



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 12 september 2018
(OR. en)

12108/18

EF 235
ECOFIN 818
DROIPEN 122
CRIMORG 120
CODEC 1457

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	12 september 2018
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2018) 645 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN Ett starkare EU-regelverk för stabilitetstillsyn och penningtvättstillsyn över finansinstitut

För delegationerna bifogas dokument – COM(2018) 645 final.

Bilaga: COM(2018) 645 final

Bryssel den 12.9.2018
COM(2018) 645 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA CENTRALBANKEN,
EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

**Ett starkare EU-regelverk för stabilitetstillsyn och penningtvättstillsyn över
finansinstitut**

1. INLEDNING

Unionens finansiella system vilar på en stark reglerings- och tillsynsmässig ram som de senaste åren har genomgått en grundlig översyn för säkerställa att institut verksamma inom finanssektorn är säkra och sunda och att det finansiella systemet är stabilt. I det skärpta regelverket ingår numera även en bankunion som håller på att fullbordas¹. Bankunionens första två pelare är redan på plats, vilket innebär att de deltagande medlemsstaternas banksystem ligger under den gemensamma tillsynsmekanismens och den gemensamma resolutionsmekanismens gemensamma ansvar, samt att det finns ett enhetligt regelverk för hela unionen. För att främja en konvergent och effektiv finansiell tillsyn i hela unionen har kommissionen även lagt fram lagstiftningsförslag som ska förstärka de europeiska tillsynsmyndigheternas mandat och styrning². Dessa förslag är av central betydelse för kapitalmarknadsunionen och måste antas utan dröjsmål.

Ett starkt och trovärdigt system för att upptäcka och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism är en viktig del av detta regelverk och av en väl fungerande bankunion och kapitalmarknadsunion. Även om det nuvarande systemet har förbättrats väsentligt på senare år behövs snabba lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att rätta till ett antal påvisade brister.

Unionens regelverk för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism³ skärptes betydligt genom antagandet av fjärde penningtvättsdirektivet⁴, som uppfyller internationella standarder⁵. Det femte penningtvättsdirektivet⁶, som trädde i kraft i juli 2018 och ska ha införlivats i nationell lagstiftning senast den 10 januari 2020, innebär ytterligare stora förbättringar. Det går längre än internationella standarder och innehåller åtgärder för att öka transparensen när det gäller verkligt huvudmannaskap, skärper reglerna för bedömning av högrisktredjeländer, hanterar risker i samband med anonyma förbetalda kort och virtuella valutor, samt innehåller regler om samarbete mellan de myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn och de myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn.

Trots det skärpta regelverket har flera fall av penningtvätt i europeiska banker på senare tid gett anledning till oro över att det fortfarande finns luckor i EU:s tillsynsregler. Det saknas framför allt en tydlig koppling mellan stabilitets- och penningtvättsreglerna för finansinstitut. Kommissionen är även oroad över att tillsynsmyndigheter reagerar för långsamt och över brister i samarbetet och utbytet av information – både inom landet mellan myndigheter som

¹ Se meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om fullbordande av bankunionen, COM(2017) 592 final, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Fullbordande av kapitalmarknadsunionen – dags att påskynda arbetet, COM(2018) 0114 final.

² COM(2017) 536 final.

³ Hänvisningar till penningtvättsbekämpning i detta meddelande ska tolkas som att de även avser bekämpning av finansiering av terrorism.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

⁵ Internationellt är det FATF (*Financial Action Task Force*) som sätter standarder när det gäller penningtvätt och samtliga av dess medlemmar följer dess rekommendationer.

⁶ 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.

ansvarar för stabilitetstillsyn och myndigheter som ansvarar penningtvättsbekämpning, och över gränserna mellan myndigheter i olika medlemsstater eller i tredjeland⁷.

Även om fallen bara berör en mycket liten del av unionens finansiella system har de påverkat dess anseende och det krävs snabba och beslutsamma åtgärder från unionens sida för att åtgärda de brister som upptäckts och ytterligare minska de risker i unionens finansiella system som härrör från penningtvätt och finansiering av terrorism.

Även övriga EU-institutioner har uttryckt oro över detta. Europaparlamentet har hållit flera utfrågningar till följd av de senaste skandalerna och i rådet har frågan tagits upp av finansministrarna, senast av Eurogruppens ordförande Mario Centeno i en skrivelse av den 25 juni 2018 till Europeiska rådets ordförande Donald Tusk⁸. Frågan tas även upp i den franska Mesebergdeklarationen och färdplanen av den 19 juni 2018⁹.

Som en första åtgärd uppmanade kommissionen i maj 2018 ordförandena för de tre europeiska tillsynsmyndigheterna, ordföranden i Esmas penningtvättskommitté och ordföranden i Europeiska centralbankens tillsynsnämnd att inrätta en gemensam arbetsgrupp för att tillsammans överväga hur det nuvarande systemet för samarbete mellan myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn och myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn kan förbättras.

Det är mot denna bakgrund som det i detta meddelande och i det åtföljande lagstiftningsförslaget beskrivs vad som måste göras för att ytterligare förbättra tillsynen av finansinstitut i unionen vad gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett beslutsamt agerande från alla berörda myndigheters sida skulle stärka integriteten hos unionens finansiella system och framför allt bankunionen, bidra till finansiell stabilitet och ytterligare minska den ekonomiska brottsligheten i unionen.

2. VARFÖR BEHÖVS EU-ÅTGÄRDER?

EU har ett starkt regelverk för att förhindra och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Regelverket införlivar de internationella standarder som utarbetats av FATF, men innehåller därutöver andra skyddsåtgärder för att säkerställa att EU:s finansiella system är säkert och välfungerande. En hörnsten i regelverket för penningtvättsbekämpning är kravet att både finansinstitut och andra företag ska ha interna system för att upptäcka och bedöma risker för penningtvätt i samband med sin verksamhet och för att hantera dessa risker. Tillsynsreglerna för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism finns i en enda rättsakt – penningtvättsdirektivet – som även är tillämplig på ett antal aktörer utanför finanssektorn. Kontrollen av att penningtvättslagstiftningen efterlevs sker på nationell nivå

⁷ Det handlar om sådant som förekom innan femte penningtvättsdirektivet införlivades. Direktivet kommer att förbättra samarbetet och informationsutbytet mellan alla relevanta myndigheter.

⁸ "...det råder enighet om vikten av att skärpa den nuvarande kontrollen av genomförandet av åtgärder mot penningtvätt. Institutionerna ska, som ett första steg, upprätta en rapport i juli. På grundval av denna och i nära samarbete med nationella behöriga myndigheter bör en överenskommelse träffas om ytterligare åtgärder före utgången av 2018, eventuellt inom ramen för en handlingsplan."

⁹ "När det gäller penningtvättsbekämpning behöver vi ett antal konkreta grundläggande kriterier som på ett tillförlitligt sätt mäter risken för penningtvätt inom banksektorn. Vi behöver dessutom en stark uppföljningsrapportering av den faktiska tillämpningen av dessa kriterier. Både kriterier och uppföljningsprocess bör ha utformats före utgången av december 2018 av EU-institutionerna, den gemensamma tillsynsmekanismen och medlemsstaterna, samt med gemensamma synpunkter från Frankrike och Tyskland. Det är mycket viktigt att denna process inte bara är av formell karaktär utan att den väsentligt minskar risker till följd av underlåtenhet att följa penningtvättsreglerna."

enligt principen om värdlandstillsyn, med endast minimal harmonisering av tillsynsmyndigheters behörighet och ingen harmonisering alls av tillsynsmyndigheters befogenheter.

Arbetet för att minska risken för penningtvätt i finansinstitut är skilt från, men har nära anknytning till, det arbete som myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn bedriver för att säkerställa att finansinstitut är säkra och sunda och att hela det finansiella systemet är stabilt. Detta uppdrag utförs på grundval av EU:s regelverk för stabilitetstillsyn av finansinstitut som består av ett antal rättsakter för olika finansiella tjänster¹⁰. När det gäller stabilitetstillsynen är befogenheterna i hög grad harmoniserade och ansvaret ligger främst på hemlandsmyndigheten. Sedan den gemensamma tillsynsmekanismen inrättades är tillsynsbefogenheterna när det gäller banker i medlemsstater som deltar i bankunionen numera fördelade mellan Europeiska centralbanken och de nationella behöriga myndigheterna.

I det nuvarande systemet deltar olika myndigheter i olika jurisdiktioner som har olika uppgifter, befogenheter och ansvarsområden vad gäller tillsyn. För att systemet ska vara effektivt måste dessa myndigheter ha ett närmare samarbete. Genom femte penningtvättsdirektivet undanröjs hinder för samarbete mellan myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn och myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn, till exempel Europeiska centralbanken¹¹. Mer måste emellertid göras för att säkerställa ett effektivt tillsynssamarbete, i synnerhet när det gäller finansinstitut med gränsöverskridande verksamhet.

a) Övervakning av att penningtvättsdirektivet följs

Penningtvättsdirektivet är baserat på minimal harmonisering. Det består av övergripande principer och en del närmare riktlinjer för tillsynsmyndigheter. Medlemsstaterna har därmed handlingsfrihet när det gäller genomförandet, vilket har lett till olika tillsynspraxis i olika länder. Det finns för närvarande ingen obligatorisk mekanism eller några utförliga riktlinjer för att säkerställa ett fortlöpande och strukturerat samarbete mellan myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn och myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn när det gäller finansinstitut med gränsöverskridande verksamhet, vilket innebär att det är möjligt för myndigheterna att själva bestämma vilken information de utbyter och när. Det fastställs inte exakt hur stor räckvidd myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn har i sina befogenheter¹². Samordningen med tredjeländer är dessutom fortfarande fragmenterad.

b) Myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn, däribland Europeiska centralbanken i dess tillsynsfunktion, ska ta hänsyn till penningtvättsaspekter

Det finns tydliga kopplingar mellan penningtvättstillsynen och stabilitetstillsynen: underlåtenhet att ta itu med risker för penningtvätt och finansiering av terrorism kan skada enskilda instituts finansiella soliditet, den inre marknadens integritet och den finansiella

¹⁰ Det handlar bl.a. om följande rättsakter: direktiv 2013/36/EU om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag (kapitalkravsdirektivet), direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument (Mifid) och direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II).

¹¹ Femte penningtvättsdirektivet syftar till att undanröja hinder och förbättra utbytet av information mellan myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn och myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn samt att få dem att samarbeta i största möjliga utsträckning. Om en finansunderrättelseenhet till följd av en analys misstänker brott är den dessutom skyldig att vidarebefordra informationen till relevanta behöriga myndigheter, vilket kan innefatta den myndighet som ansvarar för stabilitetstillsyn.

¹² I penningtvättsdirektivet talas det om ”förstärkta tillsynsbefogenheter”.

stabiliteten. Enligt lagstiftningen om stabilitetstillsyn måste myndigheter som utövar tillsyn av finansinstitut i all sin verksamhet därför ta hänsyn till penningtvättsaspekter¹³.

På grund av att EU-lagstiftningen har införlivats på olika sätt omfattas emellertid myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn i praktiken av olika nationella regler, eftersom tillsynskraven i lagstiftningen inte har kompletterats med harmoniserade riktlinjer. Och även om både stabilitets- och penningtvättsreglerna fastställer en tydlig befogenhet att dra in auktorisationer vid allvarliga överträdelser av penningtvättsreglerna är det inte tillräckligt tydligt under vilka omständigheter auktorisationer kan dras in. Samarbetet mellan myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn och myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn är dessutom i hög grad avhängigt av de relevanta myndigheternas goda vilja¹⁴.

I bankunionen är det inte Europeiska centralbanken som har i uppdrag att kontrollera att penningtvättsdirektivets regler efterlevs. Men det är Europeiska centralbanken som i sin tillsynsfunktion utövar direkt tillsyn över betydande institut och som därför ställs inför dessa problem. Andra problem uppstår till följd av dess skyldighet att när det gäller stabilitetstillsynsaspekter som är relevanta för penningtvättstillsynen tillämpa och utgå från den nationella lagstiftning som införlivar EU-direktiven i de medlemsstater som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen. Att EU-lagstiftning har införlivats på olika sätt inom bankunionen leder till stora skillnader när det gäller vilken information Europeiska centralbanken kan få, dess möjligheter att kontakta nationella finansiella underrättelseenheter eller myndigheter som ansvarar för penningtvättsbekämpning, samt när det gäller vilka tillsynsverktyg som står till dess förfogande, vilket beror på i vilket land den berörda banken hör hemma.

Europeiska centralbanken har i sin tillsynsfunktion dessutom vissa befogenheter¹⁵ när det gäller mindre betydande institut i bankunionen, bl.a. när det gäller en del bedömningar av penningtvättsrelaterade risker. När Europeiska centralbanken utövar dessa befogenheter måste den förlita sig på underlag från både myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn och myndigheter ansvariga för penningtvättstillsyn, vars ansvarsområden kan skifta avsevärt mellan olika jurisdiktioner.

c) De europeiska tillsynsmyndigheternas roll

De europeiska tillsynsmyndigheterna¹⁶ får genom sina inrättandeförordningar specifikt i uppdrag att säkerställa att EU:s stabilitetstillsyns- och penningtvättsregler tillämpas på ett

¹³ Myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn är skyldiga att ta hänsyn till penningtvättsaspekter när de beviljar auktorisation, bedömer förvärv av kvalificerade innehav eller gör lämplighetsbedömningar, samt i sin sedvanliga tillsyn som ett led i sin fortlöpande bedömning av risker som ett finansinstitut kan vara exponerat för och i fall där en auktorisation dras in på grund av en allvarlig överträdelse av nationella penningtvättsbestämmelser.

¹⁴ Regelverket för stabilitetstillsyn fastställer ingen uttrycklig samarbetsskyldighet för myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn att regelmässigt och utan dröjsmål överlämna information om resultaten av sin tillsyn som kan beaktas i de bedömningar som görs av de myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn. Det finns heller ingen skyldighet för myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn att underrätta myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn eller finansiella underrättelseenheter om de skulle upptäcka tecken på penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med sin tillsyn av företag.

¹⁵ När det gäller mindre betydande institut ansvarar Europeiska centralbanken för auktorisation, indragning av auktorisation och bedömning av kvalificerade innehav.

¹⁶ Europeiska bankmyndigheten, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten.

konsekvent, effektivt och ändamålsenligt sätt. Genom penningtvättsdirektivet ges de europeiska tillsynsmyndigheterna dessutom befogenhet att när det gäller vissa aspekter främja konvergens i penningtvättstillsynen genom att utfärda riktlinjer och lägga fram förslag till tekniska tillsynsstandarder.

Merparten av dessa myndigheters arbete för att bekämpa penningtvätt sker inom kommittén för bekämpning av penningtvätt, en underkommitté till den gemensamma kommittén som samlar de myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn. Tvärsektoriella regler som faller inom ramen för flera europeiska tillsynsmyndigheters behörighet måste antas av samtliga tillsynsstyrelser. I praktiken är det Europeiska bankmyndigheten som är mest aktiv när det gäller penningtvättsbekämpning och vars arbete inte är begränsat till gemensamma insatser¹⁷.

Penningtvättsbekämpning är bara en av de europeiska tillsynsmyndigheternas många uppgifter och konkurrerar därför om resurserna. Den omständliga och utdragna beslutsprocessen i den gemensamma kommittén har i kombination med att de tre myndigheterna inte fäster samma vikt vid penningtvätsfrågor lett fram till att deras roll varit ganska begränsad.

3. STRATEGI FÖR ETT SÖMLÖST TILLSYNSSAMARBETE

Antagandet av femte penningtvättsdirektivet är ett viktigt steg för att förstärka regelverket. En effektiv bekämpning av finansiell brottslighet, däribland skattebrott, kräver att de nya reglerna verkligen tillämpas och en starkare samordning mellan olika myndigheter.

Det behövs emellertid en mer övergripande strategi för att säkerställa att tillsynen av finansinstitut och finansiella marknader är verkningsfull och robust när det gäller att hantera de utmaningar som är en följd av penningtvätt och finansiering av terrorism. Att bevara finansiell stabilitet är ett gemensamt mål för regelverken för såväl penningtvätts- som stabilitetstillsyn och det är därför viktigt att inte bara tydligt avgränsa de olika myndigheternas uppgifter, utan även fastställa hur de på ett samordnat och ömsesidigt förstärkande sätt kan använda alla befogenheter som står till deras förfogande samt ha ett smidigt och strukturerat utbyte av relevant information.

Den strategi som föreslås bygger på en analys som gjordes i den tidigare nämnda gemensamma arbetsgrupp som sammankallas av kommissionen. Den omfattar lagstiftningsinitiativ och andra initiativ på kort sikt kombinerat med mer ambitiösa långsiktiga mål som steg för steg bör öka samverkan mellan regelverken för penningtvätts- och stabilitetstillsyn.

3.1. LAGSTIFTNINGSINITIATIV PÅ KORT SIKT

Det finns en rad frågor som omgående måste hanteras genom lagändringar. Flera viktiga ändringar som väsentligt förbättrar tillsynsregelverket för penningtvättsrisker och därmed bidrar till riskreducering inom finanssektorn kan redan nu behandlas i de pågående lagstiftningsförhandlingarna.

¹⁷ Europeiska bankmyndigheten har till exempel lämnat ett eget yttrande om tillämpningen av kundkontrollkrav på asylsökande för att främja gemensamma regler för asylsökandes rätt till betalkonton. Myndigheten är även aktiv medlem i Baselkommitténs expertgrupp för penningtvätsfrågor. Europeiska bankmyndigheten håller vidare på att inleda egna granskningar av de myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn för att effektivisera denna tillsyn när det gäller banker.

3.2.1 Skärpt regelverk för stabilitetstillsyn av banker – ändringar av kapitalkravsdirektivet

Även om femte penningtvättsdirektivet skärper kraven på samarbete mellan olika nationella myndigheter och förbättrar det gränsöverskridande samarbetet kan vissa bestämmelser i sektorslagstiftning, och framför allt kapitalkravsdirektivet, oavsiktligt påverka samarbetet när det gäller penningtvättsbekämpning. Det är i synnerhet direktivets strikta sekretessregler i kombination med att det inte finns någon tydlig skyldighet för myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn att samarbeta med myndigheter och organ som ansvarar för penningtvättsbekämpning som orsakar problem.

Europaparlamentet har i detta sammanhang föreslagit två relevanta ändringar av kommissionens förslag från november 2016 om ändring av kapitalkravsdirektivet (som var en del av riskreduceringspaketet) rörande informationsutbyte och samarbetsplikt mellan myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn och myndigheter och organ som ansvarar för penningtvättsbekämpning. Kommissionen ger sitt fulla stöd åt ett förbättrat informationsutbyte och samarbetsplikt för myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn och myndigheter och organ som ansvarar för penningtvättsbekämpning.

- I samband med de skärpta kraven på informationsutbyte bör alla relevanta myndigheter och organ som tar emot, analyserar och behandlar information om penningtvättsbekämpning uttryckligen vara befriade från kravet på sekretess.
- När det gäller samarbetsplikten bör alla relevanta myndigheter ha möjlighet att vända sig till Europeiska bankmyndigheten om det uppstår tvister kring samarbete och informationsutbyte. Europeiska bankmyndigheten kan även få ett uttryckligt mandat att fastställa villkoren för samarbetet och informationsutbytet, i synnerhet när det gäller gränsöverskridande företagsgrupper och när det handlar om att identifiera brott mot penningtvättsreglerna.

3.2.2 Ökad tillsynskonvergens – skärpt förslag om översynen av de europeiska tillsynsmyndigheterna

De europeiska tillsynsmyndigheterna bidrar redan på grundval av det nuvarande regelverket till att övervaka risker för penningtvätt och har en rad befogenheter som de uppmuntras använda fullt ut för i högre grad bidra till bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det behövs emellertid mer kraftfulla åtgärder för att säkerställa att risker för penningtvätt till fullo beaktas systematiskt och konsekvent i alla relevanta myndigheters tillsynsstrategier och tillsynspraxis. Europeiska bankmyndigheten spelar här en nyckelroll.

Syftet med kommissionens förslag från september 2017 om översyn av förordningarna om inrättande av de europeiska tillsynsmyndigheterna är att ge dessa myndigheter bättre möjligheter att utöva en konvergent och effektiv finansiell tillsyn genom att stärka deras mandat, införa ett mer oberoende och effektivt styrningssystem och ge dem en mer adekvat finansieringsmekanism för deras uppdrag. Kommissionen **uppmuntrar medlagstiftarna att nå en snabb överenskommelse om detta förslag.**

När det gäller dessa myndigheters roll i penningtvättsbekämpningen behövs det emellertid ytterligare ändringar för att uppnå ett effektivare system. För att få till stånd en verkligt bra penningtvättstillsyn och en effektiv samordning mellan olika myndigheter i alla medlemsstater måste ansvaret för att bekämpa penningtvätt inom finanssektorn specifikt

tilldelas en av de europeiska tillsynsmyndigheterna, nämligen Europeiska bankmyndigheten. Europeiska bankmyndigheten måste få ett mer uttryckligt och omfattande mandat samt en tydlig uppsättning uppgifter, motsvarande befogenheter och tillräckliga resurser. Kommissionen har i dag därför ändrat sitt befintliga förslag om ändring av förordningarna om inrättande av de europeiska tillsynsmyndigheterna för att förstärka deras mandat att bekämpa penningtvätt i följande fyra avseenden:

i. Optimera utnyttjandet av expertis och resurser som avsatts för uppgifter som rör penningtvättsbekämpning

Resurser och expertis som för närvarande är utspridda mellan de tre europeiska tillsynsmyndigheterna och den gemensamma kommitténs särskilda underkommitté ska enligt förslaget centraliseras till Europeiska bankmyndigheten och underbyggas med en starkare stödstruktur. Att de koncentreras till Europeiska bankmyndigheten är lämpligt eftersom det är inom banksektorn som det är mest sannolikt att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism kan få systemomfattande effekter.

Det bör säkerställas att alla nationella myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn av alla berörda företag inom den finanssektorn ska vara delaktiga och ha en lämplig representation i regleringsarbetet när det gäller penningtvätt, t.ex. utformning av bindande tekniska standarder, riktlinjer och rekommendationer. Den nuvarande kommittén för bekämpning av penningtvätt under den gemensamma kommittén bör därför omvandlas till en ständig kommitté under Europeiska bankmyndigheten. Den bör bestå av cheferna för alla nationella myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn på samma sätt som den resolutionskommitté som inrättades enligt artikel 127 i direktivet om bankers återhämtning och resolution¹⁸.

ii. Förtydliga vad uppgiften att bekämpa penningtvätt ska omfatta och bestå i

Med tanke på att penningtvättsbekämpning är en fråga som spänner över flera områden föreslås att Europeiska bankmyndighetens uppdrag på detta område ska beskrivas mer utförligt i inrättandeförordningen på samma sätt som redan är fallet med dess konsumentskyddsuppdrag¹⁹. Europeiska bankmyndigheten ska få särskilda befogenheter att bekämpa penningtvätt och den gemensamma kommittén ska hantera tvärsektoriella aspekter av penningtvättsbekämpningen som kräver Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndighetens och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens expertis. Europeiska bankmyndighetens centraliserade uppgifter när det gäller penningtvättsbekämpning skulle omfatta de företag som avses i penningtvättsdirektivet och som även omfattas av förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna, samt de myndigheter som utövar tillsyn över sådana institut.

iii. Förstärka verktygen för penningtvättsbekämpning

För de uppgifter som specifikt rör penningtvättsbekämpning föreslås ett antal åtgärder som syftar till att göra detta arbete mer ändamålsenligt, effektivt och prioriterat:

- På grundval av de oberoende granskningarna som ingår i kommissionens ursprungliga förslag anser kommissionen att Europeiska bankmyndigheten bör göra **regelbundna oberoende granskningar** av penningtväftsfrågor med experthjälp från den föreslagna

¹⁸ 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.

¹⁹ Artikel 9 i förordningen om Europeiska bankmyndigheten.

ständiga kommittén för bekämpning av penningtvätt. Varje gransknings specifika format och omfattning bör anpassas till eventuella behov eller problem när det gäller penningtvättstillsynen vid en särskilt tidpunkt eller på sikt²⁰.

- Om en granskning avslöjar allvarliga brister i identifiering, bedömning eller hantering av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism bör myndigheten informera **Europaparlamentet, rådet och kommissionen**.
- För att fullgöra sitt uppdrag när det gäller penningtvättsbekämpning bör Europeiska bankmyndigheten vara **dataknutpunkt** för penningtvättstillsynen inom unionen och i denna egenskap kunna samla in all nödvändig information och data om penningtväftsfrågor från både myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn och myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn. Det kan handla om konfidentiella data rörande särskilda penningtväftsfall eller resultat av enskilda lämplighetsbedömningar som har anknytning till penningtvätt.
- Europeiska bankmyndigheten bör även regelbundet göra ett **riskbedömningstest** av strategier och resurser i samband med de största nya penningtvättsriskerna och ta hänsyn till resultatet av detta i det yttrande som myndigheten ska lämna i samband med den internationella riskbedömning som kommissionen ska göra två gånger om året enligt penningtvättsdirektivet.
- Slutligen bör Europeiska bankmyndighetens förmåga att kontrollera efterlevnaden av penningtväftsreglerna förstärkas, bl.a. dess befogenheter vid överträdelser av EU-lagstiftningen eller när det gäller bindande medling. Myndigheten bör vid behov därför kunna **kräva att nationella tillsynsmyndigheter utreder fall** där aktörer på finansmarknaden påstås ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt penningtvättsdirektivet. Om myndigheten fattar beslut enligt de nuvarande förfarandena om lagöverträdelser eller bindande medling och en nationell myndighet inte följer dessa beslut bör myndigheten under vissa omständigheter dessutom kunna **anta beslut riktade direkt till aktörer inom finansmarknaden** och kräva att de fullgör sina skyldigheter inte bara enligt direkt tillämplig EU-lagstiftning utan även enligt rättsakter genom vilka direktiven har införlivats i den nationella lagstiftningen eller varigenom de tillämpas de alternativ som medlemsstaterna beviljas enligt EU-lagstiftningen.

Dessa verktyg skulle göra det möjligt att göra en omfattande och uppdaterad analys av styrkor och svagheter i tillsynen, men även ge överblick över nya penningtvättshot och trender som kan få gränsöverskridande effekter.

iv. Starkare samordningsroll för Europeiska bankmyndigheten i det internationella arbetet med penningtväftsfrågor

Det föreslås slutligen att Europeiska bankmyndigheten ska få en tydlig uppgift att samordna väsentliga frågor som rör penningtvättstillsyn på internationell nivå. Europeiska

²⁰ Förutom ingående granskningar av varje behörig myndighet kan Europeiska bankmyndigheten besluta att göra tematiska eller fördjupade granskningar av vissa frågor, av efterlevnaden av vissa regelkrav, av praktiska tillsynsprocesser hos ett urval myndigheter eller av andra relevanta frågor.

bankmyndigheten bör i synnerhet ha en ledande roll när det gäller att samordna samarbete med relevanta myndigheter i tredjeland i fall med en gränsöverskridande dimension.

3.2. ANDRA ÅTGÄRDER ÄN LAGSTIFTNING PÅ KORT SIKT

För att omedelbart hantera några av de praktiska hinder som försvårar samarbete behövs proaktiva gemensamma åtgärder av behöriga myndigheter. De europeiska tillsynsmyndigheterna bör, liksom Europeiska centralbanken i sitt tillsynsuppdrag, använda sina nuvarande befogenheter för att förbättra tillämpningen av regelverket.

Åtgärder av de europeiska tillsynsmyndigheterna

Åtgärderna bör först och främst inriktas på penningtvättsbekämpning inom banksektorn med tanke på att denna fråga är särskilt relevant för banker och dess potentiellt systemomfattande konsekvenser för den europeiska banksektorn. Europeiska bankmyndigheten uppmuntras gå i bräsch genom att ta initiativ till de åtgärder som beskrivs nedan, dela med sig av sin expertis och samordna arbetet med Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten.

- Europeiska bankmyndigheten uppmanas börja med en allmän **inventering** av de penningtvätsfrågor som är relevanta ur ett stabilitetstillsynsperspektiv och kartlägga nuvarande praxis inom EU när det gäller att beakta penningtvätsaspekter i tillsynsarbetet. Inventeringen bör även ge en bild av samsamarbetets arrangemang mellan myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn och myndigheter och organ som ansvarar för penningtvätsbekämpning, både inom och mellan medlemsstater. Detta bör utmynna i en kartläggning av bästa tillsynspraxis och av eventuella brister.
- På grundval av denna inventering uppmanas Europeiska bankmyndigheten anta **gemensamma riktlinjer** för att hjälpa unionens myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn att i sin verksamhet korrekt och konsekvent redogöra för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndigheten bör i synnerhet utnyttja sitt nuvarande mandat att utfärda riktlinjer och förslag till tekniska standarder för att närmare fastställa hur myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn bör integrera penningtvätsfrågor i sina olika verktyg²¹. Riktlinjerna bör ha tonvikt på förbättrat samarbete i alla led av tillsynsprocessen.
- Europeiska bankmyndigheten uppmanas även **analysera effekterna av de olika sätten att fördela befogenheter** när det gäller stabilitetstillsyn (dvs. hemlandskontroll, gruppbaserad tillsyn) och penningtvättstillsyn (dvs. värdlandskontroll, informationsutbyte). Detta bör hjälpa myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn av gränsöverskridande företagsgrupper att hitta relevanta motparter i systemet för penningtvätsbekämpning.
- När det gäller penningtvätsbekämpningen uppmanas Europeiska bankmyndigheten att tillsammans med de andra två europeiska tillsynsmyndigheterna noga **övervaka genomförandet av de gemensamma riktlinjerna för riskbaserad tillsyn** i syfte att

följa upp rekommendationerna i kommissionens övernationella riskbedömning 2017²². De europeiska tillsynsmyndigheterna bör i sitt kommande gemensamma yttrande om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i unionen²³ särskilt behandla strategiska aspekter på penningtvättsbekämpningen inom finanssektorn och resultaten av denna, samt hur eventuella brister kan åtgärdas.

- De europeiska tillsynsmyndigheterna uppmanas vidare att **utvidga de gemensamma riktlinjerna för riskbaserad tillsyn för att närmare fastställa gemensamma förfaranden och metoder** för hur myndigheter som ansvarar för penningtvättsbekämpning utövar tillsyn över och bedömer finansinstituts efterlevnad av penningtvätsreglerna. De europeiska tillsynsmyndigheterna uppmuntras även utfärda konkreta och utförliga riktlinjer för **samarbete och informationsutbyte** mellan myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn och myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn samt främja inrättandet av kollegier för penningtvättstillsyn.
- **Europeiska bankmyndigheten** bör ha en central roll i kontrollen av att penningtvätsreglerna efterlevs. Myndigheten bör göra **noggranna granskningar av verksamheten hos de myndigheter som ansvarar för penningtvättsbekämpning**, lämna konkreta rekommendationer till dessa myndigheter och ha en effektiv uppföljningsmekanism. Kommissionen ger i detta sammanhang sitt fulla stöd till Europeiska bankmyndighetens initiativ nyligen om granskningar av penningtvättsbekämpningen och av dess uppföljning av kommissionens begäranden om utredningar av överträdelser av EU-lagstiftningen mot penningtvätt, samt uppmuntrar Europeiska bankmyndigheten att fortsätta att använda dessa verktyg för att upptäcka otillåtna tillsynsmetoder.
- När det gäller **det internationella samarbetet** om penningtvättsbekämpning vill kommissionen att **Europeiska bankmyndigheten ska ha en mer proaktiv roll och upprätta kontakter med myndigheter i tredjeland** inom ramen för sitt nuvarande mandat. Myndigheten uppmanas utforma en samarbetsstrategi med relevanta myndigheter i tredje land för att säkerställa att dessa myndigheter regelmässigt och på ett adekvat sätt beaktar unionens intressen när det gäller penningtvättsbekämpning.

Europeiska centralbankens agerande i sin tillsynsfunktion

Europeiska centralbanken har hittills i hög grad varit utlämnad till nationella myndigheters goda vilja. En viktig prioritering är nu att Europeiska centralbanken före den 10 januari 2019 **ingår ett multilateralt samförståndsavtal med de myndigheter som ansvarar för penningtvättstillsyn** om informationsutbyte i enlighet med kraven i femte penningtvättsdirektivet.

Det är mycket viktigt att alla myndigheter som ansvarar för stabilitetstillsyn **förtydligar de praktiska arrangemangen** för att integrera penningtvättsaspekter i tillsynen och i detta sammanhang beaktar Europeiska bankmyndighetens riktlinjer. Inom den gemensamma tillsynsmekanismen är det dessutom nödvändigt att **förtydliga ansvarsfördelningen** mellan

²² Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömningen av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet - COM(2017) 340 final.

²³ Det gemensamma yttrandet krävs enligt artikel 6.5 i direktiv (EU) 2015/849.

Europeiska centralbanken och de nationella behöriga myndigheter som bistår Europeiska centralbanken i dess stabilitetstillsynsuppdrag vad gäller både betydande och mindre betydande institut.

3.3. SLUTSATSER OCH UTSIKTER I ETT LÄNGRE PERSPEKTIV

Brister i det nuvarande systemet kan bara åtgärdas om alla intressenter agerar snabbt och i nära samverkan. Ett politiskt åtagande från alla sidor och på alla nivåer kommer att vara avgörande för att den strategi som beskrivs i det föregående ska bli framgångsrik.

Kommissionen uppmanar därför Europaparlamentet och rådet att ställa sig bakom de åtgärder som beskrivs i detta meddelande och anta de relevanta lagstiftningsförslagen senast i början av 2019. Detta skulle vara ett betydande framsteg mot ett mer motståndskraftigt system.

Även om den nationella penningtvättstillsynen kommer att ha en central roll även framöver i bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism är det nödvändigt att reflektera över om den nuvarande situationen, där medlemsstater kan införliva regler på olika sätt och där det finns asymmetrier i fördelningen av uppgifter och befogenheter, är befrämjande för en sammanhållen och livskraftig penningtvättstillsyn i unionen. Olika alternativ för eventuella ytterligare reformer kan utforskas. Kommissionen kommer att ta ställning till dessa frågor i den rapport som den är skyldig att lägga fram enligt artikel 65 i femte penningtvättsdirektivet.

Den rapporten, som kommer att ta hänsyn till lagstiftningsutvecklingen i parlamentet och rådet när det gäller översynen av de europeiska tillsynsmyndigheterna, kan behandla de långsiktiga åtgärder som föreslås i den gemensamma arbetsgruppens diskussionsunderlag. Den bör framför allt ta ställning till om penningtvättsdirektivet bör omvandlas till en förordning, vilket potentiellt skulle innebära ett harmoniserat, direkt tillämpligt EU-regelverk för penningtvättsbekämpningen. Olika alternativ kan även övervägas för att säkerställa en högkvalitativ och enhetlig penningtvättstillsyn, ett sömlöst informationsutbyte och ett optimalt samarbete mellan alla relevanta myndigheter inom unionen²⁴, vilket kan förutsätta att särskilda uppgifter avseende penningtvättstillsynen tilldelas ett EU-organ.

²⁴ Även skattemyndigheter.