

III

(Forberedende retsakter)

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 7. december 2018

om et ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed) og relaterede retsakter

(CON/2018/55)

(2019/C 37/01)

Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 11. oktober og den 14. november 2018 en anmodning fra henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om et ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), forordning (EU) nr. 1094/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger), forordning (EU) nr. 1095/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed), forordning (EU) nr. 345/2013 om europæiske venturekapitalfonde, forordning (EU) nr. 346/2013 om europæiske sociale iværksætterfonde, forordning (EU) nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter, forordning (EU) nr. (EU) 2015/760 om europæiske langsigtede investeringsfonde, forordning (EU) 2016/1011 om indeks, der bruges som benchmarks i finansielle instrumenter og finansielle kontrakter eller med henblik på at måle investeringsfondes økonomiske resultater, forordning (EU) 2017/1129 om det prospekt, der skal offentliggøres, når værdipapirer udbydes til offentligheden eller optages til handel på et reguleret marked og direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme⁽¹⁾ (herefter »det ændrede forslag«).

Den 23. november 2017 hørte Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet ECB om det oprindelige lovforslag om Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed) og relaterede retsakter⁽²⁾ og modtog en udtalelse vedtaget af ECB den 11. april 2018⁽³⁾. Det ændrede forslag indeholder nye elementer, hvorfor Europa-Parlamentet hører ECB på ny.

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da forordningsforslaget indeholder bestemmelser, der påvirker Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB) bidrag til den smidige udførelse af politikker, der angår tilsynet med kreditinstitutter og det finansielle systems stabilitet, som anført i traktatens artikel 127, stk. 5, og de specifikke opgaver vedrørende tilsynet med kreditinstitutter, der overdrages til ECB i overensstemmelse med traktatens artikel 127, stk. 6. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

1. Generelle bemærkninger

- 1.1. Formålet med det ændrede forslag er at styrke Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds mandat (EBA) med hensyn til at træffe forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme for at styrke tilliden til bankunionen og kapitalmarkedsunionen. ECB støtter dette mål fuldt ud. Det ændrede forslag vil bidrage til at fremme identifikationen af risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme på EU-plan og samtidig styrke og harmonisere tilsynspraksis i hele Unionen.

⁽¹⁾ COM(2018) 646 final.

⁽²⁾ COM(2017) 536 final.

⁽³⁾ Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2018/19 af 11. april 2018 om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed) og relaterede retsakter (EUT C 255 af 20.7.2018, s. 2). Alle ECB's udtalelser findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu.

- 1.2. Opgaven med at føre tilsyn med kreditinstitutter henset til forebyggende foranstaltninger mod, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, er ikke blevet overdraget til ECB. Men resultatet af tilsynet med bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er vigtigt at tage i betragtning i forbindelse med ECB's udførelse af tilsynet med kreditinstitutter i henhold til traktatens artikel 127, stk. 6, og Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013⁽⁴⁾. Navnlige er risikoen for, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme relevant for ECB's tilsynsmæssige afgørelser vedrørende erhvervelse af kvalificerede kapitalandele i enheder under tilsyn (herunder vedrørende processen med udstedelse af tilladelser til kreditinstitutter) og vurderinger af nuværende eller fremtidige ledere af enheder under tilsyns egnethed og hæderlighed samt det daglige tilsyn inden for rammerne af tilsyns kontrol- og vurderingsprocessen. Alvorlige tilsidesættelser af kravene til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme kan påvirke et kreditinstituts omdømme negativt og føre til, at enheder under tilsyn eller deres personale pålægges betydelige administrative eller strafferetlige sanktioner og kan således udgøre en risiko for enheder under tilsyns levedygtighed. I visse tilfælde kan alvorlige tilsidesættelser af kravene til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme direkte udløse et behov for, at et kreditinstituts tilladelse inddrages. Det er derfor yderst vigtigt, at ECB, såvel som andre tilsynsmyndigheder, modtager rettidige og pålidelige informationer om risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme samt enheder under tilsyns tilsidesættelse af kravene til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme fra de tilsynsmyndigheder, der beskæftiger sig med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.
- 1.3. Unionens retlige ramme til forebyggelse af, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, er i de seneste år blevet opdateret ved flere retsakter⁽⁵⁾, som ECB har afgivet udtalelse om. ECB støtter kraftigt en EU-ordning, som sikrer, at medlemsstater og institutter, der er residenter inden for EU, har effektive redskaber til at bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, navnlig ethvert misbrug af det finansielle system foretaget af personer, der er involveret i hvidvask af penge og finansiering af terrorisme⁽⁶⁾.
- 1.4. Da ECB allerede har afgivet udtalelse i udtalelse CON/2018/19 om det oprindelige lovforslag, vil der kun blive fokuseret på de nye elementer i det ændrede forslag.

2. Specifikke bemærkninger

2.1. Oplysninger, som skal indsamles af EBA

- 2.1.1. I henhold til det ændrede forslag vil EBA have til opgave at indsamle oplysninger fra de kompetente myndigheder vedrørende de svagheder, der er konstateret i processer og procedurer, organisatoriske ordninger, vurderinger af egnethed og hæderlighed, forretningsmodeller og aktiviteter foretaget af operatører i den finansielle sektor, med henblik på at forebygge hvidvask af penge og finansiering af terrorisme samt foranstaltninger truffet af kompetente myndigheder⁽⁷⁾. Præcis hvilke oplysninger, der skal indberettes til EBA, er uklart. Det er f.eks. ikke klart, hvad der skal forstås ved en svaghed i en forretningsmodel til forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering. Endvidere indeholder det ændrede forslag ikke nogen kriterier for, hvilke svagheder der skal indberettes, hvilket betyder, at selv meget små svagheder vil skulle indberettes. Det foreslås, at forordningen: a) præciserer, at de nye indberetningskrav tager sigte på alle væsentlige svagheder, der øger risikoen for, at det finansielle system kan anvendes til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, og b) kræver, at EBA udarbejder en vejledning til de kompetente myndigheder med hensyn til, hvad der udgør væsentlige svagheder. Derudover bør forordningen specificere eventuelle yderligere elementer eller processer, som kan være nødvendige for, at proceduren til informationsudveksling fungerer effektivt. I tillæg hertil kan risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme af relevans for EBA's nye rolle identificeres i tilsynsprocedurer, som ikke allerede er opregnet i det ændrede forslag, såsom i forbindelse med udstedelse af tilladelser eller vurdering af erhvervelser af kvalificerede kapitalandele i operatører på de finansielle markeder. Det foreslås at udvide omfanget af de oplysninger, som indsamles af EBA, til at omfatte denne type oplysninger.

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT L 287 af 29.10.2013, s. 63).

⁽⁵⁾ Jf. 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 (EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43); 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 (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/847 af 20. maj 2015 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1781/2006 (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 1).

⁽⁶⁾ Jf. ECB's udtalelse CON/2013/32.

⁽⁷⁾ Jf. forslag til ny artikel 9a, stk. 1, litra a), i forordning (EU) nr. 1093/2010.

- 2.1.2. Det ændrede forslag bør også præcisere, at indberetning til EBA og EBA's efterfølgende formidling af oplysningerne ikke erstatter den direkte informationsudveksling mellem de kompetente myndigheder. At gøre EBA til formidler i al informationsudveksling vil lægge et stort pres på EBA's ressourcer, samtidig med at det ikke nødvendigvis gør informationsudvekslingen mere effektiv.
- 2.1.3. Hvor oplysninger eller dokumenter om væsentlige svagheder deles mellem flere kompetente myndigheder, bør det undgås, at de samme væsentlige svagheder indberettes flere gange af alle de kompetente myndigheder. Det ændrede forslag bør således foreskrive, at kun den kompetente myndighed, som oprindeligt indsamlede oplysningen eller producerede dokumentet, skal foretage indberetning til EBA.
- 2.1.4. For at begrænse den yderligere byrde for de kompetente myndigheder, som denne nye indberetning til EBA vil medføre, bør de kompetente myndigheder kun have pligt til at indberette oplysninger, som de ikke har udvekslet med EBA igennem andre kanaler. Hvor EBA f.eks. deltager i tilsynskollegier og får oplysninger om en relevant væsentlig svaghed igennem disse kollegier, bør de kompetente myndigheder ikke have pligt til at indberette dem på ny til EBA. EBA bør således udnytte allerede eksisterende informationskanaler i det omfang, det er muligt. I denne forbindelse vil aftalen om de praktiske betingelser for udveksling af oplysninger, som i henhold til artikel 57a, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 skal indgås senest den 10. januar 2019⁽⁸⁾ mellem ECB og de kompetente myndigheder, der beskæftiger sig med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, i alle medlemsstaterne, være en betydelig kanal til udveksling af oplysninger om relevante tilsidesættelser af kravene til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme samt tilsynskravene. EBA bør gives direkte adgang til de oplysninger, der udveksles i henhold til denne aftale. Direkte adgang vil være den mest effektive måde til sikring af, at de relevante oplysninger udveksles med EBA. En sådan ordning vil gøre det muligt for EBA at modtage oplysninger uden yderligere forsinkelser, samtidig med at det ikke vil være nødvendigt for de kompetente myndigheder, som er part i denne aftale, at indberette de samme oplysninger til EBA.
- 2.1.5. Til situationer, hvor det er nødvendigt at foretage særskilt indberetning til EBA, forslås det, at EBA også udarbejder vejledninger, herunder skemaer, som gør indberetningen lettere.
- 2.1.6. Det fremgår ikke klart, hvad EBA skal koordinere med de finansielle efterretningsenheder i den sidste sætning i forslaget til ny artikel 9a, stk. 1, litra a), i forbindelse med afgivelsen af oplysninger til EBA. Det fremgår heller ikke klart, hvorvidt eller hvordan denne koordinering hænger sammen med indsamlingen af oplysninger, som foreskrives i dette udkast til bestemmelse. Det ændrede forslag bør i den henseende præciseres yderligere. Hvis koordineringen med finansielle efterretningsenheder vedrører indsamlingen af oplysninger fra tilsynsmyndigheder, herunder ECB, bør det ændrede forslag nærmere angive reglerne for efterretningsenhedernes adgang til de oplysninger, som de kompetente myndigheder indsender til EBA. Hvis koordineringen med finansielle efterretningsenheder ikke vedrører EBA's indsamling af oplysninger, bør kravet om koordination mellem EBA og de finansielle efterretningsenheder flyttes til en anden bestemmelse.
- 2.1.7. På baggrund af den praktiske erfaring med den foreslåede indsamling af nye oplysninger og den ovenfor beskrevne formidlingsprocedure vil det være hensigtsmæssigt at evaluere denne procedure inden for rammerne af den rapport, som Kommissionen udarbejder med regelmæssige intervaller i henhold til artikel 81 i forordning (EU) nr. 1093/2010. En sådan evaluering vil afdække, om proceduren er effektiv, og om der bør foretages ændringer i den.

2.2. Fremme af konvergens i tilsynsprocesser og risikovurderinger hos kompetente myndigheder

- 2.2.1. I henhold til det ændrede forslag vil EBA have til opgave at fremme konvergens mellem de tilsynsprocesser, der er omhandlet i direktiv (EU) 2015/849, herunder ved at foretage regelmæssige evalueringer⁽⁹⁾. ECB forstår, at disse tilsynsprocesser kun vedrører de kompetente myndigheder, der beskæftiger sig med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, og ikke tilsynsmyndighederne. Denne omstændighed bør præciseres udtrykkeligt i det ændrede forslag.
- 2.2.2. I henhold til det ændrede forslag vil EBA have til opgave at foretage regelmæssige risikovurderinger af de kompetente myndigheder med hovedfokus på de kompetente myndigheder, der beskæftiger sig med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, men ikke udelukkende på disse⁽¹⁰⁾. Det fremgår ikke klart,

⁽⁸⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF og Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73).

⁽⁹⁾ Jf. forslag til ny artikel 9a, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1093/2010.

⁽¹⁰⁾ Jf. forslag til ny artikel 9a, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1093/2010.

hvorledes disse risikovurderinger vil afvige fra ovennævnte regelmæssige evalueringer. Både de regelmæssige evalueringer og risikovurderingerne synes at omfatte identifikation af og håndtering af risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, men hvor bestemmelsen om regelmæssige evalueringer henviser til alle risici i forbindelse med hvidvask af penge og finansiering af terrorisme generelt, henviser udkastet til bestemmelse om risikovurderinger kun til »de vigtigste nyopståede risici«. Risikovurderingerne synes derfor allerede at være en del af de regelmæssige evalueringer. Det ændrede forslag bør derfor omformuleres, således at der sondres klarere mellem risikovurderingerne og de regelmæssige evalueringer. Samtidig bør begrebet »de vigtigste nyopståede risici« præciseres yderligere.

2.3. *Fremme af samarbejdet med relevante myndigheder i tredjelande*

I henhold til det ændrede forslag tillægges EBA også en ledende rolle med hensyn til at lette samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i Unionen og de relevante myndigheder i tredjelande i væsentlige tilfælde af hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, der har en grænseoverskridende dimension, der involverer tredjelande⁽¹⁾. ECB hilser enhver støtte fra EBA, som hjælper de kompetente myndigheder til at samarbejde mere effektivt med de relevante myndigheder i tredjelande, velkommen. ECB mener dog, at EBA's koordinering ikke bør træde i stedet for en direkte kontakt, som de kompetente myndigheder måtte have brug for at have med de relevante myndigheder i tredjelande. I tilfælde hvor det direkte samarbejde mellem disse myndigheder kan fungere fint, forekommer det ineffektivt at tilføje et ekstra niveau af koordinering gennem EBA. At indskyde EBA som en yderligere myndighed i tilfælde, hvor der foreligger et direkte samarbejde mellem en kompetent myndighed og en relevant myndighed i et tredjeland, kan også være problematisk ud fra et retligt synspunkt, hvis den kompetente myndighed og den relevante myndighed i et tredjeland samarbejder med hinanden på grundlag af et aftalememorandum, som EBA ikke er part i. Det ændrede forslag bør derfor give EBA beføjelse til at bistå de kompetente myndigheder i samarbejdet med de relevante myndigheder i tredjelande, hvor det er relevant. Men det ændrede forslag behøver ikke at kræve, at EBA automatisk indtager en ledende rolle i at fremme et sådant samarbejde. Endvidere bør begrebet »væsentlige overtrædelser« specificeres yderligere, så det fremgår klart, hvilke situationer der udløser kravet om støtte fra EBA. I den forbindelse er det nødvendigt at præcisere de kriterier, som EBA eller de nationale kompetente myndigheder skal følge ved identificeringen af sådanne tilfælde. Endelig bør procedurerne for samarbejde mellem EBA og de nationale kompetente myndigheder med hensyn til identifikation, indberetning og behandling af disse tilfælde fastsættes. Det foreslås derfor, at EBA udsteder retningslinjer, som specificerer de elementer og processer, som er nødvendige for, at denne procedure fungerer effektivt.

Hvor ECB foreslår ændringer af forordningsforslaget, vedlægges som bilag ændringsforslag med en begrundelse herfor i et separat teknisk arbejdsdokument. Det tekniske arbejdsdokument er tilgængeligt på engelsk på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 7. december 2018.

Mario DRAGHI
Formand for ECB

⁽¹⁾ Jf. forslag til ny artikel 9a, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1093/2010.