

Bryssel den 7.5.2020
C(2020) 2800 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism

I. INLEDNING

Kommissionen är fast besluten att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism både inom EU och globalt. Det bör råda nolltolerans inom Europeiska unionen när det gäller olagliga pengar. Den senaste tidens ökning av brottslig verksamhet i samband med covid-19-pandemin¹ är en påminnelse om att brottslingar kommer att utnyttja alla möjligheter för att bedriva olaglig verksamhet till skada för samhället. EU måste vara lika beslutsamt när det gäller att se till ingen drar nytta av vinningen av dessa brott.

EU har under trettio år upprättat en stark rättslig ram för att förhindra och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism som har bekräftats av EU-domstolens rättspraxis². EU:s regler är långtgående och går utöver de internationella standarder som antagits av arbetsgruppen för finansiella åtgärder (*Financial Action Task Force*, FATF)³. Vilka verksamheter och yrkesgrupper som omfattas av dessa regler har ökat stadigt.

Syftet med utvecklingen inom lagstiftning den senaste tiden har varit att stärka EU:s regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det handlar bland annat om ändringar av fjärde penningtvättsdirektivet som infördes genom femte penningtvättsdirektivet⁴, ett uppgraderat mandat för Europeiska bankmyndigheten⁵, nya

¹ Europol, *Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis*, mars 2020. Europeiska bankmyndigheten har också påmint kreditinstitut och finansinstitut om vikten av effektiva system och kontroller och uppmanat de behöriga myndigheterna stödja dem i detta. Se *EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic*.

² Domstolen slog fast att kampen mot penningtvätt har anknytning skyddet av den allmänna ordningen och kan motivera en inskränkning av de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget, däribland den fria rörligheten för kapital. Inskränkningarna måste vara proportionerliga (se *Jyske Bank Gibraltar*, C 212/11 och *LHU Zeng*, 190/17).

³ FATF är ett mellanstatligt organ som fastställer standarder och främjar ett effektivt genomförande av åtgärder för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Kommissionen, 14 EU-medlemsstater och två Eftastater i EES är medlemmar i FATF, medan 13 medlemsstater är medlemmar i den regionala organisationen Moneyval.

⁴ 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.

⁵ 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 investeringsfonders 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.

bestämmelser som kommer att gälla kontantkontroller⁶ från och med juni 2021, ändringar av kapitalkravsdirektivet⁷, nya regler om brottsbekämpande myndigheters⁸ tillgång till finansiell information och en harmoniserad definition av straffbara handlingar och påföljder när det gäller penningtvätt⁹.

Dessutom inrättade EU ett nytt omfattande skyddssystem för visselblåsare, som ska införlivas senast i december 2021¹⁰ och som kompletterar de befintliga bestämmelserna om skydd av visselblåsare i fjärde penningtvättsdirektivet. Det nya systemet kommer att stärka de nationella myndigheternas och EU:s myndigheters förmåga att förebygga, upptäcka och ta itu med överträdelse av bestämmelserna för, bland annat, bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det råder dock allt större enighet om att ramen måste förbättras väsentligt. Stora skillnader i hur det tillämpas och allvarliga brister i kontrollen av regelefterlevnaden måste åtgärdas.

I sitt meddelande *Mot ett bättre genomförande av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism*¹¹ och rapporter i samband med detta i juli 2019 beskrev kommissionen vilka åtgärder som är nödvändiga för att få till stånd en samlad EU-politik för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det handlar bl.a. om en bättre tillämpning av befintliga regler, ett mer detaljerat och harmoniserat regelverk, en stark och enhetlig tillsyn där vissa tillsynsuppgifter överläts åt ett EU-organ, sammankoppling av centrala bankkontoregister och starkare mekanismer för att samordna och stödja det arbete som utförs av finansunderrättelseenheter (FIU).

Denna syn delas av Europaparlamentet och rådet. I sin resolution av den 19 september 2019¹² krävde Europaparlamentet en starkare satsning på initiativ som skärper åtgärderna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism på EU-nivå, och att medlemsstaternas införlivandearbete skulle skyndas på. Den 5 december 2019 antog Ekofinrådet slutsatser om strategiska prioriteringar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism¹³ och uppmanade kommissionen att undersöka vilka åtgärder som kan förbättra den nuvarande ramen.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten, EUT L 305, 26.11.2019, s. 17.

¹¹ COM(2019) 360 final.

¹² Europaparlamentets resolution av den 19 september 2019 om läget i genomförandet av EU:s lagstiftning mot penningtvätt (2019/2820(RSP)).

¹³ Rådets slutsatser av den 5 december 2019 om strategiska prioriteringar för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (14823/19).

Kommissionen planerar införa en samlad politik för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som är anpassad till de specifika hot, risker och sårbarheter som EU¹⁴ för närvarande står inför och utformad på ett sätt som gör att den effektivt kan vidareutvecklas med hänsyn till innovationer. Ett starkare regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism stärker integriteten hos EU:s finansiella system, vilket är nödvändigt för att fullborda bankunionen och den ekonomiska och monetära unionen.

Ett integrerat EU-system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism bör etableras på grundval av en grundlig konsekvensbedömning, inbegripet inverkan på de grundläggande rättigheterna. Systemet bör utgå från de reformer som införts när det gäller stabilitetsreglering och stabilitetstillsyn för banker och vila på ett harmoniserat regelverk och en tillsynsmyndighet på EU-nivå som har ett nära samarbete med nationella behöriga myndigheter för att säkerställa en stark och enhetlig tillsyn inom hela den inre marknaden. Det bör samtidigt inrättas en EU-mekanism för stöd och samordning för finansunderrättelseenheter som kan öka deras effektivitet och är kopplad till nationella centrala bankkontoregister för att ge snabbare gränsöverskridande tillgång till bankkontoinformation för brottsbekämpande myndigheter och finansunderrättelseenheter.

I denna handlingsplan beskrivs hur kommissionen avser att uppnå dessa mål baserat på följande sex pelare:

- Säkerställa en effektiv tillämpning av EU:s nuvarande regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Fastställa ett enhetligt EU-regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Få till stånd en tillsyn av bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism på EU-nivå.
- Inrätta en stöd- och samordningsmekanism för finansunderrättelseenheter.
- Kontrollera efterlevnaden av EU:s straffrättsliga bestämmelser och utbyta information på unionsnivå.
- Stärka den internationella dimensionen av EU:s regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

II. SÄKERSTÄLLA EN EFFEKTIV TILLÄMPNING AV EU:S NUVARANDE REGELVERK FÖR BEKÄMPNING AV PENNINGTVÄTT OCH FINANSIERING AV TERRORISM.

Den första prioriteringen är att se till att EU:s regler för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas rigoröst och effektivt av medlemsstater, behöriga myndigheter och ansvariga enheter. Detta kräver åtgärder på flera fronter.

Säkerställa ett effektivt införlivande och genomförande av penningtvättsdirektivet

När det gäller införlivandet av fjärde penningtvättsdirektivet har kommissionen inlett överträdelseförfaranden mot samtliga medlemsstater för underlåtenhet att till fullo införliva direktivet. Flera medlemsstater har svarat genom att anta nya lagar, vilket har lett till att de

¹⁴ Vilket framgår av EU:s senaste överstatliga riskbedömning i vilken kommissionen rapporterar om bedömningen av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet, COM (2019) 370 final.

berörda överträdelseförfarandena kunna avslutas. Överträdelseförfaranden pågår fortfarande mot tio medlemsländer. En undersökning av den faktiska tillämpningen av fjärde penningtvättsdirektivet i medlemsstaterna kommer att slutföras senast i mitten av 2021 och utgöra underlag för den rapport som kommissionen ska lägga fram om den faktiska tillämpningen av fjärde penningtvättsdirektivet¹⁵.

När det gäller införlivandet av femte penningtvättsdirektivet, som skulle ha genomförts senast den 10 januari 2020, har kommissionen redan inlett överträdelseförfaranden mot flera medlemsstater som inte har anmält några införlivandeåtgärder. Kommissionen kommer att noggrant övervaka medlemsstaternas inrättande av centrala bankkontomekanismer och register över verkliga huvudmän för att se till att de fylls med data av hög kvalitet.

Arbetet med att koppla samman registren över verkliga huvudmän har redan inletts och sammankopplingarna kommer att vara operativa 2021. Kommissionen kommer också att utfärda den tredje överstatliga riskbedömningen (*Supranational Risk Assessment*, SNRA) år 2021 för att informera om den riskbaserade metoden.

Övervaka medlemsstaternas förmåga att förhindra och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism

Penningtvätt har inte bara en skadlig inverkan på stabiliteten i EU:s finansiella system, utan även på ekonomin, på en god samhällsstyrning och på investerarförtroendet. Kommissionen analyserar hur reglerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas i medlemsstaterna inom ramen för den europeiska planeringsterminen, vilket resulterar i landspecifika rekommendationer rörande bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism som antas av rådet. Vidare ger kommissionen medlemsstaterna tekniskt stöd med att genomföra de reformer som krävs för att täppa till några av de viktigaste kryphålen i EU:s system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism via stödprogrammet för strukturreformer. Det handlar bl.a. om otillräckliga personalnivåer på behöriga myndigheter, brister i tillämpningen av den riskbaserade metoden och en reducering av de risker som beror på utnyttjande av skalbolag, guldvisum och medborgarskapssystem.

Europeiska bankmyndigheten (EBA)

EBA:s mandat har nyligen förstärkts genom förordning (EU) nr 2019/2175¹⁶, som ger EBA i uppdrag att leda, samordna och övervaka det arbete som alla leverantörer av finansiella tjänster och behöriga myndigheter inom EU gör för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. EBA har även befogenhet att inrätta en EU-databas för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som anger risker och tillsynsåtgärder, göra riskbedömningar av behöriga myndigheter och vid behov uppmana myndigheter att undersöka och överväga att vidta åtgärder mot enskilda finansinstitut. Kommissionen förväntar sig att EBA ska dra full nytta av sin utökade befogenheter, framför allt när det gäller att undersöka om en nationell tillsynsmyndighet har överträtt EU-rätten i fullgörandet av sitt uppdrag. EBA har redan börjat granska tillämpningen och lade fram en första rapport i

¹⁵ Artikel 65.1 fjärde penningtvättsdirektivet.

¹⁶ Se fotnot 5.

februari 2020¹⁷. Rapporten pekar på flera utmaningar och utmynnar i slutsatsen att behöriga myndigheter inte alltid har bedrivit tillsyn av bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism när det gäller bankerna på ett effektivt sätt.

Som anges i avsnitt IV kommer inrättandet av en tillsynsmyndighet på EU-nivå att förbättra regelefterlevnaden. Detta kommer att säkerställa att lämpliga åtgärder vidtas för att förhindra att penningtvätt överhuvudtaget inträffar och, när så ändå sker, att beslut fattas om effektiva påföljder. Den nya tillsynsmyndigheten på EU-nivå kommer att utformas på ett sådant sätt att det säkerställs att den har den nödvändiga behörigheten, utredningskapaciteten, utredningsbefogenheten inom bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, och den nödvändiga beslutsstrukturen för att tillämpa reglerna effektivare och agera på ett förebyggande sätt när misstankar uppstår, för att säkerställa en effektiv tillämpning av det enhetliga regelverket. Kommissionen anser att det är helt nödvändigt för att få till stånd en genomgående hög standard i hela unionen att utföra kontroller på plats för att bedöma effektiviteten i medlemsstaternas regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Kommissionen kommer att fortsätta att säkerställa ett fullständigt och korrekt införlivande av reglerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, samt lägga fram förslag till landspecifika rekommendationer om bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism under andra kvartalet 2020.

III. SKÄRPA REGELVERKET

EU:s regelverk är långtgående. Det har successivt utökad vad som ingår i begreppet ansvariga enheter¹⁸ och utvidgat förteckningen över förbrott, lagt ökad tonvikt vid verkligt huvudmannaskap och den riskbaserade metoden och i stort sett undanröjt hindren för kommunikation och samarbete mellan berörda myndigheter. Ramen utgör en heltäckande regelmiljö för medlemsstaterna i deras bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

I sin nuvarande form har EU-lagstiftningen dock resulterat i att ramen tillämpas på olika sätt i medlemsstaterna och, delvis, till att de har antagit ytterligare krav som går längre än kraven i EU-lagstiftningen. Exempel på sådana åtgärder är fastställandet av ytterligare ansvariga enheter, t.ex. plattformar för gräsrotsfinansiering eller diamanthandlare, beviljandet av befogenheter för FIU att frysa tillgångar och införandet av begränsningar av kontantbetalningar¹⁹. Följden är att det har uppstått ett fragmenterat lagstiftningslandskap i EU, vilket medför ytterligare kostnader och bördor för företag som tillhandahåller gränsöverskridande tjänster eller skapar regelarbitrage, där företag registrerar sig där reglerna tillämpas mindre strikt.

¹⁷ *EBA report on competent authorities' approaches to the anti-money laundering and countering the financing of terrorism supervision of banks*, EBA/Rep/2020/06.

¹⁸ Förutom att gälla finanssektorn, jurister och revisorer gäller EU-ramen även fastighetsmäklare, speltjänster, personer som handlar med varor, företag som erbjuder växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor, företag som tillhandahåller plånböcker för virtuella valutor och personer som handlar med konstverk.

¹⁹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om begränsningar av kontantbetalningar, COM(2018) 483 final. Ytterligare riktade bedömningar av denna fråga kommer att övervägas under 2021.

Bristen på detaljer i de tillämpliga reglerna och när det gäller ansvarsfördelningen i gränsöverskridande frågor leder till att medlemsstaterna tolkar direktivet på olika sätt. Ett otillräckligt samarbete mellan behöriga myndigheter (finansunderrättelseenheter, tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter, tull- och skattemyndigheter), både inom länderna och över gränserna, skapar potentiella kryphål som kan utnyttjas av brottslingar. De europeiska tillsynsmyndigheterna har vidare konstaterat²⁰ att skillnader i tillsyn och i tillämpningen av riskbaserade metoder undergräver tillhandahållandet av tjänster över gränserna och ökar företagens kostnader, samtidigt som det även gör det svårt att få EU-regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism att fungera smidigt. Denna fråga är särskilt relevant på FinTech-området och EBA har rekommenderat kommissionen att harmonisera de krav som bör gälla för dessa företag²¹ när de utgör risker för penningtvätt och finansiering av terrorism.

EU:s lagstiftning för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism måste bli mer detaljerad och exakt och så mindre grad kunna tillämpas på olika sätt. Vissa ytterligare krav som medlemsstaterna har infört när de införlivat penningtvättsdirektiven kan dock stärka regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och därför integreras i EU:s framtida regelverk. För att minska skillnaderna i tolkning och tillämpning av reglerna bör vissa delar av penningtvättsdirektivet omvandlas till direkt tillämpliga bestämmelser fastställda i en förordning. Detta bör åtminstone omfatta bestämmelserna om förteckningen över ansvariga enheter, kraven på kundkännedom, interna kontroller, rapporteringsskyldigheter samt bestämmelserna om register över verkliga huvudmän och mekanismer för centrala bankkontomekanismer. En mer harmoniserad strategi för identifiering av personer i politiskt utsatt ställning bör också övervägas. Särskild uppmärksamhet bör ägnas systemets effektivitet genom att mer detaljerade uppgifter lämnas om tillsynens struktur och uppgifter i fråga om alla ansvariga enheter och finansunderrättelseenheter (se nästa avsnitt). Det krävs dessutom en tillräckligt detaljerad regelbok för att underlätta den direkta tillsynen i ett integrerat EU-system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

När det gäller särskilda regler kan ytterligare harmonisering dessutom kunna uppnås genom befogenheter att med hänsyn till hur situationer utvecklas anta mer detaljerade bestämmelser genom delegerade akter eller genomförandeakter.

EU-lagstiftningens räckvidd måste utvidgas för att hantera konsekvenserna av teknisk innovation och utvecklingen av internationella standarder. Arbete på internationell nivå tyder på att de sektorer eller enheter som omfattas av reglerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism bör utvidgas och att man bör bedöma hur reglerna ska tillämpas på leverantörer av virtuella tillgångar som hittills inte omfattats av dem²². Andra åtgärder kan vara att underlätta användningen av digital fjärridentifiering av kunder, kontroll av kundernas

²⁰ De europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma yttrande av den 4 oktober 2019 från de europeiska tillsynsmyndigheterna om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar Europeiska unionens finanssektor.

²¹ EBA:s rapport om potentiella hinder för gränsöverskridande tillhandahållande av bank- och betaltjänster, 29 oktober 2019.

²² FATF definierar virtuella tillgångar som digitala värderepresentationer som kan handlas eller överföras digitalt och som kan användas för betalnings- eller investeringsändamål. Virtuella tillgångar omfattar inte digitala representationer av fiatvalutor, värdepapper eller andra finansiella tillgångar som redan omfattas av dess standarder.

identitet och att upprätta affärsförbindelser på distans eller att införa ett tak för stora kontantbetalningar. En sammankoppling av centrala bankkontomekanismer är dessutom nödvändig för att ge snabbare tillgång till finansiell information för brottsbekämpande myndigheter och finansunderrättelseenheter och underlätta gränsöverskridande samarbete.

Med tanke på ökningen av it-relaterad ekonomisk brottslighet och bedrägerier i synnerhet kan man överväga bestämmelser som underlättar de administrativa åtgärderna för frysning för finansunderrättelseenheter och som tvingar finansinstituten att följa upp och verkställa begäranden om återkallanden. Ytterligare risker uppstår till följd av system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare. Vederbörlig hänsyn måste tas till hur dessa risker kan minskas. Hänsyn bör också tas till de riskfyllda sektorer som identifierats genom SNRA-övningen.

Samtidigt som arbetet pågår med att införa sådana nya åtgärder är det viktigt att minimera de tillkommande ekonomiska och administrativa bördor som dessa leder till för medlemsstaterna och ansvariga enheter samt att följa en riskbaserad strategi.

Ställda inför höjda böter för brister i deras bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har ansvariga tittat på hur regelefterlevnaden kan förbättras genom att det avsätts extra resurser och upprättas omfattande saneringsprogram eller att man radikalt ser över sina affärsmodeller, slutar med vissa produkter, kunder eller marknader, däribland korrespondentbankverksamhet. Detta kan få oavsiktliga följder för tillhandahållandet av finansiella tjänster och finansieringen av ekonomin. Tekniska lösningar som kan bidra till att man bättre upptäcker misstänkta transaktioner och verksamheter måste vara i linje med internationella och europeiska standarder som gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt överensstämma med andra EU-bestämmelser, inbegripet bestämmelser om uppgiftsskydd och antitrust.

Eftersom unionens regler om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inte har till syfte att hindra tillgång till legitima finansiella tjänster måste det bli tydligare hur dessa regler förhåller sig till annan lagstiftning inom finanssektorn²³. Hänsyn bör tas till om och under vilka omständigheter penningtvätt eller finansiering av terrorism kan leda till att det konstateras att banken fallerar eller sannolikt kommer att falla och eventuellt kan utlösa resolutionen av en bank enligt direktivet om återhämtning och resolution av banker²⁴ eller avveckling enligt normala insolvensförfaranden och därmed till att insättarna måste ersättas. Det vore bra om direktivet om insättningsgarantisystem²⁵ hade tydligare bestämmelser för att ytterligare minska risken att insättare som misstänks för penningtvätt eller finansiering av terrorism får ersättning genom ett insättningsgarantisystem och som samtidigt gjorde klart vilka roller insättningsgarantimyndigheter och andra relevanta myndigheter inom bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism spelar. Hur skyldigheten enligt

²³ Se även meddelandet i kommissionens arbetsprogram om att kommissionen kommer att lägga fram en rättslig ram om kryptovalutor.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (Text av betydelse för EES). EUT L 173, 12.6.2014, s. 190.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (Text av betydelse för EES), EUT L 173, 12.6.2014, s. 149.

betalkontodirektivet²⁶ att öppna ett konto med grundläggande funktioner för alla kunder med skyldigheten enligt regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism att avsluta affärsförbindelsen om ansvariga enheter har misstankar mot kunden eller inte kan få uppdaterad kundinformation är en annan fråga som måste övervägas ytterligare. Det kommer slutligen att krävas en översyn för att bedöma om de kategorier av betaltjänstleverantörer som för närvarande omfattas av lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är tillräckliga.

Ramarna för finansiella tjänster skulle kunna vidareutvecklas för att säkerställa att tillsynsmyndigheter har en konkret skyldighet att utbyta information med sina motparter inom bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. De lämplighetstester som krävs i lagstiftningen om finansiella tjänster bör tillämpa strängare villkor om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ansvariga enheter måste när de får tillgång till information som är relevant i samband med deras åtgärder för kundkännedom, liksom offentliga myndigheter som utbyter information sinsemellan, bl.a. utanför EU, till fullo uppfylla kraven i EU:s lagstiftning om uppgiftsskydd. Det kan till exempel uppstå uppgiftsskyddsrisiker om ansvariga enheter får tillgång till vissa offentligt ägda register. Svårigheten att säkerställa överensstämmelse med uppgiftsskydds- och sekretessregler nämndes också i samband med informationsutbytet mellan behöriga myndigheter. Dessa frågor bör därför tas upp.

Kommissionen kommer att lägga fram lagstiftningsförslag under första kvartalet 2021 för att skapa ett enhetligt regelverk när det gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism på grundval av en noggrann konsekvensbedömning.

IV. FA TILL STÅND EN TILLSYN AV BEKÄMPNING AV PENNINGTVÄTT OCH FINANSIERING AV TERRORISM PÅ EU-NIVÅ

Tillsynen utgör själva kärnan i ett effektivt regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Vikten av en tillfredsställande tillsyn bekräftades i penningtvättspaketet från juli 2019, där analysen av flera penningtvättsfall avslöjade betydande brister i kreditinstitutens riskhantering och i den tillsyn över dem som utövas av både myndigheter som arbetar med bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och finansiella tillsynsmyndigheter. Samtidigt pekar misstänkta fall av penningtvätt som på senare tid framkommit genom undersökande journalistik att det finns brister i tillsynen över icke-finansiella företag.

Dessa påtagliga problem beror både på tillsynsramens utformning och hur den tillämpas. Tillsynen av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom EU sker i dag på medlemsstatsnivå. Tillsynens kvalitet och effektivitet är ojämn inom EU till följd av de stora variationerna när det gäller humankapital, finansiella resurser, kompetens och den prioritet som ges denna uppgift. EU har inte inrättat tillräckligt effektiva arrangemang för att hantera incidenter rörande bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism med gränsöverskridande aspekter. EU:s regelverk om bekämpning av penningtvätt och

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner (Text av betydelse för EES), EUT L 257, 28.8.2014, s. 214.

finansiering av terrorism är inte starkare än sin svagaste länk, och brister hos en nationell behörig myndighet innebär risker för hela den inre marknaden. Följden blir att EU:s finanser, ekonomi och anseende skadas.

EU har inte råd med att vänta tills nya problem uppstår innan man bygger upp ett effektivt system för tillsyn av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som bidrar till en väl fungerande inre marknad och bankunion. En högkvalitativ tillsyn av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är avgörande för att återställa förtroendet bland medborgarna och internationellt.

Det finns ett tydligt och dokumenterat behov av ett integrerat system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som ser till att regelverket mot dessa brott tillämpas enhetligt och effektivt inom hela unionen och som främjar ett effektivt samarbete mellan alla relevanta behöriga myndigheter. Även om det kan finnas stora skillnader mellan berörda branscher och frågeställningar kan erfarenheterna från inrättandet av befintliga EU-mekanismer med centraliserade tillsynsuppdrag – så som den gemensamma tillsynsmekanismen, den gemensamma resolutionsnämnden och det europeiska systemet för finansiell tillsyn – och deras funktion ge värdefulla lärdomar.

Att inrätta ett system på EU-nivå för penningtvätt och finansiering av terrorism som integrerar och kompletterar de nationella systemen skulle åtgärda problemet med den fragmenterade tillsynen, säkerställa att reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas på ett harmoniserat sätt och faktiskt upprätthålls, ge stöd till tillsynsaktiviteter på plats och säkerställa ett kontinuerligt flöde av information om pågående åtgärder och betydande brister som upptäcks. De nationella tillsynsmyndigheterna kommer att fortsätta att vara en viktig del av detta system och ansvara för den löpande tillsynen. Att fastställa EU-navet i detta system är en prioritering och dess funktioner, befogenheter och samverkan med nationella tillsynsmyndigheter måste tydligt definieras i ett lagstiftningsförslag.

Funktioner för en EU-tillsynsmyndighet inom bekämpning av penningtväfts och finansiering av terrorism

En EU-tillsynsmyndighet inom bekämpning av penningtväfts och finansiering av terrorism måste få mycket tydliga befogenheter att övervaka och instruera nationella myndigheter att utföra uppgifter kopplade till bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt förbättra samordningen med tillsynsmyndigheter i länder utanför EU. Samverkan mellan EU-tillsynsorganet och nationella tillsynsmyndigheter och deras respektive befogenheter bör fastställas i en formaliserad process.

Vikten av att säkerställa en stark tillsyn i gränsöverskridande fall och undvika svaga länkar i EU:s tillsynsram är starka argument för varför ett EU-organ bör få ansvar för den direkta tillsynen inom bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism framför vissa ansvariga enheter, antingen själv eller tillsammans med andra myndigheter. Detta förutsätter att det får möjlighet att granska interna policyer, rutiner och kontroller och hur de konkret tillämpas av de enheter som står under tillsyn samt får granska dokumentation om transaktioner och kunder. EU-tillsynsmyndigheten skulle kunna få i uppdrag att ensam eller tillsammans med den nationella tillsynsmyndigheten utöva tillsyn över klart definierade ansvariga enheter eller typer av aktiviteter under en viss tidsperiod på grundval av graden av risk. EU-tillsynsmyndigheten skulle tillföra ett mervärde genom att övervaka och bedöma

risker i hela EU. Med inspiration från inrättandet av EU-organ på andra områden skulle tillsynen på EU-nivå kunna säkerställas genom en mekanism där beslut fattas på EU-nivå och sedan genomförs av EU-handläggare i medlemsstaterna.

En annan möjlighet är att direkta tillsynsbefogenheter för vissa typer av ansvariga enheter som utförs i samordning med medlemsstaterna kombineras med samordnings- och tillsynsbefogenheter för andra enheter. Kommissionen kommer att föreslå en tillsynsmekanism som tar hänsyn till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna och är i enlighet med gällande rättspraxis i fråga om vilka befogenheter som kan tilldelas EU-organ.

Omfattningen av tillsynen på EU-nivå

Penningtvättsrisker uppstår både inom och utanför den finansiella sektorn. De förändras över tid och kan skifta från en medlemsstat till en annan. För att få till stånd en effektivare tillsyn skulle mandatet för en EU-tillsynsmyndighet inom bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism redan från början behöva omfatta alla risker för att ta hänsyn till de allvarliga riskerna i alla sektorer. Detta skulle säkerställa att EU-tillsynsmyndigheten redan från början har alla verktyg som krävs för att harmonisera praxis i hela EU och säkerställa tillsyn av hög kvalitet inom alla sektorer. Med tanke på hur komplicerat detta uppdrag och antalet ansvariga enheter i EU totalt kan en EU-tillsynsmyndighet inom bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism även upprättas i etapper, så att den i takt med att den konsolideras och bevisar sin effektivitet så småningom kan omfatta alla (finansiella och icke-finansiella) sektorer som omfattas av kraven när det gäller bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism

Ett annat alternativ är att EU-tillsynsmyndigheten kan vara direkt ansvarig för den finansiella sektorn inom ramen för ett integrerat system med den nationella tillsynsmyndigheten och ansvara för indirekt tillsyn av den icke-finansiella sektorn. Den indirekta tillsynen av den icke-finansiella sektorn skulle göra det möjligt för EU-myndigheten att ingripa när det anses vara nödvändigt för att säkerställa en högkvalitativ tillsyn över den icke-finansiella sektorn i hela unionen.

Andra möjligheter, som innebär ett snävare tillämpningsområde, är att EU-tillsynsmyndigheten bara övervakar finansinstitut, eftersom de står för den största delen av alla finansiella transaktioner. Det skulle vara lättare att centralisera tillsynen inom denna bransch eftersom den redan är reglerad och i hög grad står under tillsyn. Detta alternativ skulle dock innebära att svaga länkar i EU:s tillsynsram skulle kvarstå och det skulle inte säkerställa ett effektivt system för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

I samtliga fall kräver det riskbaserade tillvägagångssättet när det gäller tillsyn av bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism som fastställs i både EU-rätten och internationella standarder att man identifierar riskfaktorer för penningtvätt och finansiering av terrorism och avsätter tillsynsresurser på grundval av resultaten av en särskild riskbedömning. Tillsynen på EU-nivå måste utformas så att den tar hänsyn till risker och vidareutvecklar den expertis som finns hos nationella tillsynsmyndigheter på detta område.

Slutligen skulle man också kunna undersöka om en sådan tillsynsmyndighet bör ges vissa befogenheter att övervaka och stödja genomförandet av frysning av tillgångar inom ramen för EU:s restriktiva åtgärder (sanktioner) i medlemsstaterna. Även om de uppgifter och utmaningar som föreligger kan skilja sig åt i olika dimensioner mellan bekämpning av

penningtvätt och finansiering av terrorism och restriktiva åtgärder, finns det också vissa gemensamma utmaningar och synergier som det är värt att analysera.

Vilket EU-organ?

Uppgiften att säkerställa tillsyn på EU-nivå kan antingen tilldelas en befintlig EU-myndighet, dvs. EBA, eller en särskild, ny myndighet.

Enligt nyligen antagen lagstiftning ska EBA ska leda, samordna och övervaka insatser för att stärka bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i hela EU när det gäller finansinstitut. Att ge EBA ytterligare ansvar för tillsyn av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism skulle ha uppenbara fördelar genom att säkerställa kontinuitet och att verksamheten snabbt skulle komma i gång. Detta alternativ skulle emellertid också kräva en betydande reform av EBA samt betydande uppbyggnad av kunskap och kompetens i fråga om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndighetens styrnings- och beslutsprocesser skulle behöva ses över ordentligt för att garantera att tillsynsbeslut alltid fattas på ett oberoende sätt och enbart i EU:s intresse. Dessutom skulle dess utredningskapacitet och utredningsbefogenhet behöva förbättras. Sett till EBA:s mandat och kapacitet kan det visa sig svårt att organisera tillsyn över ansvariga enheter utanför finanssektorn.

Ett annat alternativ är att en ny, särskild EU-myndighet för penningtvättstillsyn inrättas och får befogenhet att utöva tillsyn över ansvariga enheter inom både den finansiella och den icke-finansiella sektorn. Man skulle då ha maximal flexibilitet att skräddarsy systemet i fråga om organisation och styrning genom att ha förenklade och snabba beslutsprocesser så att risker kan hanteras utan dröjsmål snabbt, samt uppnå synergieffekter med samordnings- och stödmekanismen för finansunderrättelseenheter (se nästa avsnitt). Det kan dock ta längre tid innan ett nytt organ kan vara operativt, kostnaderna kan relativt sett bli högre och man skulle behöva räkna med genomföranderisker. Beroende på vilka uppgifter detta organ skulle få bör risken för onödig överlappning och/eller inkonsekvens i förhållande till det arbete som utförs av andra tillsynsmyndigheter, såsom EBA, undvikas.

Budgeteffekterna respektive alternativ är ett viktigt hänsyn. Inte minst i det rådande ekonomiska läget kan det finnas starka argument för att tillsynen bör finansieras genom bidrag från de privata enheter som står under tillsyn, på det sätt som redan är fallet för flera andra EU-organ.

Kommissionen kommer under första kvartalet 2021 att lägga fram förslag om inrättande av en EU-tillsynsmyndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som ska baseras på en grundlig konsekvensbedömning av alternativ i fråga om myndighetens funktioner, verksamhetsområde och struktur.

V. INRÄTTA EN SAMORDNINGS- OCH STÖDMEKANISM FÖR FINANSUNDERRÄTTELSEENHETER

Enligt den nuvarande EU-ramen ska ansvariga enheter rapportera alla misstänkta transaktioner till den nationella finansunderrättelseenheten. Rapportering av ansvariga enheter och kontantrelaterade data från tullmyndigheter utgör underlaget för finansunderrättelseenheternas finansiella analys, vilka därefter överlämnas till brottsbekämpande myndigheter, tillsynsmyndigheter, skattemyndigheter och övriga finansunderrättelseenheter. De används till exempel av brottsbekämpande myndigheter i

brottsutredningar. Finansunderrättelseenheternas strategiska analyser av trender och mönster används även i vägledning och feedback till ansvariga enheter för att hjälpa dem att upptäcka mönster inom penningtvätt och finansiering av terrorism.

En rad brister har kunnat konstateras när det gäller hur de tillämpar reglerna och samarbetar med varandra och med andra myndigheter på nationell nivå och inom EU.

På nationell nivå är användningen av mallar för ansvariga enheters rapportering fortfarande begränsad och mallarna är ofta anpassade till specifika företags (t.ex. bankers) behov. Flera finansunderrättelseenheter saknar fortfarande de it-verktyg som krävs för att på ett effektivt sätt kunna bearbeta och analysera informationen.

Finansunderrättelseenheter är skyldiga att ge ansvariga enheter återkoppling på deras rapportering. Sådan återkoppling är dock fortfarande begränsad. Återkopplingen är i stort sett obefintlig när ansvariga enheters rapportering rör en annan medlemsstat. Denna brist på återkoppling innebär att ansvariga enheter inte får de verktyg som de behöver för att anpassa eller inrikta sitt förebyggande arbete.

Det begränsade informationsutbytet mellan finansunderrättelseenheter och andra behöriga myndigheter är ett stort problem med tanke på att en stor del av penningtvätten och finansieringen av terrorism är gränsöverskridande. Även om tullmyndigheterna i EU till exempel regelbundet förser finansunderrättelseenheter med kontantrelaterade uppgifter, får tullmyndigheterna mycket sällan återkoppling om detta, vilket är avgörande för en mer konkret och effektiv riskanalys.

Problem när det gäller funktion och värdskap av FIU.net – dvs. EU:s system för informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter – måste också åtgärdas. Det är ett gammalt it-verktyg och det behövs betydande uppgraderingar av både programvara och hårdvara, samt utveckling av nya funktioner för att underlätta samarbetet.

De flesta misstänkta transaktioner som rapporteras till finansunderrättelseenheter har en gränsöverskridande dimension, men den gemensamma analysen är fortfarande begränsad. Detta leder till ett avbrott i kedjan för identifiering av gränsöverskridande fall. Det behövs en väl utvecklad kapacitet att analysera sådan information i gränsöverskridande sammanhang, i synnerhet med tanke på att penningtvättsärenden blir alltmer komplexa.

Rollen för en samordnings- och stödmekanism på EU-nivå

En samordnings- och stödmekanism på EU-nivå för finansunderrättelseenheter skulle åtgärda dessa brister. Mekanismen skulle ha en ledande roll i samordningen av de nationella finansunderrättelseenheternas arbete. Det handlar om att upptäcka misstänkta transaktioner med en gränsöverskridande dimension, gemensam analys av gränsöverskridande fall, identifiering av trender och faktorer som är relevanta för att bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism på nationell och överstatlig nivå. Mekanismen bör även anta eller föreslå de genomförandeåtgärder eller standarder som föreskrivs i de mer harmoniserade bestämmelserna i regelverket om finansunderrättelseenheternas rapporteringsskyldigheter och deras egenskaper, verksamhet, samarbete och mallar, samt främja utbildning och kapacitetsuppbyggnad för finansunderrättelseenheter. Mekanismen för samordning och stöd på EU-nivå bör även stärka samarbetet mellan behöriga myndigheter (finansunderrättelseenheter, tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och tull-

och skattemyndigheter), både inom länderna och över gränserna, samt med finansunderrättelseenheter från länder utanför EU.

Att bygga upp en mer central kapacitet baserad på it-verktyg som kan upptäcka gränsöverskridande misstänkta transaktioner och underlätta identifieringen av trender skulle vara positivt.

En annan viktig faktor i detta sammanhang är hållbarheten när det gäller FIU.net, som för närvarande handhas av Europol. Det finns ett akut behov av att investera i dess utveckling för att komma till rätta med de nuvarande problem som försvårar informationsutbyte och matchning av data. Med tanke på planerna att flytta den tekniska förvaltningen av systemet från Europol bör en lämplig och ekonomiskt genomförbar lösning identifieras. På kort sikt kommer kommissionen att ta över förvaltningen av FIU.net för att säkerställa systemets fortsatta och avbrottsfria drift²⁷. På längre sikt skulle EU:s samordnings- och stödmekanism kunna få i uppgift att hysa FIU.net eller dess efterföljare. Andra lämpliga lösningar kan övervägas.

Myndighet som ska ansvara för en samordnings- och stödmekanism på EU-nivå

Uppgiften att tillhandahålla en stöd- och samordningsmekanism för finansunderrättelseenheter beror på vilken roll mekanismen ska ha.

I enlighet med målet att samordnings- och stödmekanismen ska ha en bred roll som innefattar alla de aspekter som analyseras ovan skulle den antingen kunna handhas av ett befintligt EU-organ eller av ett nytt, särskilt organ. Om ett nytt EU-organ inrättas för tillsynsfrågor skulle det även kunna få i uppdrag att handha denna mekanism. Det är i detta sammanhang värt att påpeka att tolv finansunderrättelseenheter i EU för närvarande har tillsynsuppgifter för åtminstone den icke-finansiella sektorn, medan vissa av dem har tillsynsuppgifter för alla sektorer.

En snävare roll för samordnings- och stödmekanismen skulle åtgärda en del av de konstaterade bristerna, men inte leda till en effektiv samordnings- och stödmekanism på EU-nivå. Det finns flera tänkbara alternativ under sådana omständigheter. Om uppgifterna till exempel är begränsade till att utfärda förslag till tillsynsstandarder och riktlinjer skulle detta kunna uppnås genom att FIU-plattformen, som för närvarande är en informell kommitté inom kommissionen, omvandlades till en kommitté inom ramen för kommittéförfarandet. Då kan kommissionen anta delegerade akter eller genomförandeakter på grundval av resultaten av denna verksamhet. Ett formellt nätverk av finansunderrättelseenheter med ett eget mandat och egna uppgifter är ett annat alternativ.

Oavsett vilken form samordnings- och stödmekanismen har bör den vara tillräckligt oberoende i fråga om styrning och beslutsprocesser samtidigt som den fungerar som ett nätverk av nationella finansunderrättelseenheter med ett EU-centrum.

Kommissionen kommer under första kvartalet 2021 att lägga fram förslag om inrättande av en samordnings- och stödmekanism på EU-nivå som ska baseras på en grundlig konsekvensbedömning av alternativ i fråga om mekanismens funktioner, verksamhetsområde

²⁷ Varvid hänsyn ska tas till den berörda informationens art.

och struktur. Kommissionen kommer att ta över förvaltningen av FIU.net under fjärde kvartalet 4 2020.

VI. UPPRÄTTHÅLLET AV EU:S STRAFFRÄTTLIGA BESTÄMMELSER OCH INFORMATIONsutbyte PÅ UNIONSnivå

Det finns flera rättsakter och institutionella arrangemang som underlättar upprätthållandet av straffrättsliga bestämmelser och informationsutbyte på EU-nivå.

Åtgärder har vidtagits på senare tid för att åtgärda brister i definitionen av och påföljderna för penningtvätt i EU och för att underlätta det rättsliga och polisiära samarbetet²⁸. Kommissionen kommer att övervaka att de införlivas och genomförs i tid. Användningen av finansiell information för allvarliga brott har också underlättats genom att brottsbekämpande myndigheter fått direkt tillgång till centrala bankkontoregister, samtidigt som samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter, finansunderrättelseenheter och Europol förbättras när det gäller den här typen av allvarliga brott har förbättrats²⁹. Dessa åtgärder kommer att påskynda brottsutredningar och göra det möjligt för myndigheterna att mer effektivt bekämpa gränsoverskridande brottslighet. En sammankoppling av centrala bankkontoregister inom EU skulle leda till att det går snabbare att få tillgång till finansiell information för brottsbekämpande myndigheter och finansunderrättelseenheter och blir lättare att samarbeta över gränserna och bör under alla omständigheter inbegripa brottsbekämpande myndigheter. En sådan sammankoppling bör betraktas som en prioriterad fråga.

Viktiga standarder för återvinning av ekonomisk vinning av brott har fastställts³⁰. Kommissionen kommer 2020 att offentliggöra en rapport för att ge en översikt över hur dessa regler tillämpas och föreslå hur rollen för kontoren för återvinning av tillgångar kan förbättras. Nya åtgärder som ska tillämpas från och med december 2020³¹ kommer att underlätta återvinning av tillgångar över gränserna och göra det snabbare och enklare att frysa och förverka tillgångar som härrör från brott.

Samtidigt är det också avgörande att bygga upp kapacitet på EU-nivå för att utreda och lagföra ekonomisk brottslighet.

Europol har intensifierat sina insatser för att bekämpa ekonomisk och finansiell brottslighet genom det nyligen inrättade europeiska centrumet för bekämpning av ekonomisk och finansiell brottslighet (*European Economic and Financial Crimes Centre*, EFEC), som bör bli operativt under 2020. EFEC kommer att koncentrera alla kapacitet i fråga om finansunderrättelse och ekobrottsutredning inom en enda enhet i Europol och sträva efter att stärka den operativa effektiviteten, öka den operativa synligheten och förbättrad hantering av relationer med och möjligheter till finansiering från intressenter???. Kommissionen stöder till fullo inrättandet av EFEC och anser att det understryker vikten av finansiella utredningar inom alla de områden av brottslighet där Europol har behörighet.

²⁸ Se fotnot 9.

²⁹ Se fotnot 8.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen, EUT L 127, 29.4.2014, s. 39.

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande, EUT L 303, 28.11.2018, s. 1.

Kommissionen anser att EFECC skulle vara en naturlig motpart till EU:s stöd- och samordningsmekanism för finansunderrättelseenheter och att de två enheterna kan ta fram lösningar för att främja informationsutbytet, särskilt i gränsöverskridande fall.

För att förbättra utredning och lagförande av penningtvätt i hela EU finansierar³² kommissionen det operativa nätverket för bekämpning av penningtvätt (*Anti-Money Laundering Operational Network*, Amon), som kopplar samman relevanta brottsbekämpande myndigheter. Nätverket underlättar gränsöverskridande finansiella utredningar och har global räckvidd. Dess arbete bör förstärkas och främjas och nätverket bör få en driftsbudget för att kunna hjälpa till i konkreta fall. Alla EU:s medlemsstater bör ansluta sig till nätverket. Dessutom bör medlemsstaterna fortsätta att använda stödet från Eurojust för att underlätta gränsöverskridande samarbete till stöd för åtal mot penningtvätt. Slutligen kommer Europeiska åklagarmyndigheten, som ska inleda sin verksamhet i slutet av 2020, att vara behörig att utreda och lagföra penningtvättsbrott som är kopplade till brott mot EU:s budget.

Det finns fortfarande utrymme att förbättra och främja informationsutbytet mellan alla behöriga myndigheter (finansunderrättelseenheter, tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och tull- och skattemyndigheter), både inom landet och över gränserna.

För att utnyttja finansunderrättelser på ett bättre sätt bör offentlig-privata partnerskaps roll uppmuntras i den mån det är möjligt med tanke på att typen av information ibland kan begränsa ett utbyte och sådant utbyte måste vara förenligt med dataskyddslagstiftningen. Offentlig-privata partnerskap innebär att information utbyts mellan brottsbekämpande myndigheter, finansunderrättelseenheter och den privata sektorn. Dessa kan ta sig olika former. En del är begränsade till utbyte av information om typologier och trender mellan å ena sidan finansunderrättelseenheter och brottsbekämpande myndigheter och å andra sidan ansvariga enheter. Andra består i att brottsbekämpande myndigheter delar med sig av operativ information om misstänkta personer till ansvariga enheter för att deras transaktioner ska kunna övervakas. Allt utbyte av information som omfattar personuppgifter måste ske helt i enlighet med dataskyddslagstiftningen och respektera inblandade myndigheters behörighetsområden.

Finansunderrättelseenheter måste redan nu enligt EU:s regelverk om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism dela med sig av typologier och trender till den privata sektorn. Denna skyldighet kan förtydligas och förbättras för att underlätta vissa typer av offentlig-privata partnerskap och förbättra informationsutbytet. På grund av skillnader mellan medlemsstaternas regelverk och praktiska arrangemang anser kommissionen samtidigt att det är helt nödvändigt med riktlinjer och ett utbyte av god praxis när det gäller offentlig-privata partnerskap i fråga om framför allt antitrustregler, skyddsåtgärder och begränsningar i fråga om uppgiftsskydd och garantier när det gäller grundläggande rättigheter.

³² Medel från Fonden för inre säkerhet (ISF-Police).

Kommissionen kommer att utfärda riktlinjer för offentlig-privata partnerskap före första kvartalet 2021. När det gäller uppgiftsskydds aspekter av offentlig-privata partnerskap kommer kommissionen att överväga möjligheten att begära ett yttrande från Europeiska dataskyddsstyrelsen. Möjligheter att stärka Amon-nätverket och förbättra det inhemska och gränsöverskridande informationsutbytet mellan alla behöriga myndigheter kommer att övervägas.

VII. STÄRKA DEN INTERNATIONELLA DIMENSIONEN AV REGELVERKET FÖR BEKÄMPNING AV PENNINGTVÄTT OCH FINANSIERING AV TERRORISM.

Penningtvätt och finansiering av terrorism är globala hot som EU är fast beslutet att bekämpa i samarbete med sina internationella partner. Som global standardsättare har FATF lett kampen mot penningtvätt och finansiering internationellt. Kommissionen bidrar aktivt till FATF:s arbete och är fast besluten att genomföra FATF:s standarder och verka för deras efterlevnad globalt. Den nya övergripande strategi när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism som EU behöver kräver dock att unionen får en starkare roll i fastställandet av sådana internationella standarder.

Kommissionen har för EU:s räkning godkänt det nya FATF-mandatet³³ och har för avsikt att spela en framträdande roll när det gäller att skärpa globala standarder till en nivå som motsvarar EU:s egna standarder på viktiga områden. Ett exempel är transparens i fråga om verkliga huvudmän, där EU har anammat en ambitiös strategi för att hantera de risker som följer av ogenomskinliga strukturer. Kommissionen kommer på samma sätt aktivt stödja försök att angripa nya, framväxande risker på global nivå. För att lyckas är det viktigt att EU talar med en röst i FATF. Detta kan uppnås genom att kommissionen får i uppdrag att företräda Europeiska unionen i FATF, vilket skulle vara helt i linje med fördragets bestämmelser. Som ett första steg bör en förstärkt samordningsmekanism mellan kommissionen och medlemsstaterna inrättas så att EU:s företrädare framför samordnade ståndpunkter inom FATF.

Ömsesidiga utvärderingar som utförs av FATF bidrar till att öka den globala efterlevnaden av internationella normer, eftersom gruptrycket fortfarande är en viktig drivkraft för förändring. Utvärderingar av EU-medlemsstaternas regelverk bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har hittills inte tagit tillräcklig hänsyn till EU-reglernas överstatliga karaktär. Denna fråga kommer att bli viktigare om nya strukturer införs, till exempel EU-tillsyn av bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism och en samordnings- och stödmekanism för finansunderrättelseenheter. Kommissionens mål är att se till att de standarder som tillämpas på EU-nivå bedöms på ett gemensamt sätt. I detta sammanhang skulle det också kunna övervägas om FATF ska bedöma EU:s regler på EU-nivå.

Kommissionen måste också fortsätta att tillämpa en självständig politik gentemot tredjeländer för att skydda EU:s finansiella system. De ansvariga enheterna måste vidta riskreducerande åtgärder baserat på geografiska och andra relevanta riskfaktorer. De är också skyldiga att tillämpa ökad vaksamhet vid transaktioner eller affärsförbindelser som inbegriper länder med strategiska brister i sina regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av

³³ Godkänt av ministrar och företrädare i FATF den 12 april 2019

terrorism. Enligt femte penningtvättsdirektivet måste kommissionen bygga upp en autonom kapacitet för att identifiera länder som uppvisar sådana strategiska brister³⁴.

Kommissionen kommer att identifiera länder som utgör ett särskilt hot mot unionens finansiella system med hjälp av en autonom metod som tar vederbörlig hänsyn till synergier med FATF:s förfarande för uppförande på förteckningen, en förbättrad dialog med tredjeländer som sker i samarbete med Europeiska utrikestjänsten, och nära samråd med medlemsstaternas experter. Genom denna process, som baseras på den reviderade metoden³⁵ som offentliggörs samtidigt med denna handlingsplan, involveras kommissionen, som i samarbete med Europeiska utrikestjänsten, ska ha kontakt med tredjeländer i de fall då brister preliminärt identifieras, i syfte att utveckla, när så är möjligt, en handlingsplan för att åtgärda de bristerna. Efter en observationsperiod kommer kommissionen att bedöma vilka framsteg som gjorts i genomförandet av de åtagandena för att kunna slutföra sin bedömning.

EU-förteckningen över högrisktredjeländer är ett viktigt verktyg för ansvariga enheter och offentliga myndigheter, men kan också ha effekter utanför regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Kommissionen är fast besluten att övervaka om en sådan förteckning inverkar på beslut om likvärdighet³⁶ och att säkerställa att lämpliga säkerhetsåtgärder vidtas i fråga om finansiella instrument i enlighet med artikel 155 i budgetförordningen³⁷.

De erfarenheter som görs i samband med förfarandet för uppförande på EU-förteckningen och inrättandet av nya funktioner för penningtvätt och finansiering av terrorism på EU-nivå kan leda till att det görs en översyn av strategin rörande risker som tredjeländer utgör. Som FATF-medlem bör kommissionen fortsätta att beakta FATF:s krav på åtgärder för att hantera de risker som tredjeländer utgör – och även fortsättningsvis ha kapacitet att vidta lämpliga åtgärder oberoende av eventuella FATF-krav enligt internationella standarder. I detta sammanhang skulle en tillsynsmyndighet på EU-nivå också kunna bidra till att minska riskerna som tredjeländer utgör genom att ta fram lämpliga riskreducerande åtgärder för ansvariga enheter beroende på bristernas typ och svårighetsgrad. Dessa skulle inbegripa utveckling av mer detaljerade och riskreducerande åtgärder för att ta itu med de risker som andra jurisdiktioners regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utgör. En sådan process kan också kompletteras med en transaktionsbaserad metod, eftersom ingen jurisdiktion är immun mot nya risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. På liknande sätt skulle en samordnings- och stödfunktion för finansunderrättelseenheterna kunna utgöra ett värdefullt bidrag när det gäller att identifiera nya trender och risker med tredjeländer – och eventuella problem i det internationella samarbetet.

Som en del av denna uppsättning åtgärder för att hantera externa risker utvecklar kommissionen en teknisk facilitet³⁸ för att erbjuda tredjeländer tekniskt bistånd för att höja deras kapacitet och ta itu med svagheter i deras inhemska regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. EU är en av de största internationella givarna på

³⁴ Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1581497419034&uri=CELEX:02016R1675-20181022>

³⁵ SWD(2020) 99.

³⁶ Se COM(2019) 349 final, 29.7.2019.

³⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, EUT L 193, 30.7.2018, s. 1.

³⁸ *EU Global Facility on Money Laundering and Terrorism Financing*.

det här området och har ett brett diplomatiskt nätverk, och EU kan använda denna kapacitet för att stärka hindren mot penningtvätt och finansiering av terrorism i världen. Handelspolitiken bidrar också till utvecklingen av lämpliga skyddsåtgärder avseende investeringar³⁹ och handelsflöden. Kommissionen kommer att sträva efter åtaganden från EU:s handelspartner att genomföra insatser för att stärka bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.

En ny metod för bedömning av högriskredjeländer har offentliggjorts tillsammans med handlingsplanen. Kommissionen kommer att fortsätta arbeta med medlemsländerna och öka sitt deltagande i FATF så att EU kan spela en mer framträdande roll globalt.

VIII. VÄGEN FRAMÅT: EN FÄRDPLAN

Såsom anges i handlingsplanen kommer kommissionen att föreslå flera åtgärder för att stärka regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. En konsekvensbedömning avseende bland annat grundläggande rättigheter, i synnerhet rätten till skydd av personuppgifter, kommer att utarbetas för att bedöma de olika alternativen i fråga om lagändringar.

Åtgärd	Medel	Tidsplan
Effektiv tillämpning av EU:s nuvarande regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.	Överträdelse/rättsliga förfaranden Studie av tillämpningen av fjärde penningtvättsdirektivet 3:e överstatliga riskbedömningen Arbete med sammankoppling av register över verkligt huvudmannaskap Landspecifika rekommendationer/Europeiska planeringsterminen EBA:s nuvarande arbete	Alla pågående åtgärder
Stärka och utveckla det enhetliga EU-regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering.	Lagstiftningsförslag: - identifiera områden som ska omfattas??? av en förordning vid sidan av ett ändrat direktiv - fastställa nya områden som ska regleras på EU-nivå - identifiera nödvändiga ändringar avseende övrig befintlig lagstiftning	1:a kvartalet 2021
Få till stånd en tillsyn av bekämpning av penningtvätt och	Lagstiftningsförslag:	1:a kvartalet 2021

³⁹ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen, EUT L 79I, 21.3.2019, s. 1.

finansiering av terrorism på EU-nivå		
Inrätta en stöd- och samordningsmekanism för finansunderrättelseenheter	Lagstiftningsförslag: Föra över förvaltningen av FIU.net till kommissionen	1:a kvartalet 2021 4:e kvartalet 2020
Brottsbekämpning och informationsutbyte	Inrättande av EFECC Riktlinjer för offentlig-privata partnerskap och eventuellt yttrande om dataskydd från Europeiska dataskyddsstyrelsen Övervaka införlivandet och genomförandet av direktiven om straffrättsligt samarbete och samarbete kring brottsbekämpning Möjligheter att förbättra det inhemska och gränsöverskridande informationsutbytet mellan alla behöriga myndigheter	2:a kvartalet 2020 1:a kvartalet 2021
Stärka den internationella dimensionen	En förfinad kommissionsmetod för att identifiera högrisk tredjeländer Delegerade akter	1:a kvartalet 2020 Beroende på vad som är lämpligt (preliminär planering för 2020: 2:a, 3:e och 4:e kvartalet)

Kommissionen välkomnar intressenternas synpunkter på den väg framåt som stakas ut i denna handlingsplan och uppmanar dem att inkomma med bidrag senast den 29 juli 2020 genom att besvara frågeformuläret som finns i ”Kom med synpunkter”.