

Bruxelles, den 12. september 2018
(OR. en)

12108/18

EF 235
ECOFIN 818
DROIPEN 122
CRIMORG 120
CODEC 1457

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	12. september 2018
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2018) 645 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Stærkere EU-rammer for tilsyn og for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge i forbindelse med finansielle institutioner

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2018) 645 final.

Bilag: COM(2018) 645 final

Bruxelles, den 12.9.2018
COM(2018) 645 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD, RÅDET, DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Stærkere EU-rammer for tilsyn og for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge i
forbindelse med finansielle institutioner**

1. INDLEDNING

Unionens finansielle system understøttes af en stærk regulerings- og tilsynsramme, der er blevet revideret gennemgribende i de senere år for at skabe sikkerhed og soliditet for de institutioner, der opererer i finanssektoren, samt stabilitet i det finansielle system. Den styrkede ramme omfatter nu en bankunion, som er ved at blive fuldført¹. De første to søjler i bankunionen er blevet oprettet med et godt resultat, og banksystemet i de deltagende medlemsstater er blevet underlagt en fælles tilsynsmekanisme og en fælles afviklingsmekanisme, som bygger på et fælles regelsæt for Unionen som helhed. For at støtte et konvergerende og effektivt finansielt tilsyn i hele Unionen har Kommissionen også fremsat forslag til lovgivning med henblik på at styrke de europæiske tilsynsmyndigheders mandater og forvaltning². Disse forslag er centrale for kapitalmarkedsunionen og skal vedtages hurtigt.

Et stærkt og troværdigt system til konstatering og bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er en vigtig del af denne ramme og en velfungerende bank- og kapitalmarkedsunion. Selv om det nuværende system er blevet væsentligt forbedret i de senere år, er der behov for hurtige lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger for at afhjælpe en række konstaterede mangler.

Unionens ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme³ er blevet styrket betydeligt med vedtagelsen af det fjerde direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge⁴, på linje med internationale standarder⁵. Det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge⁶, som trådte i kraft i juli 2018 med henblik på gennemførelse senest den 10. januar 2020, vil medføre yderligere store forbedringer. Det går videre end de internationale standarder og omfatter foranstaltninger, der skal øge gennemsigtigheden af reelt ejerskab, det styrker rammen for vurdering af højrisikotredjelande, imødegår risici i forbindelse med anonyme forudbetalte kort og virtuelle valutaer og indeholder regler om samarbejde mellem hvidvaskmyndigheder og tilsynsmyndigheder.

På trods af denne styrkede lovgivningsmæssige ramme har en række nyere sager om hvidvask af penge i europæiske banker givet anledning til bekymring for, at der fortsat er huller i EU's tilsynsramme. Der er navnlig ikke nogen klar sammenhæng mellem tilsynsreglerne og reglerne for bekæmpelse af hvidvask af penge for de finansielle institutioner. Kommissionen er også bekymret over forsinkede reaktioner i forbindelse med tilsyn og mangler med hensyn til samarbejde og informationsudveksling — både på nationalt plan, mellem

¹ Se meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fuldførelse af bankunionen (COM(2017) 592 final) og meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Gennemførelse af kapitalmarkedsunionen senest i 2019 — nu skal fuldførelsen fremskyndes (COM/2018/114 final).

² COM(2017) 536 final.

³ Henvisninger til bekæmpelse af hvidvask af penge i denne meddelelse bør også forstås som henvisninger til bekæmpelse af finansiering af terrorisme.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF.

⁵ Den Finansielle Aktionsgruppe udarbejder internationale standarder om bekæmpelse af hvidvask af penge, og dens anbefalinger følges af alle dens medlemmer.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU.

tilsynsmyndigheder og hvidvaskmyndigheder, og på tværs af grænserne, mellem myndigheder i forskellige medlemsstater eller i tredjelande⁷.

Selv om disse sager kun vedrører en meget lille del af Unionens finansielle system, har de en indvirkning på dets omdømme, og Unionen skal træffe hurtige og afgørende foranstaltninger for at rette op på de konstaterede mangler og yderligere begrænse de risici inden for Unionens finansielle system, der følger af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Disse bekymringer er blevet gentaget af de øvrige EU-institutioner. I Europa-Parlamentet er der blevet afholdt adskillige høringer som reaktion på de seneste skandaler, mens der i Rådet er blevet rejst spørgsmål af finansministrene, senest ved Eurogruppens formand Mário Centeno i dennes skrivelse af 25. juni 2018 til formanden for Det Europæiske Råd, Donald Tusk⁸. I den fransk-tyske Mesebergerklæring og -køreplan, der blev udsendt den 19. juni 2018, fremhæves dette spørgsmål også⁹.

Som en første reaktion opfordrede Kommissionen i maj 2018 formændene for de europæiske tilsynsmyndigheder, formanden for de europæiske tilsynsmyndigheders udvalg for bekæmpelse af hvidvask af penge og formanden for Den Europæiske Centralbanks tilsynsråd til at nedsætte en fælles arbejdsgruppe med det formål at indlede fælles overvejelser om, hvordan den nuværende ramme for samarbejde mellem hvidvaskmyndigheder og tilsynsmyndigheder kan forbedres.

På den baggrund omhandler denne meddelelse sammen med det ledsagende lovgivningsmæssige forslag de nødvendige foranstaltninger til yderligere at forbedre tilsynet med finansielle institutioner i Unionen med henblik på bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. En resolut indsats fra alle de berørte myndigheders side vil yderligere fremme integriteten af Unionens finansielle system og navnlig af bankunionen, bidrage til finansiell stabilitet og yderligere begrænse økonomisk kriminalitet i Unionen.

2. HVORFOR DET ER NØDVENDIGT MED EN INDSATS PÅ EU-PLAN

EU har en stærk retlig ramme til forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Den gennemfører de internationale standarder fra Den Finansielle Aktionsgruppe, men indeholder også yderligere garantier, der skal sikre et sikkert og velfungerende finansielt system i EU. Som en hjørnesten i denne ramme for bekæmpelse af hvidvask skal finansielle institutioner og andre enheder indføre interne systemer til at identificere og vurdere risici for hvidvask af penge i forbindelse med deres virksomhed og håndtere disse risici. Tilsynsrammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er omhandlet i et enkelt instrument, nemlig direktivet om bekæmpelse af hvidvask

⁷ Disse sager er opstået inden gennemførelsen af det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge, som vil forbedre samarbejdet og informationsudvekslingen mellem alle relevante myndigheder.

⁸ "... der er enighed om vigtigheden af at styrke den løbende overvågning af gennemførelsen af foranstaltningerne til bekæmpelse af hvidvask af penge. Som et første skridt vil institutionerne udarbejde en rapport i juli. På grundlag heraf og i tæt samarbejde med de nationale kompetente myndigheder bør der nås til enighed om yderligere foranstaltninger inden udgangen af 2018, eventuelt som led i en handlingsplan."

⁹ "Med hensyn til bekæmpelse af hvidvask af penge har vi brug for et sæt væsentlige kriterier, som måler de risici for hvidvask af penge, der ligger i banksektoren, på en pålidelig måde. Derudover har vi brug for en robust overvågningsproces, der rapporterer om den reelle gennemførelse af disse kriterier. Både kriterierne og overvågningsprocessen bør udvikles senest i december 2018 af de europæiske institutioner, herunder FTM, og medlemsstaterne med fælles input fra Frankrig og Tyskland. Det er vigtigt, at denne proces ikke blot er af formel karakter, men indebærer en væsentlig begrænsning af de risici, der følger af manglende overholdelse af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge."

af penge, som også gælder for en række aktører uden for sektoren for finansielle tjenesteydelser. Tilsynet med overholdelse af lovgivningen om bekæmpelse af hvidvask af penge følger en national tilgang, der er baseret på tilsyn fra værtslandets side, med kun et minimum af harmonisering af tilsynskompetencerne og ingen harmonisering af tilsynsmyndighedernes beføjelser.

Arbejdet med at begrænse risici for hvidvask af penge i finansielle institutioner er adskilt fra, men hænger tæt sammen, tilsynsmyndighedernes opgave med netop det formål at sikre de finansielle institutioners sikkerhed og soliditet og stabiliteten i det finansielle system generelt. Denne opgave udføres på grundlag af Unionens ramme for tilsyn med finansielle institutioner, som består af en række lovgivningsmæssige instrumenter i forskellige sektorer for finansielle tjenesteydelser¹⁰. Tilsynsbeføjelserne er i vid udstrækning harmoniseret, og ansvaret er først og fremmest overdraget til hjemlandets myndighed. For så vidt angår banker har Den Europæiske Centralbank og de kompetente nationale myndigheder siden oprettelsen af den fælles tilsynsmekanisme delt tilsynsbeføjelserne i de medlemsstater, der deltager i bankunionen.

Denne nuværende ramme omfatter forskellige myndigheder på tværs af jurisdiktioner med forskellige tilsynsmæssige opgaver, beføjelser og ansvarsområder. For at være effektive skal disse myndigheder arbejde tæt sammen. Det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge vil fjerne hindringer for samarbejdet mellem hvidvaskmyndigheder og tilsynsmyndigheder, herunder med Den Europæiske Centralbank¹¹. Det er imidlertid nødvendigt med yderligere skridt for at sikre et effektivt tilsynssamarbejde, navnlig i de tilfælde, hvor finansielle institutioner opererer på tværs af grænserne.

a) Tilsyn med overholdelse af direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge

Direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge bygger på minimumsharmonisering. Det består af principper på højt plan og detaljerede retningslinjer til tilsynsmyndighederne. Dermed overlades det til medlemsstaterne at afgøre, hvordan gennemførelsen skal finde sted, hvilket har ført til forskellig national tilsynspraksis. Der findes på nuværende tidspunkt ingen obligatoriske mekanismer eller detaljerede retningslinjer til at sikre det løbende og strukturerede samarbejde mellem hvidvaskmyndigheder og tilsynsmyndigheder i forbindelse med finansielle institutioner, der opererer på tværs af grænser, og det er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der deles, og hvornår. Hvidvaskmyndighedernes beføjelser er ikke nærmere præciseret¹². Desuden er koordineringen med tredjelande fortsat fragmenteret.

b) Hensyntagen til visse aspekter ved bekæmpelse af hvidvask af penge fra tilsynsmyndighedernes side, herunder Den Europæiske Centralbank i sin egenskab af tilsynsmyndighed

¹⁰ Disse lovgivningsmæssige instrumenter omfatter direktiv 2013/36/EU om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber (kapitalkravsdirektivet), direktiv 2014/65 af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter (MiFID) og direktiv 2009/138/EU af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II).

¹¹ Det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge har til formål at fjerne hindringer og forbedre udvekslingen af oplysninger mellem hvidvaskmyndigheder og tilsynsmyndigheder og opfordrer til, at de samarbejder i videst muligt omfang. Derudover er finansielle efterretningsenheder, når de foretager en analyse og får mistanke, forpligtet til at videregive oplysningerne til de relevante kompetente myndigheder, hvilket kan omfatte tilsynsmyndighederne.

¹² I direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge henvises der til "udvidede tilsynsbeføjelser".

Der er klare forbindelser mellem bekæmpelse af hvidvask af penge og tilsyn: Hvis der ikke gribes ind over for risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, kan de enkelte institutioners finansielle soliditet, det indre markedes integritet og den finansielle stabilitet komme til at lide skade. Tilsynslovgivningen kræver derfor, at tilsynsmyndighederne for finansielle institutioner tager hensyn til visse aspekter ved bekæmpelse af hvidvask af penge i forbindelse med hele deres arbejde¹³.

I praksis er tilsynsmyndighederne imidlertid underlagt nationale bestemmelser, der er blevet gennemført forskelligt, idet de tilsynsmæssige krav i lovgivningen ikke er blevet suppleret med harmoniserede retningslinjer. Desuden er der — på trods af en klar beføjelse til at trække licenser tilbage i tilfælde af alvorlige overtrædelser af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge, nedfældet både i rammen for tilsyn og i rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge — utilstrækkelig klarhed om, på hvilke betingelser tilladelser kan trækkes tilbage. Samarbejdet mellem tilsynsmyndigheder og hvidvaskmyndigheder afhænger også i høj grad af de relevante myndigheders gode tro og vilje¹⁴.

I bankunionen har Den Europæiske Centralbank ikke ansvaret for at sikre overholdelse af reglerne i direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge. Den Europæiske Centralbank har imidlertid i sin egenskab af tilsynsmyndighed til opgave at føre direkte tilsyn med signifikante institutter og står derfor over for ovennævnte udfordringer. Yderligere udfordringer skyldes dens forpligtelse til, for så vidt angår tilsynsmæssige aspekter, der er relevante for tilsynet med bekæmpelse af hvidvask af penge, at anvende og forlade sig på national lovgivning, som gennemfører EU-direktiver i alle de medlemsstater, som deltager i den fælles tilsynsmekanisme. Divergerende nationale regler for gennemførelse i bankunionen medfører betydelige forskelle med hensyn til de oplysninger, som Den Europæiske Centralbank kan indhente, mulighederne for at henvende sig til nationale finansielle efterretningsenheder eller hvidvaskmyndigheder samt de tilsynsredskaber, der er til rådighed, afhængigt af den pågældende banks hjemland.

Den Europæiske Centralbank har desuden i sin egenskab af tilsynsmyndighed fået tillagt visse beføjelser¹⁵ i forhold til mindre signifikante institutter i bankunionen, herunder til at foretage visse vurderinger af risici for hvidvask af penge. Når Den Europæiske Centralbank udøver disse beføjelser, skal den basere sig på input fra både nationale tilsynsmyndigheder og hvidvaskmyndigheder, hvis kommissorier kan variere betydeligt i de forskellige jurisdiktioner.

c) De europæiske tilsynsmyndigheders rolle

¹³ Tilsynsmyndighederne skal tage hensyn til visse aspekter ved bekæmpelse af hvidvask af penge ved meddelelse af tilladelse, vurdering af erhvervelser af kvalificerede andele eller gennemførelse af vurderinger af egnethed og hæderlighed i forbindelse med det almindelige tilsyn som led i den løbende vurdering af de risici, som en finansiell institution kan blive eksponeret for, og i tilfælde af tilbagetrækning af en tilladelse som følge af en alvorlig overtrædelse af nationale bestemmelser om bekæmpelse af hvidvask af penge.

¹⁴ Tilsynsrammerne indeholder hverken et udtrykkeligt krav om et samarbejde mellem tilsynsmyndigheder og hvidvaskmyndigheder, som ville muliggøre rettidige og regelmæssige input om forhold, der vedrører hvidvask af penge, i forbindelse med tilsynsmæssige vurderinger, eller et krav om, at tilsynsmyndigheder skal underrette deres hvidvaskmodparter eller de finansielle efterretningsenheder, hvis de afdækker beviser for hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme i de enheder, de fører tilsyn med.

¹⁵ Den Europæiske Centralbank har ansvaret for meddelelse af tilladelser, tilbagekaldelse af licenser og vurdering af erhvervelser af kvalificerede andele i forhold til mindre signifikante institutter.

De europæiske tilsynsmyndigheder¹⁶ bemyndiges specifikt i oprettelsesforordningerne til at sikre, at Unionens tilsynsregler og ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge anvendes konsekvent og effektivt. Desuden giver direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge de europæiske tilsynsmyndigheder beføjelse til at fremme konvergensen i tilsynet med bekæmpelsen af særlige aspekter ved hvidvask af penge ved at udstede retningslinjer og udarbejde udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder.

Størsteparten af disse myndigheders arbejde med bekæmpelse af hvidvask af penge finder sted i udvalget for bekæmpelse af hvidvask af penge, der er et underudvalg under Det Fælles Udvalg, som samler de myndigheder, der fører tilsyn med bekæmpelsen af hvidvask af penge. Tværsektorielle regler, der hører ind under flere europæiske tilsynsmyndigheders kompetenceområde, skal vedtages af alle de relevante tilsynsråd. I praksis er Den Europæiske Banktilsynsmyndighed den myndighed, der er mest aktiv, når det drejer sig om bekæmpelse af hvidvask af penge, og dens arbejde er ikke begrænset til fælles aktioner¹⁷.

Bekæmpelse af hvidvask af penge er blot en af de europæiske tilsynsmyndigheders mange opgaver og er derfor med i konkurrencen om ressourcer. Desuden har den besværlige og langvarige proces, der ligger til grund for beslutningstagningen i Det Fælles Udvalg, kombineret med de tre myndigheders forskellige grader af prioritering af bekæmpelse af hvidvask af penge, hidtil gjort deres rolle forholdsvis begrænset.

3. EN STRATEGI FOR ET GNIDNINGSLØST TILSYNSSAMARBEJDE

Vedtagelsen af det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge er et vigtigt skridt i retning af at styrke rammen. Effektiv bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, herunder skattekriminalitet, forudsætter, at de nye regler gennemføres korrekt, og at koordineringen mellem de forskellige myndigheder forbedres.

Det er imidlertid nødvendigt at fastlægge en bredere strategi, der skal sikre, at tilsynet med finansielle institutioner og markeder er effektivt og solidt, når det drejer sig om at tackle de udfordringer, der følger af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og rammen for tilsyn har som fælles mål at bevare den finansielle stabilitet, hvilket indebærer, at der ikke blot er behov for en klar afgrænsning af de forskellige myndigheders opgaver, men også for en koordineret og gensidigt forstærkende udnyttelse af alle de beføjelser, de har til rådighed, og en gnidningsløs udveksling og struktureret strøm af relevante oplysninger.

Den foreslåede strategi er baseret på den analyse, som ovennævnte fælles arbejdsgruppe, nedsat af Kommissionen, har foretaget. Den omfatter kortsigtede lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige initiativer kombineret med mere ambitiøse langsigtede mål, hvilket burde øge samspillet mellem rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og rammen for tilsyn skridt for skridt.

¹⁶ Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed, Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger.

¹⁷ Den Europæiske Banktilsynsmyndighed har f.eks. offentliggjort sin egen "Opinion on the application of customer due diligence measures to asylum seekers" (udtalelse om anvendelsen af kundelegitimationsprocedurer over for asylansøgere) med henblik på at fremme en fælles tilgang til at give asylansøgere adgang til betalingskonti, Den Europæiske Banktilsynsmyndighed er et aktivt medlem af Baselkomitéens ekspertgruppe vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge, og Den Europæiske Banktilsynsmyndighed er i færd med at iværksætte sine egne evalueringer af hvidvaskmyndigheder med henblik på at effektivisere tilsynet på bankområdet med bekæmpelse af hvidvask af penge.

3.1. LOVGIVNINGSMÆSSIGE INITIATIVER PÅ KORT SIGT

En række spørgsmål skal tackles hurtigst muligt ved hjælp af lovgivningsændringer. Flere vigtige ændringer, som kunne føre til større forbedringer af den tilsynsmæssige ramme for imødegåelse af risikoen for hvidvask af penge, og som dermed kunne bidrage til at begrænse risikoen i finanssektoren, kunne allerede tages op til overvejelse i forbindelse med de igangværende lovgivningsforhandlinger.

3.2.1 Udbygning af tilsynsrammen for banker — Ændringer af kapitalkravsdirektivet

Mens det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge styrker kravene om samarbejde mellem forskellige nationale myndigheder og forbedrer det grænseoverskridende samarbejde, kan visse bestemmelser i den sektorspecifikke lovgivning, navnlig kapitalkravsdirektivet, utilsigtet påvirke samarbejdet om bekæmpelse af hvidvask af penge. Navnlig er den strenge fortrolighedsordning kombineret med manglen på en klar forpligtelse for tilsynsmyndighederne til at samarbejde med de relevante hvidvaskmyndigheder og -organer problematisk.

I den forbindelse har Europa-Parlamentet forelagt to relevante ændringer til Kommissionens forslag fra november 2016 om ændring af kapitalkravsdirektivet (en del af risikobegrænsningspakken) vedrørende udveksling af oplysninger og pligt til samarbejde mellem tilsynsmyndigheder og hvidvaskmyndigheder og -organer. Kommissionen går stærkt ind for bedre informationsudveksling og pligt til samarbejde mellem tilsynsmyndigheder og hvidvaskmyndigheder og -organer:

- I forbindelse med en skærpelse af kravene om udveksling af oplysninger bør alle relevante myndigheder og organer, der modtager, analyserer og behandler oplysninger om bekæmpelse af hvidvask af penge, udtrykkeligt være omfattet af undtagelser vedrørende fortrolighed.
- Med hensyn til pligten til at samarbejde bør alle relevante myndigheder have mulighed for at henvise spørgsmål om manglende enighed vedrørende samarbejde og udveksling af oplysninger til Den Europæiske Banktilsynsmyndighed. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed kunne også få et udtrykkeligt mandat til at præcisere bestemmelserne for samarbejde og udveksling af oplysninger, navnlig i relation til grænseoverskridende koncerner og i forbindelse med identificering af overtrædelser af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge.

3.2.2 Styrkelse af tilsynsmæssig konvergens — et udvidet forslag til revision af reglerne om de europæiske tilsynsmyndigheder

Under den nuværende lovgivningsmæssige ramme bidrager de europæiske tilsynsmyndigheder allerede til at overvåge risici for hvidvask af penge og har en række beføjelser, som de opfordres til at anvende fuldt ud for at øge deres bidrag til bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Der bør dog tages større skridt til at sikre, at risici for hvidvask af penge systematisk, effektivt og konsekvent indarbejdes i tilsynsstrategier og -praksis hos alle relevante myndigheder. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed vil spille en central rolle med hensyn til at opnå dette.

Kommissionens forslag fra september 2017 om revision af de europæiske tilsynsmyndigheders oprettelsesforordninger har til formål at styrke de europæiske

tilsynsmyndigheders kapacitet til at sikre et konvergerende og effektivt finansielt tilsyn ved at styrke deres mandater, indføre et mere uafhængigt og effektivt forvaltningssystem og give de europæiske tilsynsmyndigheder en mere hensigtsmæssig finansieringsmekanisme til at udføre deres opgaver. Kommissionen **opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at nå til enighed om dette forslag.**

Men når det gælder disse myndigheders rolle med hensyn til bekæmpelse af hvidvask af penge, er der behov for yderligere ændringer for at opnå et mere effektivt system. For at sikre et tilsyn af høj kvalitet med bekæmpelse af hvidvask af penge og en effektiv koordinering mellem de forskellige myndigheder i alle medlemsstater skal ansvaret for bekæmpelse af hvidvask af penge i finanssektoren specifikt overlades til en af de europæiske tilsynsmyndigheder, nemlig Den Europæiske Banktilsynsmyndighed. Dens mandat skal være mere eksplicit og omfattende og ledsages af en række klart formulerede opgaver, med dertil hørende beføjelser og tilstrækkelige ressourcer. Derfor har Kommissionen i dag ændret sit eksisterende forslag til ændring af de europæiske tilsynsmyndigheders oprettelsesforordninger med det formål at styrke mandatet til bekæmpelse af hvidvask af penge på fire måder.

i. Optimering af brugen af ekspertise og ressourcer, der er afsat til opgaver i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge

Det foreslås, at de ressourcer og den ekspertise, der for øjeblikket er spredt på de tre europæiske tilsynsmyndigheder og Det Fælles Udvalgs særlige underudvalg, centraliseres hos Den Europæiske Banktilsynsmyndighed og gives en mere robust støttestruktur. Koncentrationen i Den Europæiske Banktilsynsmyndighed er hensigtsmæssig, da risiciene for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i banksektoren sandsynligvis vil få systemiske virkninger.

Der bør sikres inddragelse og passende repræsentation af samtlige nationale hvidvaskmyndigheder, som er ansvarlige for alle berørte enheder i finanssektoren, for så vidt angår reguleringsopgaver vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge, f.eks. udarbejdelse af bindende tekniske standarder, retningslinjer og anbefalinger. I den forbindelse bør det nuværende udvalg for bekæmpelse af hvidvask af penge under Det Fælles Udvalg omdannes til et permanent udvalg under Den Europæiske Banktilsynsmyndighed. Det bør bestå af cheferne af alle nationale hvidvaskmyndigheder, ligesom det afviklingsudvalg, der blev nedsat ved artikel 127 i direktivet om genopretning og afvikling af banker¹⁸.

ii. Præcisering af rækkevidden og indholdet af opgaverne i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge

Da spørgsmål om bekæmpelse af hvidvask af penge er af horisontal karakter, foreslås det, at Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds opgaver i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge præciseres nærmere i oprettelsesforordningen, således som det allerede er tilfældet i forbindelse med opgaver, der er relateret til forbrugerbeskyttelse¹⁹. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed vil få specifikke beføjelser inden for bekæmpelse af hvidvask af penge, mens Det Fælles Udvalg vil behandle tværsektorielle aspekter ved opgaver i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge, der kræver den ekspertise, som Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger og Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndighed ligger inde med. Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds centrale opgaver i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber.

¹⁹ Artikel 9 i forordningen om Den Europæiske Banktilsynsmyndighed.

vil omfatte de forpligtede enheder, der er omhandlet i direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge, og som også er omfattet af forordningerne om de europæiske tilsynsmyndigheder samt tilsynsmyndighederne for sådanne institutioner.

iii. Udbygning af redskaberne til varetagelse af opgaverne i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge

For så vidt angår de specifikke opgaver i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge, foreslås der en række foranstaltninger, som skal sikre, at arbejdet med at bekæmpe hvidvask af penge bliver mere effektivt og prioriteres højere:

- På grundlag af de uafhængige evalueringer, der indgik i Kommissionens oprindelige forslag, mener Kommissionen, at Den Europæiske Banktilsynsmyndighed bør foretage **regelmæssige uafhængige evalueringer** af spørgsmål vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge med ekspertbidrag fra det foreslåede stående udvalg for bekæmpelse af hvidvask af penge. Det specifikke format og omfang af hver enkelt evaluering kunne skræddersys med henblik på at afhjælpe eventuelle behov eller problemer i forbindelse med tilsynet med bekæmpelse af hvidvask af penge på et bestemt tidspunkt eller på en fremadrettet måde²⁰.
- Hvis der ved en evaluering konstateres alvorlige mangler med hensyn til identifikation, vurdering eller imødegåelse af risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, bør myndigheden **underrette Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen**.
- Den Europæiske Banktilsynsmyndighed bør med henblik på at varetage sine opgaver i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge gøres til **datahubben** for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge i Unionen og bør derfor være i stand til fra hvidvaskmyndigheder og tilsynsmyndigheder at indsamle alle nødvendige oplysninger og data om spørgsmål vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge, som bør omfatte fortrolige data om særlige sager om hvidvask af penge samt forhold, der vedrører hvidvask af penge, og som er konstateret i forbindelse med vurderinger af egnethed og hæderlighed.
- Den Europæiske Banktilsynsmyndighed bør også regelmæssigt foretage en **risikovurdering** for at afprøve strategier og ressourcer i forbindelse med de vigtigste nye risici for hvidvask af penge, og disse resultater bør afspejles i den udtalelse, som den er forpligtet til at afgive med henblik på den halvårslige overnationale risikovurdering, som Kommissionen foretager i medfør af direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge.
- Endelig bør Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds kapacitet til at håndhæve reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge styrkes, bl.a. i forbindelse med de beføjelser, den har i relation til overtrædelser af EU-retten eller bindende mægling. Den bør derfor om nødvendigt kunne **anmode nationale tilsynsmyndigheder om at efterforske sager**, hvor erhvervsdrivende i finanssektoren påstås ikke at have opfyldt deres forpligtelser i henhold

²⁰ Ud over omfattende evalueringer af de enkelte kompetente myndigheder kan Den Europæiske Banktilsynsmyndighed vælge at gennemføre tematiske eller dybdegående evalueringer af udvalgte spørgsmål, evalueringer af overholdelsen af visse lovgivningsmæssige krav, evalueringer af praktiske tilsynsprocedurer på tværs af nogle få udvalgte myndigheder eller andre former for evalueringer i forbindelse med relevante spørgsmål.

til direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge. Hvis myndigheden træffer afgørelser i henhold til de gældende procedurer i forbindelse med overtrædelser af lovgivning eller bindende mægling, og en national myndighed ikke efterkommer disse afgørelser, bør myndigheden på visse betingelser desuden kunne **vedtage afgørelser, der er rettet direkte til operatører i finanssektoren**, med krav om, at de skal opfylde deres retlige forpligtelser ikke kun i henhold til EU-ret, der finder umiddelbar anvendelse, men også som fastsat i national lovgivning, der gennemfører direktiver, eller som gør brug af valgmuligheder, som medlemsstaterne har i henhold til EU-retten.

Disse værktøjer vil gøre det muligt at foretage en omfattende og ajourført analyse af de stærke og svage sider ved tilsynet og tage stilling til nye trusler om og tendenser i forbindelse med hvidvask af penge, som kan have virkninger på tværs af grænserne.

iv. Styrkelse af Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds koordinerende rolle i forbindelse med internationale spørgsmål vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge

Endelig foreslås det at give Den Europæiske Banktilsynsmyndighed et klart ansvar for koordineringen af væsentlige spørgsmål vedrørende tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge på internationalt plan. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed bør navnlig spille en ledende rolle i forbindelse med koordineringen af samarbejdet med de relevante tredjelandsmyndigheder i sager med en grænseoverskridende dimension.

3.2. IKKE-LOVGIVNINGSMÆSSIGE FORANSTALTNINGER PÅ KORT SIGT

For omgående at afhjælpe nogle af de praktiske hindringer for et passende samarbejde er det berettiget med proaktive, samordnede foranstaltninger fra de kompetente myndigheders side. De europæiske tilsynsmyndigheder bør sammen med Den Europæiske Centralbank i dens egenskab af tilsynsmyndighed udnytte deres eksisterende beføjelser til at forbedre den nuværende gennemførelse af rammen.

De europæiske tilsynsmyndigheders tiltag

Foranstaltningerne bør først fokusere på aspekterne ved bekæmpelse af hvidvask af penge i banksektoren, idet bekæmpelse af hvidvask af penge er af særlig relevans for banker, og på de potentielle systemiske konsekvenser for banksektoren i Europa. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed opfordres til at påtage sig en ledende rolle, iværksætte de nedenfor beskrevne foranstaltninger, dele sin ekspertise og koordinere arbejdet med Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger.

- Den Europæiske Banktilsynsmyndighed opfordres til først at **gøre status** over alle de forskellige spørgsmål om bekæmpelse af hvidvask af penge, der er relevante set i et tilsynsmæssigt perspektiv, samt at foretage en kortlægning på EU-plan af den eksisterende praksis med at indarbejde visse aspekter ved bekæmpelse af hvidvask af penge i tilsynet. I den forbindelse bør der også gøres status over kendetegnene ved samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne og hvidvaskmyndighederne og -organerne, både inden for de enkelte medlemsstater og på tværs af grænser. Dette bør føre til identifikation af bedste tilsynspraksis samt potentielle mangler.
- Den Europæiske Banktilsynsmyndighed opfordres til på grundlag af denne statusopgørelse at vedtage **fælles retningslinjer** til støtte for Unionens tilsynsmyndigheder med hensyn til på passende og konsekvent måde at tage højde for risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i forbindelse med deres aktiviteter. Myndigheden bør navnlig anvende eksisterende mandater til at udstede retningslinjer og udarbejde udkast til tekniske standarder med henblik på at præcisere, hvordan tilsynsmyndighederne bør integrere visse aspekter ved bekæmpelse af hvidvask af penge i deres forskellige værktøjer²¹. I retningslinjerne bør der lægges vægt på, hvordan samarbejdet kan forbedres i alle faser af tilsynsprocessen.
- Den Europæiske Banktilsynsmyndighed opfordres også til at **analysere virkningerne af de forskellige tilgange bag fordelingen af kompetencer** inden for tilsyn (dvs. hjemlandskontrol, konsolideret tilsyn) og tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge (dvs. værtslandskontrol, informationsudveksling). Dette bør være retningsgivende for tilsynsmyndighederne i forbindelse med grænseoverskridende koncerner med hensyn til at identificere de relevante modparter inden for rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge.
- Hvad angår bekæmpelse af hvidvask af penge, opfordres Den Europæiske Banktilsynsmyndighed til i samarbejde med de andre to europæiske

tilsynsmyndigheder, hvis det er relevant, nøje at **overvåge gennemførelsen af de fælles retningslinjer for risikobaseret tilsyn** med henblik på opfølgning på anbefalingerne i Kommissionens overnationale risikovurdering fra 2017²². De europæiske tilsynsmyndigheder bør i den kommende fælles udtalelse om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i Unionen²³ understrege de strategiske aspekter i finanssektoren ved bekæmpelse af hvidvask af penge og de i denne forbindelse konstaterede forhold, herunder mulige metoder til at afhjælpe eventuelt identificerede mangler.

- Desuden opfordres de europæiske tilsynsmyndigheder til at **udvide de fælles retningslinjer for risikobaseret tilsyn med henblik på at præcisere fælles procedurer og metoder** for hvidvaskmyndighedernes tilsyn med og vurdering af finansielle institutioners overholdelse af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge. De europæiske tilsynsmyndigheder opfordres også til at udstede væsentlige retningslinjer, der præciserer **samarbejdet og udvekslingen af oplysninger** mellem hvidvaskmyndigheder og tilsynsmyndigheder, og til at fremme oprettelsen af kollegier til bekæmpelse af hvidvask af penge.
- **Den Europæiske Banktilsynsmyndighed** bør spille en central rolle med hensyn til at sikre overholdelse af rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge. Den bør **foretage vidtgående evalueringer af hvidvaskmyndighedernes aktiviteter**, som ledsages af konkrete anbefalinger til disse myndigheder og en effektiv opfølgningsmekanisme. I den forbindelse støtter Kommissionen fuldt ud Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds nylige initiativer vedrørende evalueringer af bekæmpelse af hvidvask af penge og dens opfølgning af Kommissionens anmodninger om efterforskning af overtrædelser af EU-retten, for så vidt angår bekæmpelse af hvidvask af penge, og tilskynder til, at Den Europæiske Banktilsynsmyndighed fortsat anvender disse redskaber til at identificere uberettiget tilsynspraksis.

²² Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurderingen af de risici for hvidvask og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter (COM (2017) 340 final).

²³ Den fælles udtalelse kræves i henhold til artikel 6, stk. 5, i direktiv (EU) 2015/849.

- For så vidt angår de **internationale aspekter ved samarbejdet** om bekæmpelse af hvidvask af penge, støtter Kommissionen en mere **proaktiv rolle for Den Europæiske Banktilsynsmyndighed og etablering af kontakter til myndighederne i tredjelande** i overensstemmelse med dens nuværende mandat. Den opfordres til at udarbejde en samarbejdsstrategi med de relevante tredjelandsmyndigheder for at sikre, at sådanne myndigheder på passende vis og konsekvent tager hensyn til Unionens interesser i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge.

Foranstaltninger truffet af Den Europæiske Centralbank i sin egenskab af tilsynsmyndighed

Hidtil har Den Europæiske Centralbank først og fremmest måttet forlade sig på nationale hvidvaskmyndigheders vilje til at bekæmpe hvidvask af penge. Det er nu en prioritet, at Den Europæiske Centralbank **indgår et multilateralt aftalememorandum med hvidvaskmyndighederne** om udveksling af oplysninger senest den 10. januar 2019, som krævet i henhold til det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge.

Det er af stor betydning, at alle tilsynsmyndigheder **præciserer de praktiske ordninger**, der vedrører indarbejdelse af visse aspekter ved bekæmpelse af hvidvask af penge i tilsynet, under hensyntagen til Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds retningslinjer. Inden for rammerne af den fælles tilsynsmekanisme er der yderligere et behov for at **præcisere opgavefordelingen** mellem Den Europæiske Centralbank og de kompetente nationale myndigheder, som bistår Den Europæiske Centralbank, når den varetager sine tilsynsopgaver i forbindelse med både signifikante og mindre signifikante institutter.

3.3. KONKLUSIONER OG PERSPEKTIVER PÅ LÆNGERE SIGT

Mangler ved det nuværende system kan kun afhjælpes, hvis alle aktører handler hurtigt og i tæt samordning. Et politisk engagement fra alle sider og på alle niveauer vil være afgørende, hvis ovennævnte strategi skal gennemføres med succes.

Kommissionen opfordrer derfor Europa-Parlamentet og Rådet til at godkende de tiltag, der er beskrevet i denne meddelelse, og til at vedtage de relevante lovgivningsforslag senest i begyndelsen af 2019 og således tage et afgørende skridt i retning af et mere robust system.

Selv om det nationale tilsyn til bekæmpelse af hvidvask af penge fortsat vil spille en central rolle i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, er der behov for at overveje, om den nuværende situation, som giver mulighed for at gennemføre bestemmelser i medlemsstaterne på forskellig vis, og som afspejler asymmetrier i fordelingen af opgaver og kompetencer, er befordrende for et sammenhængende og levedygtigt system for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge i Unionen. Man kunne undersøge forskellige muligheder for eventuelt flere reformer. Kommissionen vil overveje disse spørgsmål i forbindelse med den rapport, som den har til opgave at levere i henhold til artikel 65 i det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge.

I den rapport kunne man, under hensyntagen til den lovgivningsmæssige udvikling i Parlamentet og Rådet i forbindelse med revisionen af de europæiske tilsynsmyndigheder, overveje de langsigtede foranstaltninger, der er foreslået i det oplæg, som den fælles arbejdsgruppe har udarbejdet. Det bør navnlig overvejes at ændre direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge til en forordning, hvorved der kunne fastsættes en harmoniseret, direkte gældende EU-lovgivningsramme til bekæmpelse af hvidvask af penge. Der kan også overvejes forskellige alternativer med henblik på at sikre et konsekvent tilsyn af høj kvalitet med hvidvask af penge, en gnidningsløs udveksling af oplysninger og et optimalt samarbejde

mellem alle relevante myndigheder i Unionen²⁴. Dette kan kræve, at et EU-organ tillægges særlige opgaver i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge.

²⁴ Herunder også på beskatningsområdet.