

**DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK****DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE****af 18. januar 2002****efter anmodning fra det danske Økonomi- og Erhvervsministerium om et lovudkast om ændring af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge****(CON/2002/4)**

1. Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 5. december 2001 gennem Danmarks Nationalbank en anmodning fra Økonomi- og Erhvervsministeriet om en udtalelse om et lovudkast om ændring af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge (i det følgende benævnt "lovudkast"). Lovudkastet er efterfølgende ændret, og ECB modtog den 27. december 2001 en anmodning om at tage ændringerne til lovudkastet i betragtning i forbindelse med denne udtalelse.
2. ECB's kompetence til at afgive udtalelser fremgår af artikel 105, stk. 4 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (i det følgende benævnt "traktaten"), og første, andet, femte og sjette led i artikel 2, stk. 1 i Rådets beslutning 98/415/EF af 29. juni 1998 om de nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsfor skrifter¹, eftersom lovudkastet bl.a. indeholder bestemmelser om at tage eurosedler og -mønter, som formodes at være falske, ud af omløb, samt om virksomheder, som erhvervsmæssigt driver virksomhed med overførsel af penge og andre værdier. Lovudkastet vil kunne påvirke de finansielle institutioner og de finansielle markeders stabilitet, og eventuelt betalingsystemers effektivitet. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.
3. Lovudkastet gennemfører ændringer med henblik på at opfylde forpligtelserne i FN-konventionen af 9. december 1999 til bekæmpelse af finansiering af terrorisme samt FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme. Lovudkastet følger desuden op på anbefalingerne fra Financial Action Task Force (FATF), som er et led i de internationale bestræbelser på bekæmpelse af terrorisme. Lovudkastet angår først og fremmest anbefalingerne III, IV, VI og VII. I overensstemmelse hermed og som forklaret i de generelle bemærkninger omfatter lovudkastet bestemmelser om indberetning af transaktioner, som mistænkes for at have forbindelse til terrorisme, og om indefrysning af aktiver tilhørende

¹ EFT L 189 af 3.7.1998, s. 42.

formodede terrorister. Endvidere udvides anvendelsesområdet til også at omfatte ”alternative betalingssystemer og trådløse betalingsoverførsler af indberetningspligten” og forpligtelsen til at sørge for, at afsenderen ved betalingsoverførsler til enhver tid kan identificeres. Endelig indfører lovudkastet mulighed for at pålægge sanktioner for undladelse af at opfylde forpligtelserne i artikel 6, stk.1 i Rådets forordning (EF) nr. 1338/2001 om fastlæggelse af de foranstaltninger, som er nødvendige for at beskytte euroen mod falskmøntneri², i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 1339/2001³. De bestemmelser i lovudkastet, som tilsigter at gennemføre direktivet om ændring af Rådets direktiv 91/308/EØF af 10. juni 1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge⁴, er retsfor skrifter, som den danske høringsmyndighed i henhold til Rådets beslutning 98/415/EF ikke formelt har pligt til at forelægge ECB til udtalelse. Denne udtalelse angår primært gennemførelsen af FATF-anbefalingerne nævnt ovenfor.

4. ECB skal indledningsvis minde om Eurosystemets beslutning om at bidrage til vedtagelse, gennemførelse og håndhævelse af foranstaltninger mod anvendelsen af det finansielle system til terroristvirksomhed, således som det er kommet til udtryk i Styrelsesrådets offentliggjorte erklæring af 1. oktober 2001. For at sikre, at offentlighedens tillid til det finansielle systems integritet opretholdes i fuldt omfang, er det af væsentlig betydning, at det finansielle systemet ikke benyttes til fordel for personer eller organisationer, som har tilknytning til terroristvirksomhed. Ud fra disse overordnede hensyn kan ECB støtte lovudkastets formål om en mere effektiv bekæmpelse af finansiering af terrorisme.
5. ECB skal anføre, at i Europa hviler de allerede bestående forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af hvidvaskning af penge på kreditinstitutter og finansielle institutioner. Heraf følger, at når operatører af betalingssystemer sørger for, at kun institutioner under tilsyn kan deltage heri, bør der ikke pålægges selve betalingssystemet yderligere forpligtelser. Det er ECB's opfattelse, at for at være virkningsfuld må bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme tilrettelægges på en effektiv og koordineret måde. Dobbeltarbejde og unødige byrder på virksomhederne bør undgås, og de institutioner, som pålægges forpligtelser, bør have en klar forståelse for de krav, de er underlagt. På grundlag af disse overordnede betragtninger skal ECB anføre nogle specielle kommentarer til bestemmelserne i lovudkastet.
6. Det udtales i bemærkningerne, at i medfør af § 1, nr. 6 er virksomheder, der formidler betalinger, forpligtede til at sikre, at det hele tiden er muligt at identificere afsender ved en pengetransaktion, der sker elektronisk. Oplysninger om indbetalerens identitet skal følge indbetalingen, også når beløbet gennemløber flere transaktioner, før det ender hos slutmodtageren. De krævede oplysninger skal desuden være "meningsfulde". Udtrykket skal ifølge bemærkningerne dække over, at

2 EFT L 181 af 4.7.2001, s. 6.

3 EFT L 181 af 4.7.2001, s. 11.

4 EFT L 166 af 28.6.1991, s. 77.

afsenderen ikke må betegne personer, hvor det er åbenlyst, at der er givet forkerte oplysninger om deres identitet. Det præciseres endvidere, at manglende oplysninger skal betragtes som mistænkelig af betalingsformidleren. Ifølge lovudkastet omfatter afsenderoplysningerne de i lovens § 4, stk. 1 angivne. Heri bestemmes, at virksomheder skal kræve legitimation, når de optager forretningsforbindelse med deres kunder, herunder når der åbnes en konto eller et depot. Legitimationen skal omfatte navn, adresse, CPR- eller CVR-nummer eller anden lignende dokumentation, hvis den pågældende ikke har CPR- eller CVR-nummer. Det er ECB's opfattelse, at hvis disse bestemmelser også skulle omfatte betalingssystemoperatører, ville operatørerne skulle kræve de nævnte oplysninger fra deres kunder på det tidspunkt, hvor de første gang optager forretningsforbindelse med dem, hvilket allerede i dag er tilfældet. For så vidt angår behandlingen af den enkelte betalingsmeddelelse skal ECB imidlertid anføre følgende. For det første vil ECB - ud fra et hensyn om at fremme indførelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af terroristvirksomhed – arbejde for ethvert tiltag om harmonisering af betalingsmeddelelser, særligt med henblik på en obligatorisk medtagelse af visse felter i betalingsmeddelelsen. Betalingssystemoperatørens rolle består imidlertid i en sikker overførsel af de oplysninger, som er indeholdt i betalingsmeddelelsen. Disse oplysninger, som tilvejebringes af deltagerne, kontrolleres inden påbegyndelsen af behandlingen, men kun til sikring af, at de relevante obligatoriske felter i betalingsmeddelelsen er udfyldt. Det kontrolleres derimod ikke, om indholdet er korrekt. Betalingssystemoperatører må i denne sammenhæng gå ud fra de oplysninger, som er tilvejebragt af den, der indleder betalingen. I forbindelse hermed er det ECB's synspunkt, at krav til betalingssystemoperatøren om at sikre og verificere, at oplysninger om afsender er både tilstrækkelige og meningsfulde, ikke vil indebære nogen forbedring i forhold til de bestående procedurer, som banker og andre finansielle institutioner samt andre foretagender er pålagt af Finanstilsynet og myndighederne med ansvar for bekæmpelse af hvidvaskning, i overensstemmelse med FATF-anbefalingerne. Eftersom lovudkastets forpligtelser også pålægges banker og andre finansielle institutioner samt andre foretagender, som indleder en betalingsordre i betalingssystemerne, bør en gentagelse af de samme forpligtelser over for operatørerne af selve systemerne undlades. Der bør desuden foretages en nøjere vurdering af de tekniske begrænsninger ved indførelse af sådanne forpligtelser i de danske betalingssystemer, samt af den indvirkning, som sådanne forpligtelser kunne have på betalingssystemernes smidige funktion og deres effektivitet.

7. For det andet bør det erindres, at i dag kan oplysninger om afsender og modtager sendes direkte fra den afsendende til den modtagende bank. Som anført ovenfor kan tilstedeværelsen af obligatoriske oplysninger om afsender og modtager kontrolleres automatisk af et betalingssystem, før en betalingsmeddelelse accepteres til behandling. I løbet af forsendelsen og behandlingen af en betaling er det ikke påkrævet, at oplysninger om afsender og modtager fremsendes til den del af betalingssystemet, som forestår afviklingen. Det beror på betalingssystemets opbygning, om alle eller kun en del af de data, som er indeholdt i meddelelsen, fremsendes til afviklingssystemet. Derfor bør bestemmelsen med krav om, at afsenderens identitet skal være kendt *hele tiden* gennem

betalingsforløbet forstås således, at dette ikke nødvendigvis omfatter selve afviklingen af betalingen.

8. I henhold til §1, nr.2 i lovudkastet skal virksomheder, som erhvervmæssigt driver virksomhed med overførsel af penge og andre værdier, sørge for at lade sig registrere ved Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet for at kunne drive denne form for virksomhed. Registreringskravet gælder ikke for virksomheder under tilsyn af Finanstilsynet. ECB har ingen indvendinger mod det i bemærkningerne angivne formål om, at alle virksomheder, som driver virksomhed med overførsel af penge og andre værdier skal registreres. Det nævnes, at denne bestemmelse tilsigter at gennemføre FATF-anbefaling VI om ”alternative betalingsoverførsler”, som har som hovedformål at lade betalingsformidlere uden for den finansielle sektor være omfattet og derved underlægge dem indberetningspligt. ECB forstår, at denne registreringspligt ikke finder anvendelse på Danmarks Nationalbank, i dens rolle som operatør af betalings- eller clearingsystemer. Det er endvidere ECB’s opfattelse, at alle betalingssystemer allerede skal registreres ved Finanstilsynet i henhold til den danske lovgivning, der gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/26/EF af 19. maj 1998 om endelig afregning i betalingssystemer og værdipapirafviklingssystemer⁵.
9. §1 nr. 13 i lovudkastet tilsigter at gennemføre FATF-anbefaling III om indefrysning og konfiskation af terroristers aktiver. Den indfører en ny §10a i loven, hvori bestemmes, at såfremt der er mistanke om, at en transaktion har eller har haft tilknytning til finansiering af terrorisme, skal virksomheden undersøge transaktionen nærmere. Såfremt mistanken ikke kan afkræftes, skal Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet underrettes. Transaktionen kan derefter kun gennemføres efter aftale med Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet. Disse forpligtelser finder også generelt anvendelse på ”alle virksomheder der erhvervmæssigt driver virksomhed med overførsel af penge og andre værdier”. Det er ECB’s opfattelse, at denne forpligtelse ikke bør finde anvendelse på betalingssystemer som sådan, idet disse ikke er opbygget på en sådan måde, at de kan foretage undersøgelser som beskrevet ovenfor. Et krav om en aftale med Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet forinden en betalingsmeddelelse kan behandles, er i modstrid med de grundliggende egenskaber og funktioner i et betalingssystem. Underretning til Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet bør ske af den enhed, som indleder betalingen. ECB finder, at denne bestemmelse i lovudkastet går ud over anvendelsesområdet for FATF-anbefaling III, som efter ECB’s opfattelse ikke havde til hensigt at pålægge betalingssystemer lignende forpligtelser. Bemærkningerne ovenfor gælder tilsvarende for den nye §10b, hvorefter Finanstilsynet kan fastsætte nærmere regler om underretningspligt til Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet om finansielle transaktioner, som involverer usamarbejdsvillige lande.
10. Afslutningsvis kan ECB tilslutte sig ændringsbestemmelsen til lovens § 13, sammenholdt med den nye § 10d, hvorefter kreditinstitutter og alle andre institutter, der som led i deres virksomhed

⁵ EFT L 166, 11.6.1998, s. 45.

deltager i håndtering og udlevering af pengesedler og mønter til offentligheden, pålægges sanktioner, såfremt de undlader straks at overgive til politiet sedler og mønter, som de har tilstrækkelig grund til at tro er falske, og som de har taget ud af omløb. ECB skal bemærke, at forpligtelserne i den direkte anvendelige artikel 6, stk.1 i Rådets forordning (EF) nr. 1338/2001, som ved Rådets forordning (EF) 1339/2001 er udvidet til også at gælde for Danmark, er dækket af den nye § 10d. På grundlag heraf pålægger den ændrede § 13 (sammen med bestemmelserne i straffeloven) sanktioner for undladelse af at opfylde forpligtelserne i artikel 6, stk.1 i Rådets forordning (EF) nr. 1338/2001 og opfylder derfor tillige den forpligtelse, som er pålagt medlemsstaterne i forordningens artikel 6, stk.2. I lyset af den valgte fremgangsmåde til gennemførelse af artikel 6 i Rådets forordning (EF) 1338/2001 skal ECB understrege vigtigheden af, at de institutter, som i medfør af den nye § 10d og den ændrede § 13 pålægges sanktioner, er de samme, som er omfattet af artikel 6, stk.1 i forordningen. ECB vil desuden hilse en indsats velkommen fra de nationale centralbankers og pengeinstitutsektorens side med henblik på at sikre, at opdagelse af og tilbagetrækning fra omløb af formodede falske eurosedler og –mønter bliver effektiv, som et supplement til lovudkastets gennemførelse af artikel 6 i Rådets forordning (EF) nr. 1338/2001.

11. ECB erklærer, at man ikke vil have indvendinger mod, at de kompetente nationale myndigheder træffer beslutning om at gøre denne udtalelse offentlig tilgængelig.

Udfærdiget i Frankfurt am Main den 18. januar 2002.

[Underskrift]

Willem F. DUISENBERG

Formand for ECB