



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 30. heinäkuuta 2021
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2021/0250(COD)

10289/21
ADD 3

EF 226
ECOFIN 663
DROIPEN 121
ENFOPOL 258
CT 94
FISC 109
COTER 84
CODEC 1003

SAATE

Lähettiläs:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2021) 191 final
Asia:	KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1093/2010, (EU) N:o 1094/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2021) 191 final.

Liite: SWD(2021) 191 final

Bryssel 20.7.2021
SWD(2021) 191 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

[Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen]

[Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta]

[Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1093/2010, (EU) N:o 1094/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta]

[Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista]

{COM(2021) 420 final} - {SEC(2021) 391 final} - {SWD(2021) 190 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevasta komission lainsäädäntöehdotuspaketista tehty vaikutustenarviointi, jossa ovat mukana seuraavat: Ehdotus asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta; Ehdotus rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan direktiivin 2015/849 muuttamiseksi; Ehdotus asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta.
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Rahanpesudirektiivin viimeaikaisista tarkistuksista huolimatta on havaittu kolme ongelmaa: selkeiden ja johdonmukaisten sääntöjen puute, valvonnan epäyhtenäisyys sisämarkkinoilla ja riittämätön rahanpesun selvittelykeskusten välinen koordinointi ja tietojenvaihto. Arviossa viitataan vuonna 2019 laadittuun raporttiin EU:ssa havaituista tuoreista rahanpesutapauksista (COM(2019) 373 final). Sääntöjen osalta pannaan merkille, että käteisoperaatioille ei ole asetettu rajoituksia ja että tämä vaikuttaa suurista käteismaksuista johtuvan rahanpesuriskin lieventämiseen. Yhteisöjen kuuluminen rahanpesun torjuntaa koskevan lainsäädännön ja asiakkaiden tuntemisvelvollisuuden soveltamisalaan on toinen esiin tuotu osa-alue, jolla yhdenmukaistaminen voisi olla hyödyllistä. Nykyinen kolmansia maita koskeva lähestymistapa ei ole kovin tuloksellinen. Noudattamisen valvonnan tuloksellisuus vaihtelee jäsenvaltioittain, mikä johtuu resurssien ja käytäntöjen eroista. Rahanpesun selvittelykeskuksilla ei tällä hetkellä ole yhteisiä menetelmiä ja yhdenmukaistettuja lomakkeita, mikä estää yhteistä analysointia. Rahanpesun ja terrorismin rahoitukseen mahdollisesti liittyvien liiketoimien ja toiminnan havaitseminen ei tämän vuoksi ole optimaalista. Nykyinen lähestymistapa pankkitilien haltijoiden tunnistamiseen valtioiden rajojen yli ei ole toimiva.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Tavoitteena on vahvistaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ennaltaehkäisevää kehystä EU:ssa tukkimalla nykyiset porsaanreiät, joiden avulla rikolliset voivat käyttää väärin EU:n rahoitusjärjestelmää laittomasti saamiensa tuottojen pesemiseen tai jotka antavat mahdollisuuden terrorismin rahoittamiseen. Vahvistaminen toteutetaan sekä lainsäädännön että rakenteiden tasolla: - Selkeämmät säännöt, myös suoraan sovellettavat säännökset, varmistavat kehyksen johdonmukaisemman soveltamisen. Tämä johdonmukaistaa lähestymistapaa niiden yhteisöjen osalta, joiden on EU:ssa sovellettava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä, ja niiden toimenpiteiden osalta, jotka niiden on toteutettava. Lisäksi EU:ssa otetaan käyttöön käteismaksujen yläraja. - EU:n rahanpesuntorjuntaviranomaisen perustaminen parantaa valvontaa ja tukee rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Komission vuonna 2019 hyväksymässä rahanpesun vastaisessa paketissa tuotiin esiin, miten rikolliset ovat voineet hyödyntää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmien eroja jäsenvaltioiden välillä. Koska suuri osa rahanpesusta ja terrorismin rahoituksesta on luonteeltaan valtioiden rajat ylittävää, kansallisten valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten välinen hyvä yhteistyö on olennaisen tärkeää näiden rikosten ehkäisemiseksi. Monilla rahanpesun torjuntaa koskevien velvoitteiden piiriin kuuluvilla yhteisöillä on valtioiden rajat ylittävää toimintaa, ja kansallisten valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten erilaiset lähestymistavat estävät niitä toteuttamasta optimaalisia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakäytäntöjä konsernitasolla. EU:n tason koordinoitua, mukaan lukien riskialtimpiin yhteisöihin kohdistettava suora EU:n valvonta, tarvitaan lisää, jotta voidaan käsitellä näitä valtioiden rajat ylittäviä kysymyksiä ja maksimoida EU:n rahoitusjärjestelmän valmiudet estää ja havaita rahanpesua ja terrorismin rahoitusta.
B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen osalta perusskenaarion (vähäisiä muutoksia nykyiseen rahanpesun vastaiseen direktiiviin) lisäksi vaihtoehtona ovat yhdenmukaisemmat suoraan sovellettavat säännöt, jotka koskevat ainoastaan lainsäädännön piiriin kuuluvia yhteisöjä tai myös valvojia ja rahanpesun selvittelykeskuksia. Valvonnan osa-alueella perusskenaariona on Euroopan pankkiviranomaisen suorittama vähäinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan koordinointi, kuten tällä hetkellä. Yhtenä vaihtoehtona on luoda EU:n tasolla epäsuoria valvontavaltuuksia (EU:n elin, joka valvoo kansallisia valvojia) ja toisena kohdistaa joihinkin riskialtimpiin yhteisöihin EU:n tason suoraa valvontaa. Viimeisenä vaihtoehtona on kaikkiin ilmoitusvelvollisiin kohdistuva suora EU:n valvonta. Rahanpesun selvittelykeskusten osalta

perusskenaariona on epävirallinen koordinointi kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten välillä. Sen lisäksi yhtenä vaihtoehtona on luoda rahanpesun selvittelykeskuksia varten EU:n tason koordinointi- ja tukimekanismi. Toisena vaihtoehtona on perustaa EU:n rahanpesun selvittelykeskus, joka korvaisi kansalliset rahanpesun selvittelykeskukset.

Valitut vaihtoehdot ovat seuraavat: Yhdenmukaisempi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen kokonaisuus, mukaan lukien yhdenmukaisempi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien vaatimusten piiriin kuuluvien yhteisöjen kokonaisuus, yhdenmukaisemmat vaatimukset, joita niiden on noudatettava, ja 10 000 euron katto käteismaksuille EU:ssa; rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan EU:n tason valvoja, jolla on epäsuorat valtuudet valvoa kaikkia yhteisöjä, joihin sovelletaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia vaatimuksia, ja suorat valvontavaltuudet määrittää finanssialan riskialtimmat yhteisöt; rahanpesun selvittelykeskuksia koskeva EU:n tason koordinointi- ja tukimekanismi, joka on integroitu samaan EU:n virastoon kuin valvoja; kansallisten pankkitilirekisterien ja tiedonhakujärjestelmien yhteenliittäminen.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Julkiseen kuulemiseen saatiin 202 vastausta, joista 99 prosentissa oltiin sitä mieltä, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta edellyttää lisätoimia. EU:n tason toimia pidettiin toimivimpana vaihtoehtona. Kaikki sidosryhmät kannattavat yhdenmukaisempia sääntöjä, kuten yhdenmukaisempaa joukkoa ilmoitusvelvollisia (76 %), yhdenmukaisempia vaatimuksia, joita niiden on sovellettava (67 %) ja käteismaksuja koskevia rajoituksia (55 %). EU:n tason valvojan osalta 55 % vastaajista oli sitä mieltä, että sen pitäisi valvoa kaikkia yhteisöjä joko välittömästi tai asteittain (finanssialan ulkopuoliset sidosryhmät suhtautuvat epäroivämmin). Useimmat sidosryhmät kannattavat rahanpesun selvittelykeskusten mekanismien laajaa toimivaltaa – mallien laatimisesta (57 %) trendien ja riskien arviointiin (62 %) ja yhteisten analyysien tukemiseen (57 %).

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Ensisijainen hyöty parhaiksi arvioiduista vaihtoehdoista on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n sääntelykehityksen vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisääntyminen, kun soveltamisesta ja noudattamisen valvonnasta tulee johdonmukaisempaa. EU:n tason rakenteet pohjustavat, koordinoivat ja tukevat tätä. Tämä vähentää rikollisten mahdollisuuksia hyödyntää sääntelyeroja eri jäsenvaltioissa ja suojaa paremmin rahoitusjärjestelmäämme ja talouttamme. Kolmansien maiden suhteen noudatettavan toimivamman lähestymistavan on määrä vähentää toimijoiden taakkaa, kun sovellettavista säännöistä tulee järkevämpiä ja tiukennetut tarkastukset varataan ainoastaan riskialttiisiin tilanteisiin. EU:n laajuinen pankkitilirekisterien yhteenliittäminen nopeuttaisi pääsyä pankkitilietoihin ja helpottaisi valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä rahanpesun selvittelykeskusten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Käteisoperaatioiden rajoittaminen alle 10 000 euron maksuihin ehkäisisi merkittävästi rahanpesua vaikuttamatta kuitenkaan taloudelliseen osallisuuteen.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Pääasialliset kustannukset ovat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen uuden EU-tason torjuntaviranomaisen (sääntelyvirasto) perustamis- ja toimintakustannukset. Jos henkilöstömäärä olisi 250 kokoaikavastaavaa viraston ollessa kaikilta osin toiminnassa, vuotuiset kustannukset olisivat 40 miljoonan euron luokkaa. Tarkoituksena on, että yli puolet näistä kustannuksista voidaan kattaa kehityksen soveltamisalaan kuuluvilta finanssialan yhteisöiltä perittävillä maksuilla.

Myös rahanpesun torjuntakehityksen piiriin tuleville yksityissektorin toimijoille aiheutuu kustannuksia. Nämä toimijat ovat pääasiassa tietäntyyppisiä kryptovarapalvelun tarjoajia ja joukkorahoituslustoja. Pääasiassa kustannuksia aiheuttaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan erikoistuneen henkilöstön rekrytoinnista ja koulutuksesta sekä asianmukaisten tietoteknisten sovellusten hankkimisesta. Tietyille rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan kehityksen piiriin kuuluville yhteisöille aiheutuu kustannuksia rahanpesuntorjuntaviranomaiselle suoritettavista rahoitusosuuksista. Täsmälliset kustannukset yhteisöä kohti riippuvat niiden yhteisöjen määrästä, joiden on osallistuttava rahoitukseen (tämä määritetään myöhemmin annettavassa delegoidussa säädöksessä).

Keskitettyjen pankkitilirekisterien ja tiedonhakujärjestelmien yhteenliittäminen aiheuttaa kustannuksia sekä järjestelmää perustettaessa että ylläpidettäessä. Tulevan yhteenliittämislustan kustannuksiksi arvioidaan muista EU:n järjestelmistä aiheutuvien kustannusten perusteella alustavasti noin 2 000 000 euroa.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Rajatyrittävää toimintaa harjoittavat finanssilaitokset hyötyvät siitä, että säännöt ovat kaikkialla EU:ssa selkeämmät ja yhdenmukaisemmat. Tämä vähentää säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi käytäntöjä yhdenmukaistetaan ja kansallisten valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten välistä viestintää parannetaan, ja joidenkin yritysten ei tarvitse toimia enää kuin yhden EU-tason valvojan kanssa. Ilmoitusvelvollisten on määrä huomata valvonnan laadun ja rahanpesun selvittelykeskuksien antaman palautteen parantuneen. Rahanpesuntorjuntakehyksen piiriin kuuluvat pk-yritykset ovat pääasiassa finanssialan ulkopuolella toimivia, esim. notaareja, kiinteistönvälittäjiä, kirjanpitäjiä ym. Tällä hetkellä pk-yritysten rooli rahanpesun ja terrorismin rahoituksen havaitsemisessa on vähäinen. Niiden tietoisuutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta parannetaan, samalla kun valvonnan tasoa nostetaan sen varmistamiseksi, että ne soveltavat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntatoimenpiteitä. Tämän aloitteen seurauksena niiden ilmoitukset epäilyttävistä liiketoimista lisääntyvät.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Kielteisiä vaikutuksia ei ole näköpiirissä. Joillekin kansallisille valvojille, jotka tällä hetkellä valvovat yhteisöjä, jotka siirretään EU:n valvojan valvontaan, voi aiheutua jonkin verran säästöjä.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Merkittävin odotettavissa oleva vaikutus on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen väheneminen EU:ssa. Europolin arvion mukaan havaitsematta jääneen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kokonaismäärä on selvästi yli 100 miljardia euroa vuodessa. Parempi ennaltaehkäisevä kehys voi auttaa pienentämään tätä määrää, kun rikollisten käytettävissä olevat vaihtoehdot vähenevät. Tämä voi lisätä merkittävästi yhteiskunnan hyvinvointia. Lisäksi rikosten havaitsemisen parantaminen vaikuttaa myönteisesti tapauksiin, joita tutkitaan ja joista nostetaan syyte, kun mahdollisuudet saada varat takaisin paranevat kaikkien eduksi.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Tulevan rahanpesuntorjunta-asetuksen tarkistuslauseke edellyttää arviointia viiden vuoden kuluessa sen soveltamisesta. Rahanpesuntorjuntaviranomaista tarkastellaan uudelleen samaan aikaan, jos se on ollut toiminnassa vähintään kaksi vuotta tuohon ajankohtaan mennessä.