

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 17 maj 2013

om ett direktivförslag om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism samt ett förslag till förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

Inledning och rättslig grund

Den 27 februari 2013 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europeiska unionens råd om ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (nedan kallat *direktivförslaget*) ⁽¹⁾. Den 28 februari 2013 mottog ECB ännu en begäran från rådet, denna gång om ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel (nedan kallat *förslaget till förordning*) ⁽²⁾ (nedan tillsammans kallade *förslagen till unionsinstrument*). ECB mottog även en begäran från Europaparlamentet om ett yttrande över förslagen till unionsinstrument, den 2 april 2013 över direktivförslaget respektive den 3 april 2013 över förslaget till förordning.

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eftersom förslagen till unionsinstrument innehåller bestämmelser som faller inom ECB:s behörighetsområde. Utöver detta grundas ECB:s behörighet att avge ett yttrande på artiklarna 127.2, 127.5 och 128.1 i fördraget samt på artiklarna 16–18 och 21–23 i stadgan för Europeiska centralbanks-systemet och Europeiska centralbanken, eftersom förslagen till unionsinstrument innehåller bestämmelser som berör vissa av Europeiska centralbankssystemets uppgifter. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande därför antagits av ECB-rådet.

1. Förslagen till unionsinstrument – syfte och innehåll**1.1 Direktivförslaget**

Direktivförslaget syftar till att uppdatera och ändra unionens regelverk för att bekämpa penningtvätt och förhindra finansiering av terrorism med avseende på de revideringar som nyligen har gjorts av tillämpliga internationella standarder, nämligen rekommendationerna från arbetsgruppen för finansiella åtgärder (Financial Action Task Force, FATF), som antogs i februari 2012 ⁽³⁾, samt med avseende på ett flertal rapporter och bedömningar från Europeiska kommissionen i fråga om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation — the FATF Recommendations*, Paris, 16 februari 2012, finns på FATF:s webbplats <http://www.fatf-gafi.org>

systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism⁽¹⁾. När direktivförslaget har antagits kommer det att upphäva och ersätta direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för direktiv 2005/60/EG⁽²⁾.

I direktivförslaget tillämpas en mer riskbaserad metod i fråga om åtgärder⁽³⁾ för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Genom förslaget stärks kraven på "kundkontroll"⁽⁴⁾ så att vissa kategorier av kunder och transaktioner⁽⁵⁾ inte längre undantas från de krav som gäller för förenklad kundkontroll och så att "de ansvariga enheterna"⁽⁶⁾ i fortsättningen måste bedöma risknivån innan de beslutar om en kundkontroll ska utföras eller ej. Inom två år efter det att direktivförslaget har trätt i kraft ska de europeiska tillsynsmyndigheterna⁽⁷⁾ också lämna ett gemensamt yttrande om riskerna för att penningtvätt och finansiering av terrorism påverkar den inre marknaden, medan medlemsstaterna ska utarbeta och underhålla uppdaterade nationella riskbedömningar för att kartlägga de områden där det behövs en förbättrad kundkontroll⁽⁸⁾. Genom direktivförslaget utökas också tillämpningsområdet för unionens regelverk för att bekämpa penningtvätt, framför allt genom att tröskelvärdet för handlares kontantbetalningar från kunder i fråga om mycket värdefulla varor sänks från 15 000 EUR till 7 500 EUR.

Genom direktivförslaget höjs nivån på den kundkontroll som ska utföras i fråga om "personer i politiskt utsatt ställning"⁽⁹⁾, framför allt genom att det ställs krav på att det ska utföras en förbättrad kundkontroll⁽¹⁰⁾ av dessa personer och av deras familjemedlemmar och medarbetare. Personer i politiskt utsatt ställning ska nu inte omfatta enbart "utländska" personer utan även "inhemska" personer med viktiga offentliga funktioner⁽¹¹⁾.

I direktivförslaget föreskrivs skärpta och mer väldefinierade regler och förfaranden för att identifiera de faktiska ägarna⁽¹²⁾ till företagsenheter eller andra juridiska enheter och stiftelser, även om definitionen av faktiskt ägande förblir oförändrad. Utöver detta kommer det att krävas att företagsenheter eller andra juridiska enheter och stiftelser ska föra register över de faktiska ägarnas identitet. Genom direktivförslaget införs också vissa förändringar i kraven på registerhållning när det gäller kundkontroll och transaktioner samt de ansvariga enheternas interna politik och interna förfaranden, i en strävan att uppnå en balans mellan att å ena sidan underlätta stabila kontroller för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism och å andra sidan iakttäta dataskyddslagstiftningens principer och de registrerades rättigheter.

Genom direktivförslaget stärks också samarbetet mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter som har till uppgift att fungera som nationella kontaktpunkter för att motta, analysera och till behöriga myndigheter sprida rapporter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

(1) EUT L 309, 25.11.2005, s. 15.

(2) Kommissionens direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av person i politiskt utsatt ställning, samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning (EUT L 214, 4.8.2006, s. 29).

(3) Enligt direktivförslaget ska ansvariga enheter bland annat utföra kundkontroll, föra register, genomföra interna kontroller samt lämna rapporter om misstänkta transaktioner med avseende på penningtvätt och finansiering av terrorism.

(4) Se kapitel II avsnitt 1 och 2 artiklarna 9–15 i direktivförslaget.

(5) Exempelvis kunder som är reglerade företag, t.ex. kredit- och finansinstitut som är etablerade i unionen samt företag som är noterade på reglerade offentliga värdepappersmarknader.

(6) Se artikel 2.1 i direktivförslaget där det anges vilka "ansvariga enheter" som direktivförslaget ska omfatta, och då framför allt kredit- och finansinstitut, enligt närmare definition.

(7) De europeiska tillsynsmyndigheterna omfattar Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma).

(8) Se artiklarna 16–23 i direktivförslaget.

(9) Se definitionerna i artikel 3.7 samt skyldigheterna för dessa personer enligt artikel 11 och artiklarna 18–22 i direktivförslaget.

(10) Se artiklarna 16–23 i direktivförslaget.

(11) Se artikel 3.7 b i direktivförslaget. Med "inhemsk" avses i detta sammanhang att personen i politiskt utsatt ställning har anförtratts viktiga offentliga funktioner av en av unionens medlemsstater och med "utländsk" att personen i politiskt utsatt ställning har anförtratts sådana funktioner av ett tredjeland.

(12) Se artiklarna 3.5, 29 och 30 i direktivförslaget.

I direktivförslaget läggs det slutligen också större vikt vid lagföring och påföljder än i tidigare direktiv. Medlemsstaterna ska se till att företag kan hållas ansvariga för överträdelse av regler om penningtvätt och finansiering av terrorism, och de behöriga myndigheterna får vidta lämpliga åtgärder och administrativa påföljder vid sådana överträdelse. Vilka typer av administrativa påföljder som kan tillämpas fastställs i direktivförslaget.

1.2 Förslaget till förordning

Förslaget till förordning är nära kopplat till att direktivförslagets mål uppnås. Det är av största vikt att finansinstituten rapporterar adekvata, korrekta och aktuella uppgifter om de överföringar av medel som de genomför för sina kunders räkning, så att de behöriga myndigheterna kan bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism på ett effektivt sätt.

Förslaget till förordning ⁽¹⁾ syftar till att skärpa de nuvarande rättsliga skyldigheterna med avseende på penningtvätt och finansiering av terrorism när det gäller överföringar av medel och betalningsleverantörer med tanke på de internationella standarder som nu är under utveckling ⁽²⁾. Syftet är framför allt att förbättra spårbarheten för betalningar genom att införa krav på att betalningsleverantörerna ska se till att överföringar av medel åtföljs av uppgifter även om betalningsmottagaren till de berörda myndigheterna. Det ska därför införas ett krav på att betalningsleverantörer ska genomföra en identitetskontroll av betalningsmottagare med ursprung utanför unionen för belopp över 1 000 EUR ⁽³⁾. Detta kommer att innebära att betalningsleverantörer ska inrätta riskbaserade förfaranden för att avgöra när de ska verkställa, avvisa eller avbryta överföringar av medel samt att de ska registerhålla uppgifter om betalningar i fem år. I förslaget till förordning klargörs också att dessa krav ska omfatta kredit- och betalkort, mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning, om de används för att överföra medel.

2. Allmänna kommentarer

ECB välkomnar förslagen till unionsinstrument. ECB är mycket positiv till ett EU-regelverk som säkerställer att medlemsstaternas och unionens inhemska institut har effektiva verktyg för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, och framför allt för att förhindra att det finansiella systemet missbrukas av personer som tvättar pengar eller finansierar terrorism och av deras medbrottslingar. ECB anser att förslagen till unionsinstrument på ett korrekt och effektivt sätt åtgärdar de konstaterade bristerna i unionens nuvarande regelverk samt uppdaterar detta med hänsyn till de hot mot unionen och dess finansiella system som har konstaterats uppstå till följd av penningtvätt och finansiering av terrorism samt med hänsyn till de framväxande internationella standarderna för hur dessa hot ska hanteras. ECB anser också att förslagen till unionsinstrument kommer att leda till att de tillämpliga reglerna för medlemsstaterna blir tydligare och mer överensstämmande, t.ex. inom viktiga områden som kundkontroll och faktiskt ägande.

3. Specifika kommentarer

3.1 När det gäller direktivförslaget noterar ECB att den rättsliga grunden är artikel 114 i fördraget och att förslagets syfte följaktligen är att tillnärma de relevanta nationella bestämmelserna samt att minimera inkonsekvenser mellan unionens medlemsstater. Medlemsstaterna får därför besluta att ytterligare sänka de tröskelvärden som anges i direktivförslaget när det gäller tillämpningen av deras skyldigheter eller att vidta ännu strängare åtgärder ⁽⁴⁾. När det gäller t.ex. transaktioner som uppgår till minst 7 500 EUR mellan handlare med mycket värdefulla varor och icke-företagskunder ⁽⁵⁾, förefaller det som om artikel 5 i direktivförslaget skulle innebära att medlemsstaterna kan välja att vidta ännu strängare åtgärder än att bara kräva att handlaren ska fullgöra sina skyldigheter när det gäller kundkontroll, rapportering och andra relevanta skyldigheter enligt direktivförslaget. Varje sådan åtgärd bör noggrant vägas mot den förväntade offentliga nyttan.

⁽¹⁾ Förslaget till förordning kommer att upphäva Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 av den 15 november 2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel (EUT L 345, 8.12.2006, s. 1).

⁽²⁾ I huvudsak FATF-rekommendation 16 om ökad transparens för gränsöverskridande elektroniska överföringar.

⁽³⁾ Se artikel 7 i förslaget till förordning.

⁽⁴⁾ Se artikel 5 i direktivförslaget där det föreskrivs att medlemsstaterna får införa eller behålla strängare regler på det område som omfattas av direktivförslaget för att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁽⁵⁾ Se artikel 10 c i direktivförslaget.

- 3.2 ECB noterar visserligen definitionen av "betalningsleverantör" i artikel 2.5 i förslaget till förordning, men noterar även att enligt skäl 8 i förslaget till förordning och skäl 35 i direktivförslaget är det inte unionslagstiftarnas avsikt att inbegripa "personer som enbart tillhandahåller kredit- eller finansinstitut meddelanden om överföring av tillgångar eller andra former av stödsystem för detta ändamål eller clearing- och avvecklingssystem", exempelvis TARGET2-systemet som drivs av ECB, i förordningens tillämpningsområde. ECB stöder detta synsätt och understryker hur viktigt det är att bibehålla detta undantag för att fortsatt väl fungerande betalningssystem ska kunna upprätthållas i Europa. Att införa ett sådant krav på leverantörer av clearing- och avvecklingssystem skulle kunna leda till stora problem och förseningar när det gäller hanteringen av betalningar mellan banker och andra betalningsleverantörer. Detta skulle i sin tur kunna få allvarliga konsekvenser för bankernas likviditetsplanering och i sista hand även för finansmarknadernas smidiga funktion. Av detta skäl samt för att garantera rätts-säkerhet och transparens rekommenderar ECB att detta undantag anges i artikeldelen i förslagen till unionsinstrument och inte i skälen. Dessutom bör det noggrant övervägas om andra relaterade unions-rättsakter där samma metod och formulering nu tillämpas för denna typ av undantag ⁽¹⁾ bör följa denna rekommendation.
- 3.3 Vidare noterar ECB att flera av de begrepp som definieras i artikel 2 i förslaget till förordning även definieras i andra unionsrättsakter som har ett nära samband med förslaget till förordning, t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG ⁽²⁾ (nedan kallat *betaltjänstdirektivet*), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 924/2009 av den 16 september 2009 om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen och om upphävande av förordning (EG) nr 2560/2001 ⁽³⁾ och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009 ⁽⁴⁾. Eftersom det skulle leda till ökad överensstämmelse och underlätta förståelsen av unionsrättsakterna i deras helhet om de fastställda definitionerna används, föreslår ECB att artikel 2 i förslaget till förordningen ändras där så är lämpligt, dvs. i följande fall:
- Definitionerna av "betalare" och "betalningsmottagare" bör anpassas till definitionerna av dessa begrepp i betaltjänstdirektivet.
 - "Betalningsleverantör" är ett begrepp som upprättas genom betaltjänstdirektivet och där begränsas till sex olika kategorier av leverantörer av de tjänster som anges i betaltjänstdirektivet. I förslaget till förordning bör därför definitionen av detta begrepp innehålla en hänvisning till betaltjänstdirektivet.
 - I definitionen av "överföring av medel från person till person" bör det klargöras att det rör sig om en transaktion mellan två fysiska personer, som båda agerar i egenskap av privatpersoner utanför sin företags-, affärs- eller yrkesverksamhet.

Detta yttrande kommer att offentliggöras på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 17 maj 2013.

Mario DRAGHI
ECB:s ordförande

⁽¹⁾ Se rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EU) nr 961/2010 (EUT L 88, 24.3.2012, s. 1).

⁽²⁾ EUT L 319, 5.12.2007, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 266, 9.10.2009, s. 11.

⁽⁴⁾ EUT L 94, 30.3.2012, s. 22.