under tillsyn och deras anställda. I vissa fall kan allvarliga åsidosättanden av reglerna mot penningtvätt och finansiering medföra att auktorisationen för ett kreditinstitutet måste dras in. En effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt ett informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter och myndigheter som bekämpar penningtvätt och finansiering av terrorism är därför viktiga <sup>(7)</sup>. De senaste årens ändringar av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 <sup>(8)</sup> och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU <sup>(9)</sup> samt de europeiska tillsynsmyndigheternas arbete har lett till att man inrättat förfaranden för att underlätta detta informationsutbyte, som har blivit en viktig del av ECB:s tillsynsarbete i förhållande till kreditinstituten.
- 1.5. Dessutom kan ECB agera som motpart till ett antal ansvariga enheter när den genomför marknadstransaktioner inom ramen för sitt centralbanksmandat. ECB omfattas därför av de förfaranden för kundkännedom som ansvariga enheter är skyldiga att genomföra i förhållande till sina kunder i enlighet med de tillämpliga reglerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>(5)</sup> Se Europeiska centralbankens yttrande CON/2005/2 av den 4 februari 2005 på begäran av Europeiska unionens råd över ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt, inbegripet finansiering av terrorism (COM(2004) 448 final) (EUT C 40, 17.2.2005, s. 9), Europeiska centralbankens yttrande CON/2013/32 av den 17 maj 2013 om ett direktivförslag om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism samt ett förslag till förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel (EUT C 166, 12.6.2013, s. 2), Europeiska centralbankens yttrande CON/2016/49 av den 12 oktober 2016 om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv 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 direktiv 2009/101/EG (EUT C 459, 9.12.2016, p. 3) samt Europeiska centralbankens yttrande CON/2018/55 av den 7 december 2018 om ett ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten) samt tillhörande rättsakter (EUT C 37, 30.1.2019, s. 1). Alla ECB:s yttranden finns i EUR-Lex.

<sup>(6)</sup> Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63).

<sup>(7)</sup> Se punkt 1.2 i yttrande CON/2018/55.

<sup>(8)</sup> 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 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och rådets och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

<sup>(9)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

## Specifika kommentarer

### 2. Definition av ansvariga enheter

- 2.1. AMLR1 <sup>(10)</sup> innehåller en förteckning över ansvariga enheter vid tillämpningen av AMLR1, AMLD6 och AMLAR. I likhet med de tidigare penningtvättsdirektiven <sup>(11)</sup> omfattar förteckningen över ansvariga enheter inte centralbanker. ECB noterar att centralbanker inte ingår i någon av kategorierna av ansvariga enheter inom AMLR1, såsom kreditinstitut eller finansiellt institut, eftersom dessa termer används separat från centralbankerna i fördraget och stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad *ECBS-stadgan*). Dessutom innehåller de unionsrättsakter som reglerar kreditinstituts och andra finansmarknadsaktörers verksamhet, till exempel Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 <sup>(12)</sup>, direktiv 2013/36/EU, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU <sup>(13)</sup> och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 <sup>(14)</sup>, uttryckliga bestämmelser som klargör att centralbanker inte omfattas av deras tillämpningsområde. Eftersom unionens ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, genom AMLR1, går i riktning mot en förordning som kommer att vara direkt tillämplig i alla medlemsstater, skulle det vara värdefullt om alla lagstiftarna bekräftar denna status för centralbankerna inom ECBS, särskilt avseende de uppgifter som utförs av centralbankerna inom ECBS i enlighet med fördragen. När det gäller ytterligare verksamhet som får utföras av vissa nationella centralbanker inom ECBS är det ECB:s uppfattning att medlemsstater som anser att en viss specifik verksamhet som nationella centralbanker utför, till exempel att de tillhandahåller avistakonton för sin personal, och att detta bör omfattas av samma regler som anges i AMLR1, eller av en relevant del av dessa, kommer att behålla möjligheten att uppnå detta genom nationell lagstiftning.

### 3. Tillsynsaspekter

#### 3.1. Definitioner

- 3.1.1. AMLR1 definierar termen "tillsynsorgan" som ett organ som anförtrots ansvar att säkerställa att ansvariga enheter efterlever kraven i AMLR1 <sup>(15)</sup>. Den definierar även termen "behörig myndighet", som bland annat omfattar en offentlig myndighet med specifikt ansvar för att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism <sup>(16)</sup>. Vissa tillsynsuppgifter omfattar aspekter som rör bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, där tillsynsmyndigheter, inbegripet ECB, måste förlita sig på bedömningar av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, identifiering av överträdelser av reglerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism eller annan input som tillhandahålls av myndigheter som bekämpar penningtvätt och finansiering av terrorism. I enlighet med detta klassificerar AMLAR <sup>(17)</sup> både myndigheter med ansvar för tillsyn enligt direktiv 2013/36/EU och ECB, när den utför sina uppgifter enligt förordning (EU) nr 1024/2013, som "myndigheter som inte verkar på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism". ECB:s tolkning är därför att varken termen "tillsynsorgan" eller termen "behörig myndighet" i AMLR1 är avsedda att omfatta ECB eller andra tillsynsmyndigheter.

<sup>(10)</sup> Se artikel 3 i AMLR1.

<sup>(11)</sup> Rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (EGT L 166, 28.6.1991, s. 77), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG av den 4 december 2001 om ändring av rådets direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (EGT L 344, 28.12.2001, s. 76), Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15), direktiv (EU) 2015/849 samt 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).

<sup>(12)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

<sup>(13)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (EUT L 173, 12.6.2014, s. 349).

<sup>(14)</sup> Europaparlamentets och rådets 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 (EUT L 337, 23.12.2015, s. 35).

<sup>(15)</sup> Se artikel 2.32 i AMLR1.

<sup>(16)</sup> Se artikel 2.31 i AMLR1.

<sup>(17)</sup> Se led 5 i artikel 2.1 i AMLAR.

### 3.2. Funktion för regelefterlevnad inom ansvariga enheter

3.2.1. AMLR1 <sup>(18)</sup> definierar två kategorier av högre chefer som ansvariga för de ansvariga enheternas efterlevnad av bestämmelserna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism: "efterlevnadschef" och "efterlevnadsansvarig". Efterlevnadschefen ska vara verkställande ledamot i den ansvariga enhetens styrelse (eller motsvarande ledningsorgan) och ansvara för genomförandet av den ansvariga enhetens riktlinjer, kontroller och förfaranden för att säkerställa efterlevnad av AMLR1, och för att erhålla information om betydande eller väsentliga brister i sådana riktlinjer, kontroller och förfaranden. Denna bestämmelse vidareutvecklar den bestämmelse som för närvarande återfinns i direktiv (EU) 2015/849 <sup>(19)</sup>, som innehåller termen "styrelse". Den nya bestämmelsen föreslås i AMLR1, som i egenskap av förordning inte kommer att införlivas i nationell lagstiftning med hjälp av de termer som används i dessa lagar. Det föreslås därför att den mer allmänna termen "ledningsorgan" används i stället för formuleringen "styrelse eller, om det inte finns någon styrelse, motsvarande ledningsorgan". Begreppet ledningsorgan används i ett antal unionsakter som reglerar kreditinstituts och finansiella instituts verksamhet, såsom direktiv 2013/36/EU, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG (som innehåller begreppet förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan) <sup>(20)</sup>, direktiv 2014/65/EU och förordning (EU) nr 600/2014 <sup>(21)</sup>, samt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1132 <sup>(22)</sup> (som oftast använder uttrycket "styrelse eller direktion"). AMLR1 skulle därför kunna ändras så att det anges att efterlevnadschefen bör vara verkställande ledamot i "ledningsorganet".

3.2.2. AMLR1 föreskriver att efterlevnadschefen regelbundet ska avlägga rapport till styrelsen eller motsvarande ledningsorgan. I moderföretag ska denna person även ansvara för att övervaka koncernomfattande riktlinjer, kontroller och förfaranden. När det gäller kreditinstitut antar ledningsorganet kollektivt beslut och ansvarar bland annat för att godkänna och se över strategier och riktlinjer för att ta på sig, hantera, övervaka och minska de risker som institutet är eller kan vara exponerat för <sup>(23)</sup>. AMLR1 bör därför klargöra att utnämningen av efterlevnadschefen inte påverkar ledningsorganets kollektiva ansvar enligt andra unionsakter.

3.2.3. AMLR1 <sup>(24)</sup> kräver att den efterlevnadsansvarige utses av styrelsen eller ledningsorganet för den enhet som står under tillsyn och ska leda det dagliga arbetet inom den ansvariga enheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt rapportera misstänkta transaktioner till finansunderrättelseenheten. Den efterlevnadsansvarige ska ingå i den ansvariga enhetens ledning <sup>(25)</sup>. ECB är medveten om att efterlevnadschefen och den regelefterlevnadsansvarige i ett kreditinstitut utgör en del av de interna kontrollfunktioner som kommer att behöva utövas i enlighet med direktiv 2013/36/EU, tolkat utifrån Europeiska bankmyndighetens (EBA) <sup>(26)</sup> tillämpliga riktlinjer. Detta innebär bland annat att den efterlevnadschefen och den efterlevnadsansvarige är oberoende, att det finns gränser för hur deras funktioner kombineras med andra funktioner inom kreditinstitutet, att de har tillräckliga resurser för att utföra sina uppgifter samt att ges tillgång till ledningsorganet.

3.2.4. AMLR1 anger vidare att, när det gäller ansvariga enheter vars ledning eller verkliga huvudmän omfattas av kontroller enligt andra unionsakter, ska kontrolleras att de efterlevnadsansvariga uppfyller dessa krav. Enligt ECB:s tolkning hänvisar denna bestämmelse endast till krav som fastställs i andra unionsakter och skapar inte några ytterligare krav på en kontroll av lämpligheten hos en efterlevnadschefen eller den efterlevnadsansvarige. Detta innebär att endast om det i andra unionsakter redan krävs att efterlevnadschefen eller den efterlevnadsansvarige ska bli föremål för en lämplighetsgranskning, en kontroll kommer att utföras i enlighet med dessa andra unionsakter. Det vore tillrådligt att förtydliga flera praktiska regler för situationer där lämplighetskontrollen av efterlevnadschefen eller den efterlevnadsansvarige utförs av en annan myndighet än en myndighet för bekämpning av penningtvätt och

<sup>(18)</sup> Se artikel 9 i AMLR1.

<sup>(19)</sup> Se artikel 46.4 i direktiv (EU) 2015/849.

<sup>(20)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335, 17.12.2009, s. 1).

<sup>(21)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 600/2014 av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 12.6.2014, s. 84).

<sup>(22)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1132 av den 14 juni 2017 om vissa aspekter av bolagsrätt (EUT L 169, 30.6.2017, s. 46).

<sup>(23)</sup> Se artikel 76.1 i direktiv 2013/36/EU.

<sup>(24)</sup> Se artikel 9.3 i AMLR1.

<sup>(25)</sup> Enligt definitionen i artikel 2.28 i AMLR1.

<sup>(26)</sup> Se särskilt EBA:s riktlinjer för intern styrning enligt direktiv 2013/36/EU (EBA/GL/2021/05). Finns på EBA:s webbplats.

finansiering av terrorism. För det första bör det säkerställas att respektive myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i en sådan situation förser den myndigheten med all nödvändig information, inom ramen för sin behörighet och vid behov i samarbete med andra myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Om myndigheterna till exempel har i uppdrag att göra en lämplighetsbedömning av en efterlevnadschef eller en efterlevnadsansvarig kan de i regel bedöma vissa lämplighetskriterier, såsom den berörda personens anseende, ärlighet och integritet. När det gäller andra kriterier, t.ex. huruvida personen har tillräckliga kunskaper, färdigheter och erfarenheter för att utföra funktionen som efterlevnadschef eller efterlevnadsansvarig, skulle dock myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ha den sakkunskap och den information som krävs. För det andra bör myndigheter med ansvar för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, med tanke på betydelsen av deras bidrag i samband med kontrollen av lämplighet och relevansen hos en efterlevnadschef eller efterlevnadsansvarig för det mandat som myndigheterna getts enligt AMLR1 <sup>(27)</sup>, ha möjlighet att hindra en person, som de inte anser ha de kunskaper, färdigheter och erfarenheter som krävs, från att utöva funktionen som efterlevnadschef eller efterlevnadsansvarig, även när den övergripande lämplighetskontrollen utförs av en annan myndighet. Eftersom utsedda personer kan utses att utföra flera funktioner inom den ansvariga enheten bör det dock säkerställas att den negativa inställning som en myndighet med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism kan ha när det gäller funktionerna efterlevnadschef eller efterlevnadsansvarig inte påverkar den möjlighet som myndigheten som ansvarar för den övergripande lämplighetskontrollen har att fatta ett positivt beslut med avseende de utsedda personernas andra funktioner. I detta syfte bör det också klargöras att de uppgifter som en efterlevnadsansvarig har enligt AMLR1 <sup>(28)</sup> endast avser efterlevnad av AMLR1. För det tredje bör det, eftersom lämplighetsbedömningar omfattas av strikta tidsfrister, anges att information från en myndighet med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism måste tillhandahållas inom rimlig tid. I detta sammanhang bör man också beakta situationer där en myndighet med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inte lämnar någon bedömning inom tidsfristen. Eftersom den myndighet som ansvarar för den övergripande lämplighetskontrollen fullt ut kommer att förlita sig på synpunkter från myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism vad gäller den utsedda personens kunskaper, färdigheter och erfarenhet, föreslås det att bedömningen från myndigheten med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism bör utgöra en del av det beslut som fattas av den myndighet som utför den övergripande lämplighetskontrollen. Det rekommenderas vidare att de riktlinjer för samarbete vid bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som avses i AMLD6 <sup>(29)</sup> även bör innehålla anvisningar för hur myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska samarbeta med ECB och de nationella behöriga myndigheterna enligt definitionen i förordning (EU) nr 1024/2013, vid lämplighetskontroller av efterlevnadschefer och efterlevnadsansvariga, och fastställa särskilda tidsfrister inom vilka myndigheterna ska tillhandahålla sina synpunkter.

3.3. *Befogenheter för myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med avseende administrativa sanktioner och åtgärder*

3.3.1. Av AMLD6 framgår ett brett spektrum av administrativa sanktioner och åtgärder kan tillämpas av myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism <sup>(30)</sup> och som i vissa situationer kan sammanfalla, eller med stå i konflikt med, sanktioner och åtgärder som åläggs av andra myndigheter, inbegripet ECB när den utför sina uppgifter enligt förordning (EU) nr 1024/2013. Därför föreslås det att man inrättar en lämplig samordningsmekanism mellan myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och andra berörda myndigheter, inklusive tillsynsmyndigheter. Sådana arrangemang skulle kunna stödja myndigheterna vid planeringen och verkställandet av sanktioner och åtgärder och undvika oavsiktliga målkonflikter. På sikt är det viktigt att ytterligare klargöra samordningsprocesserna genom riktlinjer (eller något annat reglerande dokument) för att säkerställa att de berörda myndigheterna kan vidta de åtgärder som krävs inom tidsfrister som ofta är korta och tydligt framgår av lagstiftning. Detta är också relevant för samarbete i samband med lämplighetsbedömningar (se punkt 3.2.4). Om myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och tillsynsmyndigheter har samma eller liknande befogenheter bör riktlinjerna dessutom säkerställa att befogenheterna i varje enskilt fall utövas av den myndighet som är bäst lämpad att tillämpa dem. Eftersom utarbetandet av sådana riktlinjer kan kräva samarbete mellan myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och EBA (och eventuellt även Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) har ECB föreslagit särskilda bestämmelser som underlättar dessa myndigheters samarbete för att utveckla regleringsprodukter i ett separat yttrande om AMLAR.

<sup>(27)</sup> Se artikel 2.32 i AMLR1.

<sup>(28)</sup> Se artikel 9.1 och 9.2 i AMLR1.

<sup>(29)</sup> Se artikel 52 a i AMLD6.

<sup>(30)</sup> Se artiklarna 39–41 i AMLD6.

3.3.2. De befogenheter som föreslås för myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i AMLD6 omfattar också befogenheten att återkalla eller tillfälligt upphäva tillstånd för ansvariga enheter och påföra ett tillfälligt förbud för personer med ledningsansvar inom en ansvarig enhet från att utöva ledningsfunktioner inom ansvariga enheter<sup>(31)</sup>. I många fall är den myndighet som är behörig att bevilja och återkalla auktorisationer för olika typer av ansvariga enheter, eller för beslut om lämpligheten hos medlemmar i deras ledningsorgan eller innehavare av nyckelfunktioner, dock inte densamma som myndigheten med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Behörigheten att bevilja och återkalla auktorisationer eller fatta lämplighetsbeslut kan dessutom regleras av andra rättsakter än lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Beviljande av auktorisation för kreditinstitut inom unionen regleras till exempel främst i direktiv 2013/36/EU, och för kreditinstitut som är etablerade i de medlemsstater som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen har ECB erhållit exklusiv behörighet att bevilja och återkalla auktorisationer. Dessutom kan det hända att dessa rättsakter inte omfattar någon möjlighet att tillfälligt dra in en auktorisation, vilket t.ex. är fallet i direktiv 2013/36/EU. ECB noterar att dessa bestämmelser för närvarande återfinns i direktiv (EU) 2015/849 och att myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, när det gäller vissa ansvariga enheter, kan ha befogenhet att bevilja och återkalla auktorisationer. För att spegla det faktum att den exklusiva befogenheten att återkalla tillstånd för ansvariga enheter i vissa situationer utövas av andra myndigheter än myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, och för att undvika överlappning av tillsynsbefogenheter i andra situationer, bör man förtydliga att i fall där befogenheten att återkalla en auktorisation, eller att vidta någon annan åtgärd avseende en ansvarig enhets auktorisation, ligger hos en annan myndighet, myndigheterna med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism endast har möjlighet att föreslå återkallande eller någon annan åtgärd avseende auktorisationen för den myndigheten som är behörig att vidta sådana åtgärder. På samma sätt bör AMLD6, när beslut om lämpligheten hos medlemmar i ledningsorgan eller innehavare av nyckelfunktioner omfattas av en annan myndighets behörighet, ange att myndigheterna med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har befogenhet att föreslå antagandet av beslutet för en myndighet som är behörig att vidta sådana åtgärder. En sådan formulering skulle också bättre stämma överens med den formulering som kommissionen föreslår i AMLAR<sup>(32)</sup>.

3.3.3. Enligt AMLD6 kan andra administrativa åtgärder tillämpas om de fastställda överträdelsena inte är tillräckligt allvarliga för att bestraffas med administrativa sanktioner<sup>(33)</sup>. Vissa av de administrativa åtgärder som anges i AMLD6 kan dock ha allvarigare konsekvenser för en ansvarig enhet än administrativa sanktioner. Att begränsa andra administrativa åtgärder än sanktioner till mindre allvarliga överträdelser skulle kunna inskränka en myndighet med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i sitt val av de lämpligaste åtgärderna vid överträdelser av AMLR1-krav. Det föreslås därför att denna formulering stryks från AMLD6. En anpassning av formuleringarna i artikel 41.1 i AMLD6 och artikel 20.1 i AMLAR bör också övervägas. Medan den förstnämnda bestämmelsen kräver att myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska ha de befogenheter som anges där när de identifierar överträdelser av AMLR1, är den sistnämnda bestämmelsen mer omfattande och föreskriver att penningtvättsmyndigheten ska ha tillsynsbefogenheter även i fall av sannolika överträdelser av AMLR1 och i situationer där de arrangemang som genomförs av den utvalda ansvariga enheten inte säkerställer en sund riskhantering. Om dessa bestämmelser samordnas bör man också säkerställa att det, när AMLD6 och AMLAR kopplar tillsynsbefogenheter till brister i ansvariga enheters riskhantering, specificeras att detta endast gäller risker avseende penningtvätt och finansiering av terrorism och inte andra risker, i syfte att minimera potentiella konflikter med tillsynslagstiftningen.

#### 3.4. Samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter

3.4.1. AMLD6 anger regler om tystnadsplikt för myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism för kreditinstitut och finansiella institut (nedan gemensamt kallade *finansiella myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism*) och inför undantag där finansiella myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism bemyndigas att lämna konfidentiell information till andra myndigheter<sup>(34)</sup>. Dessa bestämmelser verkar inte tillåta utbyte av konfidentiell information med flera olika typer av myndigheter, även om ett sådant utbyte i praktiken kan behövas. Medan AMLD6 till exempel kräver att myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samarbetar med behöriga myndigheter<sup>(35)</sup> och skattemyndigheter<sup>(36)</sup>, verkar tillståndet att tillhandahålla dessa

<sup>(31)</sup> Se artikel 41.1 e och 41.1 f i AMLD6.

<sup>(32)</sup> Se artikel 20.2 i i AMLAR där det stadgas att myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism får föreslå "för en myndighet som har beviljat en utvald ansvarig enhet tillstånd att detta tillstånd dras in".

<sup>(33)</sup> Se artikel 41.1 i AMLD6.

<sup>(34)</sup> Se särskilt artiklarna 50 och 51 i AMLD6.

<sup>(35)</sup> Termen "behörig myndighet" definieras i artikel 2.31 i AMLR1 och inkluderar a) en finansunderrättelseenhet, b) en tillsynsmyndighet som är ett offentligt organ eller den offentliga myndighet under vars överinseende självreglerande organ utför sina funktioner, c) en offentlig myndighet som har till uppgift att utreda eller lagföra penningtvätt, dess förbrott eller finansiering av terrorism, eller som har till uppgift att spåra, beslagta eller frysa och förverka tillgångar som härrör från brott, d) en offentlig myndighet med specifikt ansvar för att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism.

<sup>(36)</sup> Se artikel 45 i AMLD6.

myndigheter konfidentiell information bero på om medlemsstaterna väljer att tillåta ett sådant utbyte<sup>(37)</sup>. För att göra förteckningen över undantag från den allmänna tystnadsplikten enligt AMLD6<sup>(38)</sup> mer heltäckande skulle man kunna göra en studie av myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism för att kartlägga de typer av myndigheter med vilka de i praktiken delar (eller behöver dela) konfidentiell information. Dessutom skulle eventuell samverkan med andra myndigheter enligt förslaget till förordning om marknader för kryptotillgångar<sup>(39)</sup> (nedan kallad *förslaget till förordning om marknader för kryptotillgångar*) kunna övervägas. AMLD6 verkar inte heller innehålla något krav på tystnadsplikt för myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism när det gäller andra ansvariga enheter än kreditinstitut eller finansiella institut (nedan gemensamt kallade *icke-finansiella myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism*). Det är oklart om finansiella och icke-finansiella myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i en sådan situation effektivt kan samarbeta med varandra och med andra myndigheter.

3.4.2. AMLD6 kräver att informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheter och finansiella myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska omfattas av de krav på tystnadsplikt som anges i AMLD6<sup>(40)</sup>. Eftersom bestämmelserna avseende tystnadsplikt som tillsynsmyndigheterna omfattas av regleras i andra unionsakter, t.ex. direktiv 2013/36/EU när det gäller tillsynsmyndigheter för kreditinstitut, föreslås det att de relevanta bestämmelserna i AMLD6 bör ändras så att de även omfattar likvärdiga krav på tystnadsplikt. Vidare föreslås det att detta krav även ska gälla för informationsutbyte med andra myndigheter som anges i AMLD6<sup>(41)</sup>, för att säkerställa en enhetlig behandling av den information som byts ut, oavsett vilka myndigheter som deltar i utbytet. Dessa ändringar skulle vara förenliga med den lösning som föreslås i andra bestämmelser i AMLD6<sup>(42)</sup> och som antagits av lagstiftaren i direktiv 2013/36/EU<sup>(43)</sup>.

3.4.3. AMLD6 tycks inte tillåta något informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och centralbanker<sup>(44)</sup>. Information om att en myndighet med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har för avsikt att ålägga ett kreditinstitut en betydande administrativ sanktion<sup>(45)</sup>, eller föreslå att en auktorisation återkallas i enlighet med AMLD6<sup>(46)</sup>, kan vara viktig information för en centralbank. Det föreslås att ett sådant tillstånd att utbyta informationen läggs till i AMLD6, åtminstone för myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Man bör också förtydliga att centralbanker får använda den mottagna informationen för sina uppgifter.

3.4.4. AMLD6 tycks inte tillåta att icke-finansiella myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering delar konfidentiell information med tillsynsmyndigheter för kreditinstitut och finansiella institut. Ett sådant utbyte kan vara motiverat när andra ansvariga enheter än kreditinstitut eller finansiella institut, t.ex. tillhandahållare av bostadslån eller konsumentkrediter<sup>(47)</sup>, ingår i en grupp som även omfattar kreditinstitut eller finansiella institut. Det föreslås därför att ett sådant tillstånd läggs till.

### 3.5. Åtgärder avseende kundkännedom i situationer där ett institut fallerar eller sannolikt kommer att fallera

3.5.1. AMLR1 kräver att, när det gäller kreditinstitut, åtgärder för kundkännedom också ska vidtas, under överinseende av myndigheter med ansvar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, när det konstateras att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att fallera i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU<sup>(48)</sup> eller när

<sup>(37)</sup> Se artikel 51.2 i AMLD6.

<sup>(38)</sup> Se kapital V i AMLD6.

<sup>(39)</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om marknader för kryptotillgångar och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 (COM(2020) 593 final).

<sup>(40)</sup> Se artikel 50.2 sista stycket i AMLD6.

<sup>(41)</sup> Se artikel 50.2 i AMLD6.

<sup>(42)</sup> Se artikel 51.1 och 51.2 i AMLD6.

<sup>(43)</sup> Se t.ex. artikel 56 i direktiv 2013/36/EU.

<sup>(44)</sup> Se artiklarna 50 och 51 i AMLD6.

<sup>(45)</sup> Se artikel 40 i AMLD6.

<sup>(46)</sup> Se artikel 41.1 e i AMLD6.

<sup>(47)</sup> Se artikel 3.3 k i AMLR1.

<sup>(48)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 12.6.2014, s. 190).

insättningar är indisponibla i enlighet med i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU<sup>(49)</sup>. I sådana fall ska tillsynsorganen fastställa hur intensiva och omfattande dessa åtgärder för kundkännedom ska vara, med beaktande av kreditinstitutets specifika omständigheter<sup>(50)</sup>. Att utföra en sådan åtgärd med avseende på hela eller en väsentlig del av ett instituts kunder kan vara relativt betungande och ta avsevärd tid, särskilt om kreditinstitutet inte har inhämtat relevant information från sina kunder. Det föreslås därför att man anger att sådan kundkontroll endast behöver utföras när det är nödvändigt.

#### 4. Begränsning av kontantbetalningar

- 4.1. AMLR1 inför ett förbud för personer som handlar med varor eller tillhandahåller tjänster att godta eller göra en kontantbetalning som överstiger 10 000 euro eller motsvarande belopp i andra valutor. Den gör det också möjligt för medlemsstaterna att bibehålla lägre gränser eller, efter samråd med ECB, anta lägre gränser<sup>(51)</sup>. Om denna bestämmelse antas kommer den att förbjuda användningen av eurosedlar för transaktioner mellan konsumenter och företag över det angivna tröskelvärdet.
- 4.2. Enligt fördraget har ECB ensamrätt att tillåta utgivning av eurosedlar inom unionen<sup>(52)</sup>. De eurosedlar som ges ut av ECB och de nationella centralbankerna i euroområdet är de enda sedlar som har ställning som lagligt betalningsmedel inom euroområdet<sup>(53)</sup>. Användningen av det enda betalningsmedlet med ställning som lagligt betalningsmedel enligt primärrätten skulle således bli olagligt över det angivna tröskelvärdet genom det planerade förbudet. Det är unionslagstiftarens uppgift att förvissa sig om att detta förbud inte i onödan inskränker den grundläggande rätten till egendom enligt artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna<sup>(54)</sup>. I detta sammanhang noterar ECB att rätten till egendom inte är en oinskränkt rätt utan kan bli föremål för begränsningar i det allmännas intresse och i de fall och på de villkor som föreskrivs i lag. I tidigare yttranden har ECB gett uttryck för att bekämpningen av penningtvätt ligger i det allmännas intresse<sup>(55)</sup>. Det är viktigt att sådana begränsningar är evidensbaserade och förenliga med proportionalitetsprincipen, dvs. är lämpliga för att uppnå det legitima målet och inte går utöver vad som är nödvändigt<sup>(56)</sup>.
- 4.3. Begreppet "lagligt betalningsmedel" har prövats av Europeiska unionens domstol. Domstolen har särskilt klargjort att begreppet "lagligt betalningsmedel" för ett betalningsmedel uttryckt i en valutaenhet innebär att detta betalningssätt i allmänhet inte kan avvisas vid regleringen av en skuld uttryckt i samma valutaenhet, till det fulla nominella värdet, vilket leder till att skulden har betalats<sup>(57)</sup>. Vid klargörandet av begreppet "lagligt betalningsmedel" i unionsrätten beaktade domstolen kommissionens rekommendation 2010/191/EU<sup>(58)</sup>, som ger viktig vägledning för tolkningen av de relevanta bestämmelserna i unionsrätten. I punkt 1 i rekommendation 2010/191/EU anges att när en betalningsskyldighet föreligger bör eurosedlars och euromynts lagliga betalningsmedel innebära a) obligatoriskt godkännande av dessa sedlar och mynt, b) godtagandet av dem till sitt fulla nominella värde, och c) deras befogenhet att fullgöra betalningsskyldigheter. Enligt domstolen visar detta att begreppet "lagligt betalningsmedel" bland annat omfattar en principiell skyldighet att ta emot sedlar och mynt i euro för betalningsändamål<sup>(59)</sup>.

<sup>(49)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (EUT L 173, 12.6.2014, s. 149).

<sup>(50)</sup> Se artikel 15.4 i AMLR1.

<sup>(51)</sup> Se artikel 59 i AMLR1.

<sup>(52)</sup> Artikel 128.1 första meningen i fördraget och artikel 16 första meningen i ECBS-stadgan.

<sup>(53)</sup> Artikel 128.1 tredje meningen i fördraget och artikel 16 tredje meningen i ECBS-stadgan.

<sup>(54)</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 326, 26.10.2012, s. 391).

<sup>(55)</sup> Se yttrandena CON/2014/37, CON/2017/18 och CON/2019/4.

<sup>(56)</sup> Se domstolens dom av den 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, målen C-422/19 och C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punkterna 69–70.

<sup>(57)</sup> Se domstolens dom av den 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, målen C-422/19 och C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punkt 46.

<sup>(58)</sup> Kommissionens rekommendation 2010/191/EU av den 22 mars 2010 om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel (EUT L 83, 30.3.2010, s. 70).

<sup>(59)</sup> Se domstolens dom av den 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, målen C-422/19 och C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punkterna 46–49.

- 4.4. Domstolen klargjorde emellertid också ställningen som lagligt betalningsmedel inte medför en absolut skyldighet att godta dessa sedlar som betalningsmedel, utan endast en principiell skyldighet att godta sedlar i euro som betalningsmedel. Eurosedlarnas ställning som lagligt betalningsmedel hindrar inte en medlemsstat från att, inom ramen för sina egna befogenheter, av legitima skäl av allmänt intresse, införa ett undantag från den allmänna regeln om godkännande av eurosedlar för avveckling av betalningsskyldigheter, under förutsättning att vissa villkor uppfylls <sup>(60)</sup>. Även om domstolens avgörande i det aktuella fallet rörde en åtgärd som införts av en medlemsstat, anser ECB att samma resonemang gäller för åtgärder som unionen vidtar när den utövar sina befogenheter.
- 4.5. De villkor som domstolen uppställt för begränsningar av eurosedlarnas ställning som lagligt betalningsmedel kräver särskilt att a) åtgärden varken har till syfte eller får konsekvensen att man fastställer rättsliga bestämmelser som reglerar eurosedlarnas ställning som lagligt betalningsmedel, b) den inte, rättsligt eller i praktiken, leder till att dessa sedlar avskaffas, bland annat genom att man ifrågasätter möjligheten att som allmän regel fullgöra en betalningsskyldighet i kontanter, c) den har antagits av hänsyn till allmänintresset, d) den begränsning av kontantbetalningar som föreskrivs i lagstiftningen är ägnad att uppnå det eftersträfvade målet av allmänintresse, samt e) den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål <sup>(61)</sup>.
- 4.6. ECB noterar att artikel 59 i AMLR1 varken har till syfte eller verkan att fastställa rättsliga bestämmelser som reglerar eurosedlarnas ställning som lagligt betalningsmedel. ECB välkomnar vidare, trots att en analys eller konsekvensbedömning tycks saknas, att tröskeln för det avsedda förbudet mot transaktioner mellan konsumenter och företag ska sättas tillräckligt högt för att undvika en faktisk konsekvens som medför att eurosedlar avskaffas. Det faktiska avskaffandet av eurosedlar kan bland annat ske om tröskeln sätts så lågt att den hotar den ekonomiska bärkraften för kontanter som ett omfattande och allmänt accepterat betalningsmedel och äventyrar kontantcykelns funktion, vilket i slutändan i så fall även påverkar transaktioner under detta tröskelvärde. ECB noterar i detta sammanhang att kontanter fortfarande spelar en viktig roll i samhället och att ECB och de nationella centralbankerna i euroområdet är fast beslutna att säkerställa dess existens, allmänna tillgänglighet och användbarhet som betalningsmedel och värdebevarare. Därför bör begränsningar av kontantbetalningar och målsättningen med dessa noggrant förklaras av unionens och behöriga nationella myndigheter för allmänheten genom lämpliga kommunikationsåtgärder för att upprätthålla allmänhetens förtroende för eurokontanter som ett giltigt, legitimt och tillförlitligt betalningsmedel. Det rekommenderas att sådana kommunikationsåtgärder även omfattar överväganden om mindre restriktiva åtgärder, t.ex. en anmälningsskyldighet för transaktioner över ett visst tröskelvärde, och varför dessa bedöms vara mindre effektiva.
- 4.7. Möjligheten att betala med kontanter är fortfarande särskilt viktig för personer som av olika legitima skäl föredrar kontanter istället för andra betalningsinstrument eller som inte har tillgång till banksystemet och elektroniska betalningsmedel. Kontanter är rent allmänt användbara och uppskattade som betalningsinstrument eftersom de möjliggör oberoende betalningar och säkerställer dataskydd och integritet. Dessutom är de allmänt accepterade, snabba och underlättar kontrollen över betalarens utgifter. För närvarande är kontanter det enda betalningsinstrument som gör det möjligt för medborgarna att avveckla en transaktion i centralbankspengar som också avvecklas omedelbart <sup>(62)</sup>, utan någon mellanhand och utan extra kostnad. För att avveckla en betalningstransaktion i kontanter krävs inga tjänster som tillhandahålls av en eller flera tredje parter, och heller ingen tillgång till teknisk utrustning för att överföra ett värde från betalaren till betalningsmottagaren. Kontanter har därför också en reservfunktion om elektroniska betalningsalternativ inte är tillgängliga, t.ex. på grund av tillfälliga fel i de elektroniska system som godkänner och hanterar betalningar. För närvarande bygger alla kontantlösa betalningar på tjänster som tillhandahålls av kommersiella enheter som tar ut avgifter för enskilda betalningstransaktioner. I detta sammanhang noterar ECB att unionens nya paket för digitalisering av finanssektorn antogs 2020. Detta paket omfattar strategin för massbetalningar, vars syfte är att tillhandahålla säkra, snabba och tillförlitliga inhemska betalningslösningar för EU:s medborgare och företag, och strategin för digitalisering av finanssektorn, vars syfte är att göra EU:s finansiella tjänster mer digitalvänliga och samtidigt upprätthålla mycket höga standarder för integritet och dataskydd i linje med kommissionens datastrategi. Det är unionslagstiftarens uppgift att samordna begränsningar av kontantbetalningar med den framtida tillgången till europeiska betalningslösningar som garanterar höga standarder för integritet för att uppfylla villkoret att det finns andra fullt likvärdiga lagliga medel för att reglera ekonomiska skulder.

<sup>(60)</sup> Se domstolens dom av den 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, målen C-422/19 och C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punkt 67.

<sup>(61)</sup> Se domstolens dom av den 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, målen C-422/19 och C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punkt 78.

<sup>(62)</sup> Se punkt 2.4 i yttrande CON/2017/8, punkt 2.1 i yttrande CON/2019/41, punkt 9.2.1 i yttrande CON/2020/13, punkt 2.3 i yttrande CON/2020/21 samt punkt 7.2.1 i yttrande CON/2021/9.

- 4.8. När det gäller frågan huruvida en begränsning av eurosedlarnas ställning som lagligt betalningsmedel är proportionerlig, kräver domstolen inte bara att åtgärden är ägnad att uppnå det eftersträvade målet av allmänintresse, utan även att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det målet. I sina tidigare yttranden har ECB diskuterat huruvida nationella begränsningar av eurosedlarnas ställning som lagligt betalningsmedel är proportionerliga. ECB noterade särskilt att ju bredare och mer allmänna en begränsning är, desto strängare bör man tolka kravet på att begränsningen ska stå i proportion till det eftersträvade målet. När man överväger om en begränsning är proportionerlig bör man alltid bedöma dess negativa effekter och huruvida alternativa åtgärder skulle kunna vidtas som når det relevanta målet samtidigt som de medför mindre negativa effekter <sup>(63)</sup>.
- 4.9. I detta sammanhang noterar ECB att det förbud som skulle införas genom AMLR1 skulle vara absolut. Förbudet följer inte den riskbaserade metoden som hittills tillämpats inom ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, utan påverkar alla medborgare inom, och resenärer till, unionen. Domstolen har dock påpekat att lagliga alternativa betalningsmedel måste vara lättillgängliga för alla betalningsskyldiga <sup>(64)</sup>, och har därför indikerat ett behov av undantag om så inte är fallet. I detta skede har lagstiftaren inte föreslagit att undantag ska införas i AMLR1 för att beakta fall där alternativa betalningsmedel inte skulle vara tillgängliga, till exempel på grund av strömavbrott eller andra brister i de elektroniska betalningssystemen. ECB uppmanar att man inför sådana ändringar för att förbättra proportionaliteten av den planerade åtgärden och införa undantag som krävs i situationer där inga andra betalningsmedel står till buds för att verkställa direkta personliga betalningar. Sådana undantag kunde kompletteras av krav på att spårbarheten av en betalningstransaktion som utförs med hjälp av eurosedlar bör säkerställas på ett sätt som är jämförbart med alternativa betalningsmedel, t.ex. genom att uppfylla tydliga dokumentations- och/eller rapporteringsskyldigheter.
- 4.10. Enligt AMLR1 ska kommissionen inom tre år efter det att förordningen börjar tillämpas till Europaparlamentet och rådet överlämna rapporter med en bedömning av behovet och proportionaliteten av att ytterligare sänka gränsen för stora betalningar i kontanter <sup>(65)</sup>. För det första förefaller det lämpligt att samordna tidsfristerna i artiklarna 62 och 63 i AMLR1 och att föreskriva en första översyn först fem år från och med den dag då förordningen börjar tillämpas för att möjliggöra en tillräckligt lång period när även rapporten om tillämpningen av förordningen finns tillgänglig. I detta sammanhang understryker ECB att kommissionen för varje planerad översyn bör tillhandahålla gedigna undersökningar och empiriska bevis om vilka effekter begränsningar av kontantbetalningar får, och hur effektiva dessa är för att uppnå de eftersträvade målen. Dessutom leder sådana empiriska bevis inte automatiskt till ett behov av att ytterligare begränsa kontanta betalningar. Omfattningen av den översyn som kommissionen ska göra bör därför ses över så att både behovet av, och proportionaliteten i, en anpassning av tröskelvärdena för användningen av kontanter bedöms, i stället för att översyn en uteslutande bedrivs i syfte att sänka dem ytterligare.

## 5. Riskfaktorer i samband med kundkännedom

- 5.1. AMLR1 innehåller en förteckning över faktorer och typer av bevis som antyder en potentiellt lägre risk i samband med förfarandena för kundkännedom som utförs av ansvariga enheter avseende deras kunder <sup>(66)</sup>. I förteckningen ingår även "offentliga förvaltningar och företag". Det föreslås att man förtydligar att termen "offentliga förvaltningar" även inkluderar offentliga myndigheter och organ samt inbegriper centralbanker. I 2005/60/EG <sup>(67)</sup>, det tredje penningtvättsdirektivet, användes termen "offentliga myndigheter". I kommissionens direktiv 2006/70/EG <sup>(68)</sup>, som genomförde det tredje penningtvättsdirektivet, användes begreppen "offentliga myndigheter och offentliga organ". I direktiv (EU) 2015/849, det fjärde penningtvättsdirektivet, användes begreppet "offentliga förvaltningar eller företag" <sup>(69)</sup>. Enligt ECB:s erfarenhet tolkar de flesta av ECB:s motparter detta så att termerna även inbegriper centralbanker. För att undvika oklarheter föreslås dock att man förtydligar formuleringen.

<sup>(63)</sup> Se punkt 2.7 i yttrande CON/2017/8.

<sup>(64)</sup> Se domstolens dom av den 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, målen C-422/19 och C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punkt 77.

<sup>(65)</sup> Se artikel 63 b i AMLR1.

<sup>(66)</sup> Se bilaga II i AMLR1.

<sup>(67)</sup> Se artikel 11.2 c i direktiv 2005/60/EG.

<sup>(68)</sup> Se artikel 3 i kommissionens direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av "person i politiskt utsatt ställning", samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning (EUT L 214, 4.8.2006, s. 29).

<sup>(69)</sup> Se bilaga II, punkt 1 b i direktiv (EU) 2015/849.

## 6. Definition av kryptotillgångar

- 6.1. AMLR1 ersätter termen "virtuella valutor", som infördes i direktiv (EU) 2015/849 genom direktiv (EU) 2018/843 <sup>(70)</sup>, med termen "kryptotillgångar". ECB välkomnar denna ändring, eftersom termen "virtuella valutor" kan leda till missuppfattningen om dessa typer av tillgångar, som inte är valutor.
- 6.2. ECB tolkar det som att avsikten med att inkludera kategorin leverantörer av kryptotillgångstjänster i förordningens tillämpningsområde är att anpassa unionens ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism till de ändrade rekommendationerna från arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF). I detta avseende är det dock oklart om alla typer av virtuella tillgångar, enligt definitionen i FATF:s rekommendationer, omfattas av den definition av kryptotillgångar som används i AMLR1. I FATF:s rekommendationer definieras en virtuell tillgång som en digital värderepresentation som kan handlas digitalt, eller överförs, och som kan användas för betalnings- eller investeringsändamål. Virtuella tillgångar omfattar inte digitala representationer av fiatvalutor, värdepapper och andra finansiella tillgångar som redan omfattas på annat håll i FATF:s rekommendationer <sup>(71)</sup>. AMLR1 övertar den definition av kryptotillgång <sup>(72)</sup> som återfinns i förslaget till förordning om marknader för kryptotillgångar och föreskriver att en "kryptotillgång" är en digital återgivning av värde eller rättigheter som kan överföras och lagras elektroniskt med hjälp av teknik för distribuerad liggare eller liknande teknik <sup>(73)</sup>. FATF:s definition är därför teknikneutral, medan AMLR1-definitionen är begränsad till virtuella tillgångar som bygger på teknik för distribuerade liggare eller liknande teknik. Det förefaller åtminstone teoretiskt möjligt att virtuella tillgångar också skulle kunna baseras på en annan teknik, i vilket fall de sannolikt inte skulle omfattas av AMLR1.
- 6.3. Om medlagstiftarna skulle överväga en bredare, teknikneutral definition för att säkerställa att unionens ramverk är förenlighet med FATF:s rekommendationer, måste politiska vägval göras även vad gäller digitala värderepresentationer som kan behöva undantas från tillämpningsområdet för AMLR1.
- I de fall där ECB rekommenderar att direktivförslaget eller förslaget till förordning ska ändras anges de specifika förslagen i ett separat tekniskt arbetsdokument som åtföljs av en förklaring. Det tekniska arbetsdokumentet finns på engelska på i EUR-Lex.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 16 februari 2022.

Christine LAGARDE  
ECB:s ordförande

<sup>(70)</sup> Se artikel 1.2 d i direktiv (EU) 2018/843.

<sup>(71)</sup> Se sidan 130 i FATF:s rekommendationer. Finns på FATF:s webbplats <https://www.fatf-gafi.org/>

<sup>(72)</sup> Se artikel 2.13 i AMLR1.

<sup>(73)</sup> Se artikel 2.3 i förslaget till förordning om marknader för kryptotillgångar.