



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.10.2022  
COM(2022) 554 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**  
**om bedömningen av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar**  
**den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet**

{SWD(2022) 344 final}

## 1. INLEDNING

Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF, *Financial Action Task Force*)<sup>1</sup> rekommenderar att länder utför riskbedömningar inom varje sektor som omfattas av krav avseende bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. De bör identifiera, bedöma och förstå riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism och vidta förebyggande åtgärder.

Genom direktiv (EU) 2015/849<sup>2</sup> (*det fjärde penningtvättsdirektivet*), ändrat genom direktiv (EU) 2018/843<sup>3</sup> (*det femte penningtvättsdirektivet*), med erkännande av vikten av en överstatlig metod för riskidentifiering, ges härmed kommissionen i uppdrag att göra en bedömning av särskilda risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och rör gränsöverskridande verksamhet.

Kommissionen offentliggjorde sin första överstatliga riskbedömning 2017<sup>4</sup> och den andra 2019<sup>5</sup>. Motsvarande riskbedömning för 2022 består av två dokument: denna rapport och ett detaljerat arbetsdokument från kommissionens avdelningar, som tillsammans utgör en omfattande kartläggning av riskerna inom alla relevanta områden samt nödvändiga rekommendationer för att motverka dem.

Enligt artikel 6.1 i penningtvättsdirektivet ska kommissionen uppdatera sin rapport vartannat år (eller oftare om så är lämpligt). Under det pågående arbetet, som försenats något på grund av covid-19-pandemin, omvärderas alla de sektorer som omfattats tidigare, och – om omständigheterna inte har ändrats – uppdateras och finjusteras informationen i 2019 års rapport. När det gäller de sektorer eller produkter där relevanta förändringar upptäckts har bedömningen också lett till en ny beräkning av de berörda risknivåerna (vilket till exempel är fallet för sektorerna kryptotillgångar och onlinespel, där risken nu är högre)<sup>6</sup>.

Liksom de tidigare rapporterna innehåller denna tredje rapport en analys av de nuvarande riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism samt förslag till omfattande åtgärder för att bemöta dem. I rapporten bedöms även i vilken utsträckning kommissionens rekommendationer om riskreducerande åtgärder i 2019 års rapport har genomförts, och de återstående riskerna utvärderas. Rapporten innefattar också det arbete och de samråd med berörda parter som ledde till antagandet av kommissionens handlingsplan från 2020<sup>7</sup> och det lagstiftningspaket om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som föreslogs 2021<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Arbetsgruppen för finansiella åtgärder, *National money laundering and terrorist financing risk assessment*: <https://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html>.

<sup>2</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 kommissionens direktiv 2006/70/EG (Text av betydelse för EES), EUT L 141, 5.6.2015, s. 73.

<sup>3</sup> 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 (Text av betydelse för EES), EUT L 156, 19.6.2018, s. 43.

<sup>4</sup> COM(2017) 340 final.

<sup>5</sup> COM(2019) 370 final.

<sup>6</sup> Förfarandet beskrivs i kapitlet om metod ("Methodology") i bilaga 2 till det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SWD(2022) 344.

<sup>7</sup> Meddelande från kommissionen om en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism (2020/C 164/06), EUT C 164, 13.5.2020, s. 21.

<sup>8</sup> COM(2021) 423 final. [https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en).

Lagstiftningspaketet från 2021 är en del av kommissionens åtagande att skydda EU-medborgarna och EU:s finansiella system mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Dess syfte är att förbättra upptäckten av misstänkta transaktioner och verksamheter och att täppa till kryphål som används av brottslingar för att tvätta vinster från olaglig verksamhet eller finansiera terroristverksamhet genom det finansiella systemet. Lagstiftningspaketet betraktas som **stommen i de föreslagna riskreducerande åtgärderna** och ett sätt att ta itu med de problem som har konstaterats vara **strukturella** och som inte enbart kan åtgärdas genom de tidigare översynerna av EU:s regler på området.

I denna rapport prioriteras även risker, och fokus ligger på geografiska faktorer där så är möjligt och relevant<sup>9</sup>. Dessutom behandlas rekommendationerna i Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 13/2021<sup>10</sup>.

Vid utarbetandet av denna rapport har kommissionen genomfört ett brett samråd med så många berörda parter som möjligt<sup>11</sup>. Under samrådet bidrog olika sektorer genom bilateral och sektoriell dialog med representativa organisationer på EU-nivå, nationellt utsedda experter och den akademiska världen. Vederbörlig hänsyn har tagits till medlemsstaternas nationella riskbedömningar och de senaste specialiserade publikationerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Kommissionen har även samrått med andra EU-byråer och nationella myndigheter såsom Europol, Europeiska bankmyndigheten (EBA) och finansunderrättelseenheter via EU:s plattform för finansunderrättelseenheter<sup>12</sup>. Dessa samråd har ägt rum mellan 2020 och 2022.

### 1.1. Effekterna av covid-19-pandemin

Covid-19-krisen har lett till globala utmaningar och ekonomiska störningar som saknar motstycke. Sedan Världshälsoorganisationen i mars 2020 förklarade att covid-19-utbrottet var en internationell pandemi har regeringar runtom i världen vidtagit olika åtgärder som svar på pandemin. Det rör sig bland annat om stimulanser, socialt bistånd och skattelättnader, men även olika former av åtgärder för att begränsa rörelsefriheten, såsom utgångsförbud, nedstängningar av skolor, detaljhandeln och besöksnäringen samt gränstängningar och reserestriktioner. Dessa oerhörda förändringar i människors beteende, den rådande osäkerheten och rädslan samt de statliga restriktionerna har lett till förändringar i det brottsliga beteendet. Brottslingar har även utnyttjat offentliga stödprogram.

De nya omständigheterna har ökat risken för penningtvätt inom många ekonomiska sektorer och affärsverksamheter. Det rör sig om bland annat följande risker:

---

<sup>9</sup> Till exempel vid bedömningar av program för frizoner och medborgarskap för investerare samt system för uppehållstillstånd för investerare.

<sup>10</sup> Europeiska revisionsrätten, Särskild rapport 13/2021 *EU:s insatser för att bekämpa penningtvätt i banksektorn är fragmenterade och genomförandet är otillräckligt*, 28.6.2021: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58815>.

En detaljerad hänvisning till denna särskilda rapport finns i kapitlet om metod ("Methodology") i bilaga 2 till det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

<sup>11</sup> De berörda parterna anges i punkt 8 i litteraturförteckningen i bilaga 5 till det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

<sup>12</sup> Nätverket mellan finansunderrättelseenheter.

- Förskingring och bedrägerier avseende medel som beviljats för finansiella åtgärder för att skydda de nationella ekonomierna från pandemins effekter, eller andra offentliga medel som beviljats i samband med pandemin.
- Illvilliga aktörer och kriminella organisationer som tar över företag som drabbats av ekonomiska svårigheter.
- Ökade möjligheter för kriminella grupper att få intäkter från försäljning av otillåtna medicintekniska produkter och olagliga läkemedel och vacciner, även till statsförvaltningar.
- It-brott där man utnyttjar det ökande antalet inköp som görs via internet, bland annat med hjälp av falska identiteter.
- Korruption hos offentliganställda när brådskande åtgärder vidtas, t.ex. vid beställning av särskilda medicinska förnödenheter, och den förenkling av upphandlingsreglerna som detta medför<sup>13</sup>.

Myndigheter som bekämpar penningtvätt, t.ex. tillsynsmyndigheter, finansunderrättelseenheter och brottsbekämpande myndigheter, var tvungna att anpassa sig till nya metoder för att bedriva sin verksamhet och begränsa sin mobilitet och kontakterna mellan människor. Det innebar bland annat att de var tvungna att begränsa eller upphöra med kontroller på plats, intervjuer samt brottsbekämpande uppdrag i andra länder vid bedömning av gränsöverskridande insatser. Detta kan ha försämrat deras förmåga att utöva sitt arbete på ett effektivt sätt inom vissa områden. Nya utredningsverktyg och utredningsmetoder har införts, t.ex. intervjuer och undersökningar via nätet, vilket begränsade de statliga åtgärdernas inverkan på de behöriga myndigheternas tillsyns- och utredningskapacitet.

Mer än två år efter pandemins start kan dessa företeelser fortfarande observeras, även om deras inverkan numera är mer begränsad på grund av en ökad medvetenhet om dessa brottshot, samtidigt som människor i stor utsträckning har återgått till de vanor de hade före pandemiutbrottet. Brottslingarna kommer dock att anpassa sina arbetsmetoder, och under tiden kan de kriminella organisationer som verkar i EU fortfarande dra nytta av de förändringar som pandemin medförde och skulle kunna öka sin kapacitet.

## 1.2. Rysslands aggressionskrig mot Ukraina

Sedan mars 2014 har EU gradvis infört restriktiva åtgärder (sanktioner) mot Ryssland, vilka inleddes till följd av annekteringen av Krim och Sevastopol samt den avsiktliga destabiliseringen av Ukraina. Den 23 februari 2022 utvidgade EU sanktionerna sedan de områden i oblasten Donetsk och Luhansk som inte kontrollerades av Ukraina erkänts av Kreml samt ryska väpnade styrkor beordrats in i de områdena. Sedan den 24 februari 2022 har EU, som svar på Rysslands militära angrepp mot Ukraina, kraftigt utvidgat sanktionerna<sup>14</sup>. EU lade till ett stort antal personer och enheter på sanktionslistan och

---

<sup>13</sup> Detta beskrivs i följande:

- Arbetsgruppen för finansiella åtgärder, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing – Risks and Policy Responses*:

<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>,

<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf>.

- Europol, *Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis*:

[https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic\\_profiteering-how\\_criminals\\_exploit\\_the\\_covid-19\\_crisis.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf).

<sup>14</sup> Konsoliderad text: Rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220722>.

vidtog åtgärder som saknar motstycke i syfte att avsevärt försvaga Rysslands ekonomiska bas, frånta landet viktig teknik och kritiska marknader och markant minska dess förmåga att föra krig.

Parallellt med detta har EU:s sanktionssystem för Belarus<sup>15</sup> utökats till följd av landets inblandning i Rysslands angrepp mot Ukraina, utöver de sanktioner som redan har införts. Detta sanktionssystem består av en rad finansiella, ekonomiska och handelsmässiga åtgärder<sup>16</sup>.

För att säkerställa ett effektivt genomförande av EU:s frysning av tillgångar tillhörande personer och enheter med koppling till den ryska aggressionen inrättade kommissionen arbetsgruppen ”Freeze and Seize”. Syftet med arbetsgruppen är att samordna de åtgärder som vidtas av EU-organ och nationella myndigheter samt att bemöta utmaningar i samband med genomförandet av EU:s sanktioner. Arbetsgruppen har redan åstadkommit betydande resultat: Medlemsstaterna har fryst tillgångar motsvarande nästan 10 miljarder euro, och lägger man till den ryska centralbankens medel uppgår summan till 32 miljarder euro. Sanktionernas övergripande effekter märks redan i den ryska ekonomin<sup>17</sup>. Arbetsgruppen har också som syfte att underlätta utbytet mellan brottsbekämpande myndigheter när det gäller utredningar och förverkande som genomförs i samband med potentiella brott kopplade till personer som omfattas av sanktionerna (även när det gäller kringgåendet av sådana sanktioner). Arbetsgruppen undersöker även möjligheter att använda de beslagtagna tillgångarna till förmån för det ukrainska folket.

I kommissionens rekommendation av den 28 mars 2022<sup>18</sup> om omedelbara åtgärder i samband med den ryska invasionen av Ukraina vad gäller system för medborgarskap för investerare och system för uppehållstillstånd för investerare uppmanas medlemsstaterna att ompröva medborgarskap och uppehållstillstånd som beviljats ryska och belarusiska medborgare inom ramen för sådana system, för att säkerställa att dessa personer inte finns med på EU:s sanktionslista med anledning av kriget i Ukraina. Kommissionen rekommenderade även att medlemsstaterna tillfälligt upphör med att utfärda uppehållstillstånd inom ramen för system för uppehållstillstånd för investerare till alla ryska och belarusiska medborgare.

Enligt en ny undersökning som utfördes med hjälp av verktyget Datacros, som finansieras av instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering,<sup>19</sup> har nästan 31 000 företag i Europa (framför allt inom fastighetssektorn, byggindustrin, hotellbranschen samt finans- och energisektorn) ryska verkliga huvudmän<sup>20</sup>. Av dem ägs 1 400 (upp till 5 %) av 33 personer som nyligen blivit föremål för sanktioner – de så kallade oligarkerna. Vissa

---

<sup>15</sup> Rådets förordning (EU) 2022/398 av den 9 mars 2022 om ändring av förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Belarus och Belarus inblandning i Rysslands aggression mot Ukraina, EUT L 82, 9.3.2022, s. 1.

Rådets beslut (Gusp) 2022/399 av den 9 mars 2022 om ändring av beslut 2012/642/Gusp om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Belarus och Belarus inblandning i Rysslands aggression mot Ukraina, EUT L 82, 9.3.2022, s. 9.

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en).

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

<sup>18</sup> C(2022) 2028 final.

<sup>19</sup> Denna analys ingår i TOM – The Ownership Monitor, ett gemensamt initiativ från Transcrime och dess avknoppade företag Crime&tech: <https://www.transcrime.it/en/stories/tom-the-ownership-monitor/>.

<sup>20</sup> TOM-undersökningens kriterium är att de berörda personerna direkt eller indirekt kontrollerar minst 5 % av aktiekapitalet.

oligarker kan dölja att de äger eller kontrollerar företag genom mellanliggande företag som är registrerade i länder utanför EU<sup>21</sup> eller lokala nominella aktieägare.

I själva verket påvisade redan ett antal av dessa företag högriskindikatorer innan sanktionerna utfärdades; de kunde förekomma i databasen Offshore Leaks<sup>22</sup>, vara omotiverat komplexa, använda svåröverskådliga juridiska konstruktioner eller ha kopplingar till högriskjurisdiktioner. Detta innebär att behöriga myndigheter och tillsynsmyndigheter kunde (och borde) ha uppmärksammat dessa företag före den senaste tidens händelser.

Målet med EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism – att skydda integriteten i EU:s finansiella system – bidrar mot denna bakgrund till att värna om frihet, rättvisa och säkerhet i hela Europa. För ett korrekt genomförande av EU:s restriktiva åtgärder i form av frysning av tillgångar<sup>23</sup> krävs även en effektiv tillämpning av reglerna om verkligt huvudmannaskap (dvs. öppenhet i företagsregister och på bolagsområdet) samt ytterligare utveckling av sammankopplingar mellan olika register (register över verkligt huvudmannaskap, bolagsregister, fastighetsregister). Dessutom krävs smidigare samarbete och informationsutbyte mellan olika organ samt adekvat upptäckt och övervakning av tillgångar som är göms undan från skattemyndigheterna<sup>24</sup>. Det är relativt lätt att bilda skalbolag, och dessa fortsätter därför att användas för att överföra hundratals miljoner euro via svåröverskådliga transaktioner<sup>25</sup>. Genom att använda skalbolag kan brottslingar dölja medlens ursprung och bestämmelseort samt transaktionens verkliga förmånstagare. Dessa medel kan användas för enbart personlig vinning eller för att destabilisera hela länder. Att avslöja smutsiga penningflöden bidrar därmed inte bara till att försvara demokratin och EU-medborgarnas säkerhet, utan hjälper också till att motverka autokratiers inflytande.

Diskussionerna inom ramen för arbetsgruppen ”Freeze and Seize” belyser svårigheterna med att identifiera vilka tillgångar som kontrolleras av oligarker som verkliga huvudmän, och de är ofta gömda bakom komplexa juridiska strukturer i flera olika jurisdiktioner. Detta är en stor utmaning för verkställandet av sanktionerna och vid brottsutredningar. Det är därför av yttersta vikt att snabbt fortskrida med förhandlingarna om paketet för bekämpning av penningtvätt så att behöriga myndigheter får tillgång till uppgifterna om verkligt huvudmannaskap. Med tanke på hur viktiga registren är för att säkerställa att de riktade ekonomiska sanktionerna genomförs på ett effektivt sätt är det dessutom viktigt att medlemsstaterna i möjligaste mån förutser de åtgärder som föreslås i paketet för att säkerställa att registren över verkligt huvudmannaskap innehåller tillräckliga uppgifter.

---

<sup>21</sup> De länder utanför EU som framför allt används för företagsregistrering är Brittiska Jungfruöarna och Caymanöarna, men de står endast för cirka 2 % av alla mellanliggande länkar: *Inside the matrioska: the firms controlled by sanctioned 'oligarchs' across European regions and sectors*, Transcrime, mars 2022.

<sup>22</sup> Denna databas innehåller information om fler än 810 000 offshorebolag som ingår i utredningarna kopplade till Pandoradokumenten, Paradisläckan, Bahamasdokumenten, Panamadokumenten och Offshore Leaks. Uppgifterna är knutna till personer och företag i fler än 200 länder och territorier: <https://offshoreleaks.icij.org/>.

<sup>23</sup> Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, EUT L 78, 17.3.2014, s. 6.

<sup>24</sup> I detta avseende bör hänvisning göras till förslaget till rådets direktiv om fastställande av regler för att förhindra missbruk av företag utan substans för skatteändamål och om ändring av direktiv 2011/16/EU, COM(2021) 565 final. Kommissionen och medlemsstaternas skattemyndigheter har även inrättat en undergrupp för skatteindrivning inom arbetsgruppen ”Freeze and Seize” för att utöka sina insatser mot sanktionerade ryska och belarusiska personer och företag samt deras associerade partner:

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

<sup>25</sup> Insatserna håller på att intensifieras mot användningen av skalbolag i kommissionens förslag till rådets direktiv om fastställande av regler för att förhindra missbruk av företag utan substans för skatteändamål (COM(2021) 565 final).

## 2. RESULTAT AV DEN ÖVERSTATLIGA RISKBEDÖMNINGEN

I denna tredje överstatliga riskbedömning analyserar kommissionen de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som 43 produkter och tjänster, uppdelade i åtta kategorier, kan utgöra för EU:s inre marknad. Dessa produkter och tjänster utgörs av de som identifierats i penningtvättsdirektivet<sup>26</sup> samt flera andra som är relevanta för riskbedömningen mot bakgrund av deras upplevda inneboende risk<sup>27</sup>.

Dessa 43 produkter och verksamheter bedömdes redan i den andra överstatliga riskbedömningen (2019)<sup>28</sup>, som i sin tur utgjorde en uppdaterad och uppgraderad version av kommissionens första rapport (2017)<sup>29</sup>. De har indelats enligt följande:

- (1) Kontantrelaterade produkter och tjänster (kontantkurirer, kontantintensiva företag, sedlar i höga valörer, kontantbetalningar och privatägda bankomater).
- (2) Finanssektorn (inlåning på konton, sektorn för detaljhandel och institutionella investeringar, bankverksamhet för företagskunder, bankverksamhet inriktad på privatpersoner, gräsrotsfinansiering, valutaväxling, elektroniska pengar, överföringar av medel, olagliga överföringar av medel, betaltjänster, virtuella valutor och andra virtuella tillgångar, företagslån, konsumentkrediter och lån av lågt värde, hypotekslån och tillgångssäkrade krediter av högt värde, försäkringar [liv- och skadeförsäkringar] och bankfackstjänster).
- (3) Icke-finansiella produkter och tjänster (juridiska konstruktioner, varor av högt värde, tillgångar av högt värde, kurirer inom ädla metaller och ädelstenar, fastigheter, tjänster som tillhandahålls av revisorer samt juridiska tjänster).
- (4) Spelsektorn.
- (5) Ideella organisationer.
- (6) Professionell idrott (professionell fotboll).
- (7) Frizoner.
- (8) System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare.

Dessa produkter och verksamheter har setts över mot bakgrund av EU:s reviderade rättsliga ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt, i tillämpliga fall, effekterna av covid-19-pandemin och sanktionerna mot Ryssland och Belarus. Om omständigheterna inte har förändrats har beskrivningarna och bedömningarna av de produkter och tjänster som analyserades i 2019 års rapport inte ändrats i någon större utsträckning.

Genom denna bedömning genomförs således en uppdatering av informationen i 2019 års rapport, en finjustering och effektivisering av flera områden (såsom virtuella valutor och tillgångar och analysen av finanssektorn och icke-finansiella produkter) samt en revidering av siffror och informationskällor.

---

<sup>26</sup> Kreditinstitut och finansiella institut, överföringsföretag, valutaväxlingskontor, personer som handlar med varor och tillgångar av högt värde, fastighetsmäklare, tjänsteleverantörer till truster och bolag, revisorer, externa revisorer och skatterådgivare, notarier och andra oberoende jurister samt tillhandahållare av speltjänster.

<sup>27</sup> Dessa andra produkter och tjänster omfattas ofta av nationella riskbedömningar över hela världen. De omfattar kategorin kontantrelaterade produkter och även virtuella valutor, gräsrotsfinansiering och ideella organisationer. Liksom i den föregående överstatliga riskbedömningen (2019) innefattar bedömningen dessutom vissa informella medel, såsom de som används av Hawala och andra informella leverantörer av överföringstjänster, professionell fotboll, frihamnar och system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare.

<sup>28</sup> COM(2019) 370 final.

<sup>29</sup> COM(2017) 340 final.

## 2.1. Huvudsakliga risker inom de sektorer som omfattas av den överstatliga riskbedömningen

### 2.1.1. Kontanter och motsvarigheter till kontanter

Trots de minskade kontanttransaktionerna inom detaljhandeln verkar efterfrågan på eurosedlar ha ökat, enligt en trend som benämns som ”the paradox of banknotes” (sedelparadoxen), vilket visar att kontanter fortfarande är en populär värdebevarare även i efterdyningarna av covid-19-pandemin<sup>30</sup>. Ökat brottslighetens föränderlighet förblir den kriminella ekonomin till största delen kontantbaserad, vilket utsätter EU för betydande risker för penningtvätt och finansiering av terrorism med tanke på den anonymitet och relativa lättrorlighet som kopplas till kontanter och kontantliknande tillgångar. Brottslingar försöker flytta sina vinster i kontanter till platser där de är enklare att använda eller placera i det finansiella systemet, vanligtvis där man huvudsakligen använder kontanter eller där tillsynen av det finansiella systemet är mindre strikt. Kontanter kan vidare omvandlas till anonyma tillgångar såsom förbetalda kort, som för närvarande inte omfattas av gränskontroller<sup>31</sup>. Rapporteringsgraden är mycket låg, möjligen på grund av svårigheten att upptäcka kontanttransaktioner. Uppkomsten av privatägda bankomater ökar möjligheterna för kriminella organisationer att placera sina vinster i det finansiella systemet utan att upptäckas.

EU:s nuvarande rättsliga ram har i hög grad motverkat möjligheterna att införa stora summor olagligt genererade kontanter i det finansiella systemet. Genom förordningen om kontroller av kontanta medel<sup>32</sup>, som trädde i kraft i juni 2021, utökas omfattningen på kontrollerna av kontanta medel vid EU:s gränser, samtidigt som myndigheternas befogenheter stärks.

För närvarande har 19 medlemsstater infört eller håller på att införa begränsningar av kontantbetalningar, men skillnaderna i regelverken snedvrider konkurrensen och kan leda till att företag flyttar till medlemsstater med mindre stränga krav. I kommissionens handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>33</sup> angavs införandet av tak för stora kontantbetalningar som en möjlighet att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. I detta syfte föreskrivs i kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism<sup>34</sup> en gräns för större kontantbetalningar.

---

<sup>30</sup> ”The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use”, *ECB Economic Bulletin*, utgåva 2/2021. Se även ”Cash still king in times of COVID-19”, huvudanförande av Fabio Panetta, ledamot av Europeiska centralbankens direktion, vid Deutsche Bundesbanks femte International Cash Conference – ”Cash in times of turmoil”: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210615~05b32c4e55.en.html>.

<sup>31</sup> I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005 (EUT L 284, 12.11.2018, s. 6) delas definitionen av *kontanta medel* upp i fyra kategorier: kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebevarare och förbetalda kort. För närvarande omfattas inte förbetalda kort. Om det finns starka bevis för att förbetalda kort används för att överföra värde över EU:s gränser och därigenom kringgå lagstiftningen kan en delegerad akt antas varigenom förbetalda kort inkluderas.

<sup>32</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005, EUT L 284, 12.11.2018, s. 6.

<sup>33</sup> Meddelande från kommissionen om en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, C/2020/2800, EUT C 164, 13.5.2020, s. 21.

<sup>34</sup> COM(2021) 420 final.



### 2.1.2. Den finansiella sektorn

Denna kategori i den överstatliga riskbedömningen omfattar, liksom i de tidigare rapporterna, ett antal produkter och sektorer (totalt 17) som tillhandahåller finansiella tjänster till kommersiella kunder och privatkunder. I detta kapitel berörs många branscher, däribland banksektorn, investeringar, försäkringar, gräsrotsfinansiering, elektroniska pengar, överföringar av medel (lagliga och olagliga), kryptotillgångar och betaltjänster.

De flesta hot och sårbarheter som identifierats har redan lyfts fram i de tidigare överstatliga riskbedömningarna och fortsätter att vara relevanta. Inom finanssektorn råder brist på tydliga och konsekventa regler. Övervakningen av bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism på den inre marknaden är inkonsekvent, och samordningen och informationsutbytet mellan finansunderrättelseenheterna är otillräckliga. Detta fortsätter att påverka EU:s förmåga att på ett korrekt sätt hantera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>35</sup>. Dessutom verkar det ofta som om de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna har svårt att övervaka sektorn i enlighet med en riskbaserad metod<sup>36</sup>.

I linje med Europeiska bankmyndighetens yttrande från mars 2021<sup>37</sup> konstateras i denna överstatliga riskbedömning att kredit- och betalningsinstitut, växlingskontor, institut för elektroniska pengar och kreditgivare (andra än kreditinstitut) verkar vara mest sårbara för risker till följd av brister i systemen och kontrollerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>38</sup>.

Risker kopplade till kryptotillgångar innebär inte bara att en hög nivå av konsument- och investerarskydd och marknadsintegritet måste skapas, utan även att åtgärder måste vidtas mot otillbörlig marknadspåverkan och för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>39</sup>. Risker för den finansiella stabiliteten och penningpolitiska risker som kan uppstå till följd av en utbredd användning av kryptotillgångar och DLT-baserade lösningar på finansmarknaderna måste också bemötas<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> Dessa strukturella problem behandlas i kommissionens förslag för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism från 2021:

<https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-counter-terror-finance-en>.

<sup>36</sup> Detta är i linje med EBA:s resultat i dess första rapport om behöriga myndigheters metoder för tillsyn av banker när det gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, som offentliggjordes 2020. Om det saknas lämpliga riskbedömningar finns en risk att de behöriga myndigheterna underlåter att identifiera, och vidta åtgärder mot, de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som deras sektor är utsatt för.

<sup>37</sup> Yttrande om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar Europeiska unionens finanssektor, Europeiska bankmyndigheten, 3.3.2021, EBA/Op/2021/04:

[https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf).

Detta är det tredje yttrandet om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar EU:s finanssektor. EBA utfärdade det som en del av sitt nya mandat att leda, samordna och övervaka kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism i det finansiella systemet på EU-nivå. Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten var nära involverade i processen.

<sup>38</sup> Mot bakgrund av utvecklingen av sektorsövergripande risker. Detta omfattar risker kopplade till virtuella valutor, ny teknik (finansteknik och regleringsteknik), finansiering av terrorism, risker i samband med Förenade kungarikets utträde ur EU och riskminskning. En detaljerad förklaring ges i kapitel 3.1 i EBA:s rapport.

<sup>39</sup> Riskerna berörs i kommissionens 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> De förslag från kommissionen som behandlar dessa frågor beskrivs i de relevanta avsnitten i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Investeringsfonder är på grund av sina egenskaper och sin karaktär sårbara för tvätt av vinning från bedrägerier, skattebrott, korruption och mutbrott<sup>41</sup>. Risken förstärks ytterligare av sektorns exponering för högrisk kunder samt transaktionernas stora volym, komplexitet och gränsöverskridande karaktär. I en bransch där betydande värden förvaltas är insynen i det verkliga huvudmannskapet fortfarande inte optimal.

### 2.1.3. *Icke-finansiella sektorer och produkter*

I detta kapitel av den överstatliga riskbedömningen bedöms juridiska strukturer enligt en ny metod som avviker från de tidigare rapporterna. Fokus ligger nu på de viktigaste sårbarheterna kopplat till döljandet av verkligt huvudmannskap (truster, nominella företrädare och företag) och inte längre på specifika tidpunkter kopplade till förekomsten av juridiska enheter och juridiska konstruktioner (skapande, affärsverksamhet och upphörande). Vidare beaktas marknaden för varor av högt värde, investeringar i fastigheter, tjänster som tillhandahålls av revisorer, rådgivare och skatterådgivare samt juridiska tjänster från notarier och andra oberoende jurister.

#### 2.1.3.1. Icke-finansiella sektorer och produkter – juridiska enheter och konstruktioner

Brottslingar kan utforma komplexa strukturer som innefattar företag och juridiska personer för att mörka finansiella verifieringskedjor, och de använder sig ofta av skalbolag och bulvanföretag. Genom att använda sådana juridiska strukturer får de förflyttningen av vinster från olaglig verksamhet att framstå som legitima affärstransaktioner. Truster och liknande konstruktioner försvårar insyn och döljer tillgångar från brottsbekämpande myndigheter och kontor för återvinning av tillgångar. Bristande samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter i olika jurisdiktioner skapar svagheter som lätt kan utnyttjas av brottslingar som söker sig till jurisdiktioner med mindre effektiva penningtvättskontroller.

Utöver sådana strukturer kan tjänster som tillhandahålls av nominella direktörer och aktieägare utnyttjas i syfte att mörka det verkliga huvudmannskapet. Till exempel söker sig brottslingar och personer som hindrats från att ta på sig vissa uppdrag inom näringslivet till formella nominella företrädare för att dölja sin identitet, kringgå förbud och undvika att synas i företagshandlingar och företagsregister.

#### 2.1.3.2. Icke-finansiella sektorer och produkter – varor av högt värde

Varor av högt värde, däribland konst, antikviteter och ädla metaller och ädelstenar, är varor som möjliggör överföring av värde. För brottslingar innebär detta att vinster från olaglig verksamhet kan omvandlas till värdefulla tillgångar som kan förflyttas över gränserna och förvaras förhållandevis enkelt och med begränsad tillsyn. Värdet på tillgångar som konst och antikviteter är ofta subjektivt och svårt att verifiera eller jämföra. Billiga konstföremål kan därför säljas till medbrottslingar till ett mycket högt pris, med en faktura som skapar legitimitet för överföringen av medel.

De många rapporterna om kopplingarna mellan handeln med antikviteter och den olagliga handeln med narkotika, vapen och vilda djur och växter samt penningtvätt och skattebrott såväl som finansiering av krig och terrororganisationer gör att den olagliga

---

<sup>41</sup> För en utförlig förklaring, se avsnittet om sektorn för detaljhandel och institutionella investeringar ("Retail and institutional investment sector") och avsnittet om nominella företrädare ("Nominees") i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

handeln med antikviteter hamnar i nivå med allvarlig gränsöverskridande organiserad brottslighet<sup>42</sup>. Såsom tillkännagavs i EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025<sup>43</sup> kommer kommissionen i slutet av 2022 att anta sin handlingsplan för att bekämpa olaglig handel med kulturföremål och därigenom fastställa en övergripande politisk strategi för att stoppa denna form av brottslighet och skydda kulturföremål från att skadas av brottslig verksamhet.

### 2.1.3.3. Icke-finansiella sektorer och produkter – tjänsteleverantörer

Tjänsteleverantörer<sup>44</sup> riskerar fortfarande att infiltreras eller hamna i organiserade kriminella gruppers ägo i syfte att användas för tvätt av vinster från olaglig verksamhet. Dessa brottslingar kan utnyttja sig av sina rådgivningstjänster och specialkunskaper om hur man upprättar och förvaltar strukturer samt sin förmåga att tillhandahålla dokumentation och garantier inom ramen för affärsverksamhet. Vissa yrken som anses respektabla är attraktiva för personer som ägnar sig åt penningtvätt, liksom deras användning av kundkonton. Yrkesutövare kan vara inblandade utan att veta om det, men de kan också vara medbrottslingar eller uppsåtligt oaktsamma när de fullgör sina skyldigheter i fråga om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Riskexponeringen drivs av att sådana yrkesutövare deltar i hanteringen av komplexa rättsliga situationer och av företag och juridiska konstruktioner, däribland skal- och offshorebolag.

Skillnader i tillämpningen av riskbaserad tillsyn inom vissa sektorer i medlemsstaterna, särskilt när den tillämpas av självreglerande organ, försvårar ett effektivt förebyggande och försämrar förmågan att upptäcka missbruk. Det finns få rapporter om misstänkta transaktioner och misstänkta aktiviteter inom flertalet utsedda icke-finansiella verksamheterna och yrkena<sup>45</sup> i medlemsstaterna, vilket tyder på att misstankar inte upptäcks och rapporteras på ett effektivt sätt.

Fastighetssektorn är också i hög grad utsatt för risker för penningtvätt och är särskilt sårbar för skattebrott. Enligt en undersökning från kommissionen innehar EU-invanare 1,4 biljoner euro i offshorefastigheter<sup>46</sup>. Komplexa finansieringsmetoder, förmedling och användningen av olika företagsformer gör det svårt att identifiera det verkliga huvudmannskapet. I undersökningar utförda av arbetsgruppen för finansiella åtgärder och Egmontgruppen ges exempel på komplexiteten i de system som införts för att dölja finansieringskällan<sup>47</sup>.

Enligt nationella riskbedömningar gynnas tjänsteleverantörer mest av informationskampanjer, utbildning och ökad tillsyn.

---

<sup>42</sup> Samtliga tas upp i Interpol, Rhipto och det globala initiativet mot gränsöverskridande organiserad brottslighet: *World Atlas of illicit flows*, 2018:

<https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf>.

<sup>43</sup> COM(2021) 170 final.

<sup>44</sup> Företag som tillhandahåller tjänster från revisorer, rådgivare och skatterådgivare samt notarier och andra oberoende jurister – enligt beskrivningen i de relevanta bedömningarna i bilaga 1 till det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

<sup>45</sup> Med *utsedda icke-finansiella verksamheter och yrken* avses vissa typer av icke-finansiella verksamheter som har fastställts vara predisponerade för penningtvätt och finansiering av terrorism på grund av verksamhetens art och de transaktioner med verksamheter som de kan utföra.

<sup>46</sup> Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för skatter och tullar, *Monitoring the amount of wealth hidden by individuals in international financial centres and impact of recent internationally agreed standards on tax transparency on the fight against tax evasion: final report* (inte översatt till svenska), Publikationsbyrån, 2021:

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

<sup>47</sup> Arbetsgruppen för finansiella åtgärder och Egmontgruppen, *Concealment of Beneficial Ownership*, s. 26, juli 2018.

#### 2.1.4. *Gemensamma drag i de finansiella och icke-finansiella (juridiska enheter och konstruktioner) sektorerna*

Brister vad gäller att upptäcka verkligt huvudmannskap fortsätter att utgöra ett stort hot mot det finansiella systemet. Anonymiteten är fortfarande en kritisk sårbarhet i det internationella finansiella systemet, där banker, tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter saknar förmågan att snabbt fastställa företagens verkliga ägare. Företag för kollektiva investeringar löper samma risk, eftersom slutinvesterarnas identitet vanligtvis inte är känd, och användningen av samlingskonton<sup>48</sup> försvårar ytterligare informationsutbytet mellan mellanhänder.

Inom den icke-finansiella sektorn värderas juridiska enheter och konstruktioner högt av brottslingar eftersom de stärker anonymiteten och döljer de verkliga huvudmännens identitet. De är också ett medel för brottslingarna att bedriva sin olagliga verksamhet, till exempel genom att de underlättar logistiken eller transporten av olagliga varor.

Insynen i det verkliga huvudmannskapet förefaller därför vara en avgörande faktor inom båda områdena. Nyckeln till att bemöta anonymitetsrelaterade risker är de initiativ som under de senaste åren antagits på global nivå och i synnerhet i EU, som är en föregångare i detta avseende, för att öka insynen i företag och förhindra att de missbrukas av brottslingar. Upprättandet av register över verkligt huvudmannskap<sup>49</sup> och den ökade insynen i företag<sup>50</sup> är bara några av exemplen på pågående insatser i kampen mot användningen av skalbolag. Förutom att känna till *vem* som faktiskt kontrollerar ett företag kan man genom att avslöja *hur* företag kontrolleras få fram tips i utredningar och underlag för riskbedömningar så att man kan främja tidig upptäckt av risker och förstå dolda mönster som inte skulle ha varit synliga med traditionella metoder.

#### 2.1.5. *Spelsektorn*

Spelsektorn kännetecknas av snabb ekonomisk tillväxt och teknisk utveckling, och har under och efter covid-19-pandemin särskilt vuxit inom onlinesektorn. Ett antal behöriga myndigheter rapporterade att riskerna med onlinespel har ökat ytterligare sedan den senaste överstatliga riskbedömningen offentliggjordes 2019.

I den här bedömningen likställs för första gången utbytbara polletter som används i datorspel med kryptotillgångar<sup>51</sup>. Deras hotbedömning bör därför följa samma princip.

Kasinon är till sin natur utsatta för en hög riskexponering, men deras införlivande i ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism sedan 2005 har haft en mildrande effekt. Lotterier och spelautomater (utanför kasinon) innebär en måttlig grad av risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. För de förstnämnda finns särskilda kontroller, framför allt för att hantera de risker som är förknippade med höga vinster. Landbaserad bingo anses utgöra en låg grad av risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, med tanke på de relativt låga insatserna och vinsterna.

---

<sup>48</sup> Med ett samlingskonto kan fler än en person bedriva handel, och de personer som innehar kontot kan vara anonyma.

<sup>49</sup> Genom införlivande av artikel 30 i direktiv (EU) 2015/849.

<sup>50</sup> Direktiv (EU) 2019/1151 vad gäller användningen av digitala verktyg och förfaranden inom bolagsrätt. Kommissionen håller även på att utarbeta ett nytt initiativ inom ramen för bolagsrätten som bland annat syftar till att införa förhandskontroller av företag i alla medlemsstater.

<sup>51</sup> Personer som ägnar sig åt penningtvätt kan använda digital försäljning av sådana polletter på samma sätt som de använder fysisk försäljning. Pengar från olaglig verksamhet kan användas för att köpa och sedan sälja polletterna. På så sätt tvättas de smutsiga pengarna. Exempel: <https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times>.

### 2.1.6. *Insamling och överföring av medel genom ideella organisationer*

I denna rapport omfattas de kategorier av ideella organisationer som fastställs i rekommendationen från arbetsgruppen för finansiella åtgärder<sup>52</sup>. Detta riskscenario avser ideella organisationers insamling och överföring av medel på den inre marknaden samt insamlingen av medel för överföring till och från tredjeländer.

Olikheterna i sektorn och delsektorerna för ideella organisationer försvårar riskbedömningen. Arten av och nivån på riskerna för både penningtvätt och finansiering av terrorism kan variera beroende på finansieringskällor, utbetalningsmetoder och kanaler samt mottagarna av medlen. Ideella organisationer som tillhandahåller humanitärt bistånd tenderar att verka i konflikt- och krisområden där det ibland kan finnas beväpnade grupper eller personer som utpekats som terrorister. Finansinstitutens riskminskning gör att ideella organisationer löper risk för ekonomisk utestängning, en risk som förvärras ytterligare av svårigheten att få tillgång till formella bankkanaler<sup>53</sup>.

Ideella organisationer har blivit mer medvetna om de risker de står inför, och väletablerade ideella organisationer har ökat sina investeringar i efterlevnads- och revisionsfunktioner. Det finns utrymme för mer samarbete och uppsökande arbete inom finanssektorn från medlemsstaternas sida för att underlätta ideella organisationers tillgång till reglerade kanaler.

Nästan alla medlemsstater utövar någon form av tillsyn, antingen genom tillsynsorgan för ideella organisationer, skattemyndigheter eller andra typer av tillsynsmyndigheter. Förfarandena för tillbörlig aktsamhet vid registrering och tillgång till finansiella tjänster har blivit strängare, vilket kan ha gjort ideella organisationer mindre attraktiva för finansiering av terrorism.

### 2.1.7. *Professionell idrott*

Liksom många andra verksamheter har idrotten använts av brottslingar för att tvätta pengar och tjäna pengar på olaglig väg. Fotbollen, som är den i särklass mest populära idrotten i världen, är en självklar måltavla. Precis som i konstvärlden motiveras inte alltid brottslingar i idrottsvärlden av ekonomisk vinning. Social prestige, kändiskontakter och chansen att komma i kontakt med myndighetspersoner kan också locka till sig kriminella investeringar.

Covid-19-pandemin har haft en förödande effekt på klubbarnas finanser, vilket har lett till flera växande trender som kan utsätta sektorn för ökad risk. På grund av otillräckliga resurser och otillräcklig utbildning är denna sektor fortfarande sårbar för penningtvätt

---

<sup>52</sup> En *ideell organisation* är en juridisk person, konstruktion eller organisation som i första hand arbetar med att samla in eller betala ut medel för välgörande, religiösa, kulturella, utbildningsrelaterade, sociala eller föreningsinriktade ändamål, eller för att bedriva andra typer av ideellt arbete:

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

<sup>53</sup> Om ett finansinstitut vägrar att ingå, eller avslutar, affärsförbindelser med enskilda kunder eller kategorier av kunder som är förknippade med en högre risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, eller om det vägrar att utföra transaktioner som är förknippade med en högre risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, kallas detta *riskminskning*. Enligt Europeiska bankmyndighetens yttrande om riskminskning (EBA/Op/2022/01) kan det vara ett legitimt riskhanteringsverktyg, men det kan också vara ett tecken på en ineffektiv hantering av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket kan få allvarliga konsekvenser. EBA anser att dess riktlinjer för hantering av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, om de tillämpas korrekt, bör bidra till att undvika omotiverad riskminskning:

[https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%2028EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%2028EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf).

och, om än i mycket mindre utsträckning, finansiering av terrorism. Genom sektorns egen rättsliga ram har man ökat antalet kontroller, men det räcker inte att bara ha denna ram. Öppenhet på alla nivåer, från spelarövergångar till klubbarnas ägande, är avgörande för att minska risknivån i denna sektor.

### 2.1.8. Frihandelszoner

Frihandelszoner anses fortfarande utgöra en stor risk för penningtvätt och finansiering av terrorism eftersom de medför ett antal fördelar ur tull- och skattesynpunkt. Detta kan öka sannolikheten för att de underlättar förbrott eller missbruk. Även om de bedömda riskerna gäller alla frizoner och, i mindre utsträckning, tullager, förvärras de när varor av högt värde hålls i frihamnar. Enligt en forskningsrapport, som betonar den snabba tillväxten på den exklusiva delen av konstmarknaden och den fysiska utbyggnaden av lagerutrymmen för lyxprodukter, etablerar sig frihamnar för lyxvaror som nya aktörer i det globala systemet för skatteflykt och skattebrott<sup>54</sup>.

Vidare fortsätter frihandelszoner att utgöra en risk för förfalskning eftersom de gör det möjligt för förfalskare att landsätta sändningar, anpassa eller på annat sätt manipulera laster eller tillhörande pappersarbete och sedan exportera produkterna igen utan tullens ingripande. Därmed blir det möjligt att dölja varornas verkliga ursprung och karaktär samt den ursprungliga leverantörens identitet.

Det finns utrymme för att förbättra regleringen av EU:s frizoner. I kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, som antogs i juli 2021, förtydligas tillämpningsområdet för de enheter som omfattas<sup>55</sup>. Kommissionen arbetar för närvarande med en utvärdering av EU:s frizoner, som bland annat innefattar en bedömning av frizonernas fördelar och kostnader, inklusive risken för eventuellt missbruk, både på tull- och skatteområdet.

### 2.1.9. System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare

System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare har som syfte att locka till sig investeringar i ett land genom att medborgarskap eller uppehållsrätt beviljas i utbyte mot avtalade betalningar eller investeringar i det berörda landet. Sådana system är attraktiva, eftersom de underlättar resande och affärsverksamhet, men kan missbrukas för penningtvätt, skattebrott och korruption och kan även öka säkerhetsriskerna. Ett andra medborgarskap kan göra det enklare att förflytta vinster som kommit över olagligen och undanhålla tillgångar från behöriga myndigheter. Betänkligheter kan också uppstå vad gäller den bristande insynen i och styrningen av systemen.

I oktober 2020 vidtog kommissionen åtgärder<sup>56</sup> gentemot de tre medlemsstater som tillämpade system för medborgarskap för investerare vid den tidpunkten, på grundval av farhågor om att dessa medlemsstater inte uppfyllde sina skyldigheter enligt EU-rätten i fråga om principen om lojalt samarbete<sup>57</sup> och begreppet unionsmedborgarskap<sup>58</sup>. EU-

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

<sup>55</sup> Förslaget syftar till att utvidga tillämpningsområdet för ansvariga enheter som handlar med och förvarar konst till att även omfatta tullager.

<sup>56</sup> Den 20 oktober 2020 inledde Europeiska kommissionen överträdelseförfaranden mot Cypern och Malta genom att utfärda formella underrättelser om deras system för medborgarskap för investerare. Kommissionen skrev även till Bulgarien angående landets system för medborgarskap för investerare i oktober 2020.

<sup>57</sup> Artikel 4.3 i EUF-fördraget.

<sup>58</sup> Artikel 20 i EUF-fördraget.

medborgarskapets karaktär och de därtill hörande rättigheterna innebär att sådana system inte är begränsade till den medlemsstat som beviljar investeraren medborgarskap, utan påverkar alla medlemsstater och EU som helhet. Kommissionen har uttryckligen förklarat att beviljande av medborgarskap, och i förlängningen EU-medborgarskap, i utbyte mot avtalade betalningar eller investeringar, utan någon genuin koppling mellan den berörda medlemsstaten och investeraren, undergräver EU-medborgarskapets integritet och principen om lojalt samarbete<sup>59</sup>.

Endast en medlemsstat fortsätter att tillämpa ett system för medborgarskap för investerare<sup>60</sup>. Kommissionen gick vidare med sitt överträdelseförfarande mot denna medlemsstat i april 2022<sup>61</sup>.

System för uppehållstillstånd för investerare erbjuds emellertid av 19 medlemsstater.

I kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism anges att aktörer som för tredjelandsmedborgares räkning medverkar i system för uppehållstillstånd för investerare kommer att räknas som ansvariga enheter. Aktörer som medverkar i system för medborgarskap för investerare omfattas inte av förslaget på grund av kommissionens betänkligheter rörande deras bristande efterlevnad av EU-rätten<sup>62</sup>.

Riskerna med sådana system har nyligen belysts i samband med Rysslands angrepp mot Ukraina, i och med att medborgare som omfattas av sanktioner eller som i betydande grad stöder kriget mot Ukraina kan ha erhållit EU-medborgarskap eller uppehållstillstånd i medlemsstaterna. Eftersom system för medborgarskap för investerare strider mot EU-rätten har kommissionen uppmanat medlemsstaterna att omedelbart upphöra med sådana system. Kommissionen har även uppmanat medlemsstaterna att se till att systemen för uppehållstillstånd för investerare kontrolleras noggrant<sup>63</sup>.

Som en del av de åtgärder som vidtagits för att hantera riskerna med systemen för uppehållstillstånd för investerare antog kommissionen den 27 april 2022 dessutom ett förslag om att omarbota direktivet om varaktigt bosatta. Förslaget innehåller bland annat regler för att förhindra att investerare från tredjeländer missbrukar ställningen som varaktigt bosatta i EU. I detta syfte innehåller förslaget en bestämmelse om att skärpa kontrollerna av bosättningskravet, särskilt vad gäller ansökningar om ställning som varaktigt bosatt i EU från personer som innehar och/eller har innehaft ett uppehållstillstånd som beviljats på grundval av någon form av investering i en medlemsstat.

---

<sup>59</sup> Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare i Europeiska unionen*, 23.1.2019, COM(2019) 12 final:

[https://ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union_en).

<sup>60</sup> Malta. I mars 2022 upphävde Malta dock tillfälligt och tills vidare sitt system för ryska och belarusiska medborgare. Bulgarien avskaffade sitt program för medborgarskap för investerare i mars 2022, ett beslut som trädde i kraft i april 2022. Cypern upphävde sitt system för medborgarskap för investerare 2020 och behandlade de sista pågående ansökningarna 2021.

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/IP\\_22\\_2068](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/IP_22_2068).

<sup>62</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, 20.7.2021, COM(2021) 420 final.

<sup>63</sup> Kommissionens rekommendation av den 28 mars 2022 om omedelbara åtgärder i samband med den ryska invasionen av Ukraina vad gäller system för medborgarskap för investerare och system för uppehållstillstånd för investerare, C(2022) 2028 final.

### 3. RISKREDUCERANDE ÅTGÄRDER

#### 3.1. Riskreducerande åtgärder inom ramen för det femte penningtvättsdirektivet

Genom det femte penningtvättsdirektivet, som skulle ha införlivats senast i januari 2020<sup>64</sup>, har EU utrustats med verktyg som gör det möjligt att på ett effektivare sätt förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, särskilt genom att

- öka transparensen med hjälp av offentliga register över verkligt huvudmannskap för företag samt allmänt tillgängliga register för truster och andra juridiska konstruktioner,
- begränsa den anonymitet som erbjuds genom virtuella valutor, börsleverantörer och förbetalda kort,
- utöka kriterierna för bedömningen av högriskländer och förbättra skyddsåtgärderna för finansiella transaktioner till och från sådana länder,
- kräva att medlemsstaterna upprättar centrala bankkontoregister eller söksystem,
- förbättra samarbetet och informationsutbytet mellan olika tillsynsmyndigheter som bekämpar penningtvätt samt med andra tillsynsmyndigheter och Europeiska centralbanken.

Dessa åtgärder förväntas minska risknivåerna ytterligare inom de berörda sektorerna och för de berörda produkterna. Kommissionen arbetar med att kontrollera efterlevnaden av de nya bestämmelserna och kommer att offentliggöra en genomföranderapport 2022.

#### 3.2. EU:s riskreducerande åtgärder som redan har vidtagits eller ska vidtas

##### 3.2.1. Lagstiftningsåtgärder

De flesta lagstiftningsåtgärder som avses i de två tidigare överstatliga riskbedömningarna har redan antagits. Det rör sig om följande:

- Det femte penningtvättsdirektivet.
- Den nya förordningen om kontroller av kontanta medel<sup>65</sup>.
- Direktivet om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser<sup>66</sup>.
- Förordningen om införsel och import av kulturföremål<sup>67</sup>.
- Direktivet om tillgång till finansiell information och andra uppgifter<sup>68</sup>.
- Revideringen av förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna<sup>69</sup>.

<sup>64</sup> Vid tidpunkten för utarbetandet av denna rapport har alla medlemsstater rapporterat om ett fullständigt införlivande.

<sup>65</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005, EUT L 284, 12.11.2018, s. 6.

<sup>66</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser, EUT L 284, 12.11.2018, s. 22.

<sup>67</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/880 av den 17 april 2019 om införsel och import av kulturföremål, EUT L 151, 7.6.2019, s. 1.

<sup>68</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153 av den 20 juni 2019 om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF, EUT L 186, 11.7.2019, s. 122.

<sup>69</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2175 av den 18 december 2019 om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), förordning (EU) nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning (EU) 2016/1011 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta



- Antagandet av direktiv (EU) 2019/2177<sup>70</sup> om ändring av Solvens II-direktivet, Mifid II-direktivet och det fjärde penningtvättsdirektivet.
- Antagandet av det femte kapitalkravsdirektivet<sup>71</sup>, som undanröjer hindren för samarbete mellan tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och andra tillsynsmyndigheter.

### 3.2.2. Lagstiftningsförslagen

Såsom nämns i avsnitt 1 ("Inledning") ovan lade kommissionen den 20 juli 2021 fram ett paket bestående av fyra lagstiftningsförslag i syfte att stärka EU:s bestämmelser på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det rörde sig om följande:

- En förordning om inrättande av en ny myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i EU<sup>72</sup>.
- En förordning om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som innehåller direkt tillämpliga bestämmelser, inklusive inom områdena kundkännedom och verkligt huvudmannaskap<sup>73</sup>.
- Ett sjätte direktiv om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som ersätter direktiv (EU) 2015/849 (det fjärde penningtvättsdirektivet, ändrat genom det femte penningtvättsdirektivet) och innehåller bestämmelser som kommer att införlivas i nationell lagstiftning, såsom bestämmelser om nationella tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter i medlemsstaterna<sup>74</sup>.
- En revidering av 2015 års förordning om överföringar av medel för att spåra överföringar av kryptotillgångar (förordning (EU) 2015/847) (*förordningen om överföringar av medel*)<sup>75</sup>.

Den föreslagna förordningen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism skulle utgöra den centrala delen av vad som allmänt kallas ett enhetligt EU-regelverk om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Den skulle ersätta de minimiregler i EU:s nu gällande penningtvättsdirektiv med detaljerade och direkt tillämpliga bestämmelser. De viktigaste frågorna i förslaget är de skyldigheter som åläggs enheter som ska förhindra penningtvätt (*ansvariga enheter*), insyn i information om personer som äger eller kontrollerar sådana enheters kunder och missbruk av anonyma instrument (såsom kryptotillgångar). Förordningen skulle därmed utöka förteckningen över ansvariga enheter till att även omfatta alla leverantörer av kryptotillgångstjänster – enligt rekommendationer från arbetsgruppen för finansiella

---

investeringarfonders resultat, och förordning (EU) 2015/847 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel (Text av betydelse för EES), EUT L 334, 27.12.2019, s. 1.

<sup>70</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2177 av den 18 december 2019 om ändring av direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II), direktiv 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument samt direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (Text av betydelse för EES), EUT L 334, 27.12.2019, s. 155.

<sup>71</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/878 av den 20 maj 2019 om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder (Text av betydelse för EES), EUT L 150, 7.6.2019, s. 253.

<sup>72</sup> 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, COM(2021) 421 final.

<sup>73</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, COM(2021) 420 final.

<sup>74</sup> 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, COM(2021) 423 final.

<sup>75</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och vissa kryptotillgångar (omarbetning), COM(2021) 422 final.

åtgärder – och effektivisera kraven rörande verkligt huvudmannaskap i hela EU. Den skulle också begränsa kontanttransaktionerna och införa ett tak på 10 000 euro för hur mycket personer som handlar med varor eller tillhandahåller tjänster kan ta emot eller betala kontant. Förordningen skulle dessutom medföra en harmonisering av EU:s strategi i förhållande till tredjeländer med strategiska brister i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Kommissionen föreslog att myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism får direkta tillsynsbefogenheter och bör kunna inleda sin verksamhet 2024. Myndigheten bör börja utöva sina tillsynsbefogenheter när det sjätte penningtvättsdirektivet införlivats och de nya bestämmelserna börjar gälla.

Lagstiftningspaketet diskuteras i Europaparlamentet och rådet, och kommissionen hoppas på en snabb lagstiftningsprocess.

### 3.2.3. Ytterligare stödåtgärder

Europeiska kommissionen fortsätter sitt arbete på följande områden:

- **Förbättring av insamlingen av statistiska uppgifter.** Sedan januari 2020 har kommissionen, i enlighet med artikel 44 i penningtvättsdirektivet, varit skyldig att samla in och därefter rapportera om nationell statistik om frågor som är relevanta för att medlemsstaternas system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska fungera effektivt. Dessutom ska en metod för att samla in och uppskatta kvantitativa volymer av penningtvätt utarbetas.
- **Utbildning för yrkeskategorier som utför arbete som omfattas av yrkesmässiga privilegier.** Kommissionen har tillhandahållit vägledning och praktiska insikter för att hjälpa dem att känna igen möjlig penningtvätt eller finansiering av terrorism och hur de ska gå vidare i sådana fall. Ett EU-finansierat projekt för utbildning av advokater har genomförts mellan 2020 och 2022<sup>76</sup>.
- **Öka allmänhetens medvetenhet** om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism.
- **Ytterligare tillsyn av penningförfalskning och eventuella kopplingar till penningtvätt.** Perikles IV-programmet<sup>77</sup> finansierar personalutbyten, seminarier, utbildningar och studier för brottsbekämpande och rättsliga myndigheter, banker och andra som arbetar med att bekämpa förfalskning av euron. Åtgärder kan vidtas i euroområdet, i EU-länder utanför euroområdet och i tredjeländer.

## 4. REKOMMENDATIONER OCH UPPFÖLJNING

Efter att ha avvägt riskerna mot bakgrund av den uppdaterade rättsliga ramen och de förslag som lagts fram i kommissionens lagstiftningspaket anser kommissionen att en rad andra riskreducerande åtgärder bör vidtas på EU-nivå och i medlemsstaterna, med beaktande av

- risknivåerna för penningtvätt och finansiering av terrorism,
- behovet att vidta åtgärder på EU-nivå eller rekommendera att medlemsstaterna vidtar åtgärder (subsidiaritetsprincipen),
- behovet av lagstiftningsåtgärder eller åtgärder som inte är av lagstiftningskaraktär (proportionalitetsprincipen), och

<sup>76</sup> Utbildningsmaterial finns här: [https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals\\_sv](https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals_sv).

<sup>77</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/pericles-iv-programme\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/pericles-iv-programme_en).

- inverkan på integritet och grundläggande rättigheter.

Kommissionen har även beaktat behovet av att undvika eventuellt missbruk eller eventuella feltolkningar av rekommendationerna som skulle kunna resultera i riskminskning, dvs. att hela kundkategorier utesluts och att kundrelationer upphör om inte fullständig och korrekt hänsyn tas till risknivån i en viss sektor. Detta kan göra att kunder inte får tillgång till det finansiella systemet. Såsom EBA har betonat kan riskminskning i vissa fall vara ett legitimt riskhanteringsverktyg, men det kan också vara ett tecken på en ineffektiv hantering av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, med allvarliga konsekvenser<sup>78</sup>.

Följande avsnitt innehåller således rekommendationer både på EU-nivå och nationell nivå, samtidigt som en uppföljning görs av framstegen i förhållande till rekommendationerna i tidigare överstatliga riskbedömningar.

#### **4.1. Rekommendationer till de europeiska tillsynsmyndigheterna**

##### *4.1.1. Europeiska kommissionens begäran om råd rörande fastställandet av tillämpningsområdet och den normativa delen för en förordning som ska antas på området förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism*

I mars 2020 begärde kommissionens avdelningar råd från EBA om de områden där bestämmelserna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism skulle kunna stärkas. EBA avgav sitt yttrande den 10 september 2020<sup>79</sup>.

Enligt EBA:s rekommendation bör kommissionen föreslå att aspekter av EU:s nuvarande ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism harmoniseras där skillnader i nationella bestämmelser har lett till betydande negativa effekter. Det rör sig bland annat om åtgärder för kundkännedom, interna kontrollsystem, riskbedömningar i tillsynshänseende, samarbete och verkställighet. EBA föreslog vidare att EU bör stärka aspekter av sin rättsliga ram där sårbarheter upptäcks, särskilt med avseende på befogenheterna för tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt rapporteringskrav.

EBA rekommenderade att förteckningen över ansvariga enheter utökas och förtydligas, framför allt när det gäller leverantörer av kryptotillgångstjänster, värdepappersföretag och investeringsfonder. Myndigheten föreslog också ett förtydligande av bestämmelserna inom den sektorsspecifika lagstiftningen om finansiella tjänster (särskilt avseende betaltjänster, andra finansiella tjänster och insättningsgarantisystem) för att säkerställa att de är förenliga med EU:s mål för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Denna information har integrerats i kommissionens samtliga lagstiftningsförslag.

---

<sup>78</sup> I mars 2021 offentliggjorde EBA tre regleringsinstrument för att komma till rätta med riskminskningsmetoder på grundval av uppgifter som samlats in i samband med myndighetens uppmaning om att lämna synpunkter: <https://www.eba.europa.eu/eba-takes-steps-address-%E2%80%98de-risking%E2%80%99-practices>.

<sup>79</sup> Europeiska bankmyndighetens yttrande om den framtida ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i EU, EBA/OP/2020/14: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf).

#### 4.1.2. Uppföljning av rekommendationerna i den överstatliga riskbedömningen från 2019

I rapporten från 2019 rekommenderade kommissionen att de europeiska tillsynsmyndigheterna borde göra följande:

- *Tillhandahålla uppdaterade riktlinjer om intern styrning för att ytterligare klargöra förväntningarna när det gäller de uppgifter som åligger efterlevnadsansvariga i finansiella institut.*

EBA har som en följd av detta utarbetat riktlinjer om rollen och ansvarsområdena för efterlevnadsansvariga för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>80</sup>. I dessa riktlinjer anges rollen, arbetsuppgifterna och ansvarsområdena för sådana efterlevnadsansvariga och för ledningen samt hur de samverkar med varandra, bland annat på koncernnivå. Riktlinjerna gäller alla aktörer inom den finansiella sektorn som omfattas av penningtvättsdirektivet.

#### 4.2. Rekommendationer till icke-finansiella tillsynsmyndigheter

Denna bedömning har visat att de hot och sårbarheter som tidigare upptäckts på det icke-finansiella området fortfarande till stor del är tillämpliga. Kommissionen upprepar därför rekommendationerna i tidigare överstatliga riskbedömningar till självreglerande organ att utföra fler tematiska inspektioner, öka rapporteringsnivån och fortsätta att anordna utbildningsprogram för att utveckla förståelsen av risker för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt av efterlevnadsskyldigheterna.

#### 4.3. Rekommendationer till medlemsstaterna (nationella tillsynsmyndigheter och/eller andra nationella myndigheter)

##### 4.3.1. Uppföljning av rekommendationerna i den överstatliga riskbedömningen från 2019

Enligt artikel 6.4 i penningtvättsdirektivet ska de medlemsstater som beslutar att inte tillämpa några av rekommendationerna anmäla detta till kommissionen och tillhandahålla skälen för beslutet ("följ eller förklara"). Hittills har ingen medlemsstat lämnat in en sådan anmälan till kommissionen vad beträffar rekommendationerna från 2019.

Det är viktigt att uppmärksamma att de rättsliga skyldigheterna i det femte penningtvättsdirektivet antingen helt eller delvis ersätter tidigare rekommendationer, särskilt de som avser ökad insyn i verkligt huvudmannaskap, sänkta trösklar för kundkännedom inom vissa sektorer eller utökning av förteckningen över ansvariga enheter.

I följande avsnitt beskrivs flera aspekter som är grundläggande för kommissionens rekommendationer.

#### (1) Tillämpningsområde för nationella riskbedömningar

I de tidigare rapporterna identifierades kontantintensiva företag och kontantbetalningar, sektorn för ideella organisationer samt elektroniska penningprodukter som områden som

---

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

medlemsstaterna bör ta vederbörlig hänsyn till i sina nationella riskbedömningar och för vilka de bör fastställa lämpliga riskreducerande åtgärder.

Kommissionen har i detta sammanhang hittills mottagit de senaste nationella riskbedömningarna från 25 medlemsstater<sup>81</sup>. De återstående medlemsstaterna uppmanas att snarast lämna in dessa efter denna rekommendation.

De nationella myndigheterna påminns i denna rapport om sin skyldighet att hålla riskbedömningen uppdaterad. I denna rapport vidhålls även 2019 års rekommendation och alla medlemsstater uppmanas att se till att de **nationella riskbedömningarna** omfattar riskerna med nämnda produkter och sektorer och att lämpliga riskreducerande åtgärder fastställs.

## (2) Verkligt huvudmannaskap

En hög grad av insyn i det verkliga huvudmannaskapet är av avgörande vikt när det gäller att motverka missbruk av juridiska enheter. Offentlig tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap kan innebära att civilsamhället, inbegripet media och det civila samhällets organisationer, får större möjlighet att granska uppgifterna och bidrar till att bevara förtroendet för det finansiella systemets integritet. Investerarnas och allmänhetens förtroende för finansmarknaderna är delvis beroende av att det finns ett tillförlitligt system för offentlig tillgång till information som ger insyn i det verkliga huvudmannaskapet och företagets kontrollstrukturer.

Av dessa skäl vidhölls i 2019 års rapport rekommendationen från 2017 att medlemsstaterna bör se till att uppgifterna om den verkliga huvudmannen bakom juridiska enheter och juridiska konstruktioner är tillräckliga, korrekta och aktuella. Medlemsstaterna bör i synnerhet ta fram verktyg för att säkerställa att den verkliga huvudmannen har identifierats när åtgärderna för kundkännedom vidtas. De bör även se till att de sektorer som är mest utsatta för risker som härrör från svårgenomträngliga system för verkligt huvudmannaskap står under effektiv övervakning och tillsyn.

Så länge som de offentliga registren inte tillämpas fullt ut och svårigheterna att få tillgång till information kvarstår är flödet av smutsiga pengar fortfarande en verklig risk för EU som helhet. I denna rapport vidhålls därför 2019 års rekommendation och medlemsstaterna uppmanas att **fullt ut tillämpa** bestämmelserna om register över verkligt huvudmannaskap enligt penningtvättsdirektivet.

Kommissionen utvärderar för närvarande tillämpningen av de nationella registren över verkligt huvudmannaskap genom särskilda frågeformulär inom ramen för sin övergripande bedömning av genomförandet av det femte penningtvättsdirektivet, och följer uppmärksamt utvecklingen av denna viktiga del av EU:s rättsliga ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>82</sup>.

Mot bakgrund av den ryska aggressionen mot Ukraina bör medlemsstaterna dessutom i möjligaste mån förutse antagandet av de åtgärder som föreslås i penningtvättspaketet för

---

<sup>81</sup> Portugal och Rumänien har ännu inte skickat sina nationella riskbedömningar till kommissionen. Nationella riskbedömningar har även mottagits från Island och Norge.

<sup>82</sup> I september 2020 antog Europeiska kommissionen en rapport med en bedömning av huruvida medlemsstaterna i vederbörlig ordning har identifierat alla truster och liknande juridiska konstruktioner som regleras av deras rätt och underställt dem kraven i direktiv (EU) 2015/849: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52020DC0560>.

att säkerställa att register över verkligt huvudmannaskap innehåller omfattande information.

### (3) Lämpliga resurser för tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter

Enligt artikel 32 i penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna tillhandahålla sina finansunderrättelseenheter tillräckliga finansiella, personella och tekniska resurser för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. Rapporten om bedömningen av de nyligen påstådda penningtvättsfall som involverar kreditinstitut i EU har dock redan visat att många tillsynsmyndigheter var kraftigt underbemannade. Denna brist har även lyfts fram i EBA:s rapport om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar EU:s finanssektor<sup>83</sup>.

I denna rapport vidhålls rekommendationen att medlemsstaterna ska intensifiera sina insatser ytterligare inom detta område och styrka att tillsynsmyndigheterna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism kan **fullfölja sina uppgifter**.

### (4) Ökat antal inspektioner på plats av tillsynsmyndigheter

I 2019 års rapport vidhölls rekommendationen från 2017 om att medlemsstaterna bör genomföra ett tillräckligt antal inspektioner på plats både inom den finansiella och inom den icke-finansiella sektorn.

Det finns fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaterna. Flera medlemsstater uppgav i sina nationella riskbedömningar att de utför regelbundna tematiska tillsynsinspektioner, medan andra rapporterade att de genomför en allmän riskbedömning.

När det gäller finanssektorn bör finansunderrättelseenheter, tillsynsmyndigheter och andra behöriga myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism fortsätta att utföra **inspektioner på plats** som står i proportion till de identifierade riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism vad gäller frekvens och intensitet. Inspektionerna ska inriktas på särskilda operativa risker för penningtvätt och finansiering av terrorism beroende på särskilda svagheter förenade med en produkt eller tjänst. I synnerhet gäller följande:

- EBA:s yttrande om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism visar att tillsynen till störst del täcker kreditinstitut. I denna rapport anses det också nödvändigt att de behöriga myndigheterna noggrant övervakar kreditinstitutens hantering av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism och att de vid behov stärker sitt tillsynsarbete med en mer ingående tillsyn av de företag som är förknippade med de största riskerna.
- Kontrollerna inom sektorn för betalningsinstitut, som medför betydande inneboende risker, bedöms fortfarande vara dåliga eller mycket dåliga<sup>84</sup>. I linje med EBA:s yttrande rekommenderas i denna rapport en förstärkt tillsyn på plats av sektorn.
- När det gäller institut för elektroniska pengar är det inte alltid nödvändigt med fullständiga inspektioner på plats. I stället rekommenderas exempelvis tematiska granskningar på plats för att se till att tillsynen är tillräcklig och täcker ett tillräckligt stort antal företag.

---

<sup>83</sup> Se sidorna 19–20 i yttrandet.

<sup>84</sup> Såsom anges i avsnitt 4.2.2, ”Quality of controls”, i EBA:s yttrande.

- Värdepappersföretag är också en sektor för vilken flera myndigheter uppgav att de inte genomförde några inspektioner på distans eller på plats under den aktuella perioden. Det bör därför övervägas om andelen inspektioner som utförs på plats bör ökas mot bakgrund av de identifierade riskerna.

När det gäller den icke-finansiella sektorn uppmanas medlemsstaterna i denna rapport att säkerställa att deras finansunderrättelseenheter, tillsynsmyndigheter (om sådana finns) och andra behöriga myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism genomför tillfredsställande **oanmälda stickprov**, särskilt bland personer som handlar med varor av högt värde samt fastighetsmäklare och antikhandlare.

**(5) Finansunderrättelseenheter, tillsynsmyndigheter och andra behöriga myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska utföra tematiska inspektioner**

I tidigare rapporter rekommenderades att tillsynsmyndigheterna borde förbättra sin förståelse av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som ett visst segment av verksamheten utsätts för. Enligt de uppgifter som kommissionen mottagit har detta bara skett till en viss gräns. Det är också värt att nämna att det inom vissa sektorer (t.ex. konst och antikviteter) saknas specifika tillsynsmyndigheter.

På valutaväxlingsområdet (växlingskontor) rekommenderas de behöriga myndigheterna att ta vederbörlig hänsyn till tematiska inspektioner för att få en bred förståelse av riskerna och kvaliteten på de riskreducerande åtgärderna inom sektorn.

I denna rapport vidhålls rekommendationen att medlemsstaterna ska fortsätta att säkerställa att finansunderrättelseenheter, tillsynsmyndigheter (om sådana finns) och andra behöriga myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utför **tematiska inspektioner**.

**(6) En mer omfattande förteckning över ansvariga enheter**

Genom det femte penningtvättsdirektivet utvidgades tillämpningsområdet för systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism till att omfatta företag som erbjuder växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor och tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor, konsthandlare (om värdet av transaktionerna eller en serie av förbundna transaktioner uppgår till 10 000 euro eller mer), aktörer som tillhandahåller liknande tjänster till revisorer, externa revisorer och skatterådgivare som huvudsaklig affärs- eller yrkesverksamhet samt fastighetsmäklare som agerar mellanhänder vid uthyrning av egendom där månadshyran uppgår till 10 000 euro eller mer. En översyn av de nationella riskbedömningar och införlivanden som genomförts av de flesta medlemsstaterna visar att denna riskreducerande åtgärd i allmänhet har följts.

I denna rapport vidhålls rekommendationen att vara mycket uppmärksam på **särskilt utsatta yrkeskategorier**, närmare bestämt fastighetsmäklare, konst- och antikhandlare och vissa personer som handlar med varor av högt värde om de godtar kontantbetalningar över ett visst tröskelvärde samt växelplattformar för virtuella valutor och tillhandahållare av plånböcker.

**(7) En lämplig nivå av åtgärder för kundkännedom för enstaka transaktioner**

I förslaget till förordning om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår kommissionen att ansvariga enheter inte bör vara skyldiga att vidta kundkännedsåtgärder för kunder som utför enstaka eller förbundna transaktioner under ett visst värde, såvida det inte föreligger misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Medan tröskelvärdet på 10 000 euro är tillämpligt för de flesta **enstaka transaktioner** bör ansvariga enheter som verkar i sektorer eller utför transaktioner som medför större risk för penningtvätt och finansiering av terrorism ha skyldighet att vidta åtgärder för kundkännedom för transaktioner vid lägre tröskelvärden.

I denna rapport vidhålls således rekommendationen från 2019 att medlemsstaterna bör fastställa kriterier för att se till att de regler om kundkännedom som är tillämpliga för **affärsförbindelser** inte kringgås.

#### **(8) Lämplig nivå av åtgärder för kundkännedom när det gäller bankfack och liknande tjänster**

Mot bakgrund av den uppåtgående trend som noterats när det gäller kriminella organisationers användning av dessa tjänster för att dölja vinning av brott vidhålls i denna rapport rekommendationen att medlemsstaterna bör säkerställa en lämplig nivå av **kundkännedom** för bankfack och liknande tjänster.

#### **(9) Regelbundet samarbete mellan behöriga myndigheter och ansvariga enheter**

I tidigare rapporter rekommenderades förstärkt samarbete mellan behöriga myndigheter och ansvariga enheter för att göra det lättare att upptäcka misstänkta transaktioner, öka antalet rapporter om misstänkta transaktioner och höja deras kvalitet samt tillhandahålla vägledning om risker, kundkännedom och rapporteringskrav. Flera sektorer fortsätter att betona den bristande återkopplingen om sina rapporter om misstänkta transaktioner som ett problem, särskilt från spelsektorn, skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister och tjänster för överföring av penningvärde.

I denna rapport rekommenderas ett **nära och fortlöpande samarbete** mellan behöriga myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, finansunderrättelseenheter, brottsbekämpande myndigheter och den privata sektorn. I vissa medlemsstater har offentlig-privata partnerskap inrättats för att förstärka samarbetet och informationsutbytet samt bidra till att förbättra rapporteringen av misstänkta transaktioner. Vissa offentlig-privata partnerskap innefattar även utbyte av taktisk information till stöd för pågående utredningar av brottsbekämpande myndigheter. Genom informationsutbyte kan de ansvariga enheterna anpassa sina övervakningssystem ytterligare för att återspegla nya typer och risker.

#### **(10) Särskild utbildning och pågående utbildning för ansvariga enheter**

De flesta medlemsstaterna uppger att utbildning har anordnats enligt rekommendationerna, och vägledning om skyldigheter i fråga om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har utfärdats för olika sektorer.

I denna rapport vidhålls rekommendationen att anordna **ytterligare utbildning**, i synnerhet avseende särskilt utsatta ansvariga enheter, som identifierats som sådana i den här överstatliga riskbedömningen.



(11) **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**

Av de nationella riskbedömningarna framgår att tillsynen fortfarande är en ny verksamhet för de självreglerande organen, som påvisar olika grad av efterlevnad, vilket innebär att det saknas detaljerad statistik. Genom kommissionens förslag till förordning om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism införs bestämmelser för att underlätta för ansvariga enheter att uppfylla sina rapporteringsskyldigheter och möjliggöra en effektivare tillämpning av finansunderrättelseenheternas analysverksamhet och samarbete. Jämfört med det femte penningtvättsdirektivet leder detta förslag till ökad enhetlighet i och med att den tillsyn som utövas av självreglerande organ genom förslaget skulle ske under överinseende av en offentlig myndighet.

I denna rapport vidhålls den tidigare rekommendationen, och självreglerande organ uppmuntras att inta en **mer proaktiv roll** inom tillsynen av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

#### **4.4. Riskanalys per produkt/sector – särskilda rekommendationer**

Utöver ovannämnda rekommendationer<sup>85</sup> krävs följande produktspecifika/sectorspecifika åtgärder<sup>86</sup>:

##### *4.4.1. Kontanter och motsvarigheter till kontanter*

- I sina nationella riskbedömningar bör medlemsstaterna beakta de risker som kontantbetalningar av högt värde och kontantintensiva företag utgör, och vidta lämpliga riskreducerande åtgärder.

##### *4.4.2. Den finansiella sektorn*

- Det är viktigt att medlemsstaterna utvecklar och förbättrar sina register över verkligt huvudmannaskap för att bistå vid genomförandet av noggranna kundkontroller.
- Medlemsstaterna bör förbättra de system för tillsyn och upptäckt som är tillämpliga på produkter som är mer utsatta för risker för finansiering av terrorism.
- Medlemsstaterna bör fortsätta att genomföra tematiska inspektioner och fokusera på olika områden beroende på sektorn/produkten. För inspektioner på plats på relevanta företag inom en viss sektor är det effektivare att välja ut riskområden än att genomföra övergripande inspektioner. Då får tillsynsmyndigheterna en tydlig bild av bästa praxis och de största bristerna.
- Det bör anordnas utbildning och vägledning om riskfaktorer, såsom indirekta affärsförbindelser eller transaktioner, professionella mellanhänder och kunder utomlands samt komplexa strukturer eller brevlådestrukturer.

---

<sup>85</sup> Vissa rekommendationer upprepas här i samband med specifika sektorer.

<sup>86</sup> För en grundligare beskrivning av rekommendationerna per produkt/tjänst, se det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

#### 4.4.3. *Icke-finansiella sektorer och produkter – utsedda icke-finansiella verksamheter och yrken*

- Medlemsstaterna bör säkerställa att de behöriga myndigheterna/självreglerande organen anordnar utbildning och vägledning om riskfaktorer, med särskild inriktning på indirekta affärsförbindelser, professionella mellanhänder och kunder eller jurisdiktioner utomlands samt komplexa strukturer eller brevlådestrukturer.
- Medlemsstaterna bör säkerställa att de självreglerande organen/behöriga myndigheterna genomför tematiska inspektioner av hur kraven på identifiering av verkligt huvudmannaskap efterlevs.
- De behöriga myndigheterna/självreglerande organen bör tillhandahålla medlemsstaterna årsrapporter om åtgärder som vidtagits för att bedöma de ansvariga enheternas efterlevnad av skyldigheterna avseende kundkännedom, inklusive kraven för verkligt huvudmannaskap, rapporter om misstänkta transaktioner och interna kontroller.
- Medlemsstaterna bör säkerställa att tjänsteleverantörer som erbjuder företag rådgivning om kapitalstruktur, industriell strategi och liknande angelägenheter samt råd och tjänster knutna till koncentrationer och företagsförvärv efterlever skyldigheterna för verkligt huvudmannaskap.

#### 4.4.4. *Spelsektorn*

- De behöriga myndigheterna bör inrätta program för att öka medvetenheten bland onlinebaserade spelaktörer vad gäller framväxande riskfaktorer som kan påverka sektorns svagheter, däribland användningen av anonyma elektroniska pengar och virtuell valuta samt uppkomsten av onlinebaserade spelaktörer som saknar tillstånd. Återkoppling från finansunderrättelseenheter om kvaliteten på rapporterna om misstänkta transaktioner skulle förbättra rapporteringen och hur den information som lämnats används.
- Utöver utbildningsverksamheten bör medlemsstaterna erbjuda personal, efterlevnadsansvariga och tillhandahållare av vadslagningstjänster adekvat utbildning med inriktning på lämplig riskbedömning av relevanta produkter/affärsmodeller.

#### 4.4.5. *Insamling och överföring av medel genom ideella organisationer*

- Medlemsstaterna bör se till att ideella organisationer är mer delaktiga i nationella riskbedömningar, särskilt när det gäller finansinstitutens möjlighet att minska riskerna.
- Medlemsstaterna bör utarbeta information och program för att öka medvetenheten om riskerna för att ideella organisationer utnyttjas samt tillhandahålla ideella organisationer informationsmaterial.

#### 4.4.6. *Professionell fotboll, frihamnar, system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare*

- *Professionell fotboll:* Medlemsstaterna bör beakta vilka aktörer som ska omfattas av skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner och vilka krav som bör gälla för kontrollen och registreringen av kontoinnehavarens och mottagarens ursprung.
- *Frihamnar:* Medlemsstaterna bör genomföra oberoende, regelbundna revisioner inom ramen för bekämpning av penningtvätt av godkända operatörer av frihamnar och deras efterlevnadsfunktioner samt säkerställa lämplig och konsekvent tillämpning av de förfaranden för bekämpning av penningtvätt och tillsyn som redan fastställts i lagen.

- *System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare:* Medlemsstaterna bör avskaffa systemen för medborgarskap för investerare och grundligt bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sina system för uppehållstillstånd för investerare.

## **5. SLUTSATSER**

Kommissionen kommer fortsatt att övervaka genomförandet av rekommendationerna i denna överstatliga riskbedömning och lämna in en ny rapport, i princip senast 2024, mot bakgrund av de ändringar som kan komma att införas i EU:s nuvarande regelverk. I översynen kommer även en bedömning att göras av hur åtgärder på EU-nivå och nationell nivå påverkar risknivåerna.