



## DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 12. februar 2019

om et forbud mod anvendelse af 500-eurosedler og visse ændringer af lovgivning om bekæmpelse af hvidvask af penge

(CON/2019/5)

### Indledning og retsgrundlag

Den 18. december 2018 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) en anmodning fra Finanstilsynet om en udtalelse om et forslag til lov om ændring af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme og lov om finansiel virksomhed (herefter "lovforslaget").

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 (TEUF) og artikel 2, stk. 1, andet led, i Rådets beslutning 98/415/EF<sup>1</sup>, da lovforslaget vedrører betalingsmidler. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's styrelsesråd.

### 1. Formålet med lovforslaget

- 1.1 De tre vigtigste formål med lovforslaget er at: i) gennemføre visse bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843<sup>2</sup>, som ændrede Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849<sup>3</sup>, i dansk ret, ii) gennemføre visse dele af en politisk aftale, der blev indgået den 19. september 2018 mellem hovedparten af de danske politiske partier, herunder partierne i den danske regering, om yderligere initiativer til styrkelse af indsatsen mod hvidvask og terrorfinansiering (herefter "den politiske aftale") i dansk ret<sup>4</sup> og iii) sikre en yderligere tilpasning af den danske lovgivning til direktiv (EU) 2015/849.
- 1.2 Som en del af gennemførelsen af den politiske aftale foreslås der i lovforslaget et forbud mod anvendelse af 500-eurosedler i Danmark<sup>5</sup>. I henhold til den foreslåede bestemmelse kan 500-eurosedler ikke "anvendes". En liste over de forskellige former for anvendelse

---

<sup>1</sup> Rådets beslutning 98/415/EF af 29.6.1998 om de nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsforskrifter (EFT L 189 af 3.7.1998, s. 42).

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30.5.2018 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).

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20.5.2015 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).

<sup>4</sup> Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om yderligere initiativer til styrkelse af indsatsen mod hvidvask og terrorfinansiering, af 19.9.2018.

<sup>5</sup> Jf. lovforslagets § 1, nr. 11.

- omfatter, men er ikke begrænset til, udlevering, indlevering, veksling, brug som betalingsmiddel eller overdragelse i Danmark. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er den blotte besiddelse af 500-eurosedler tilladt, hvilket omfatter at indføre 500-eurosedler til eller at udføre disse sedler fra Danmark. Desuden gør forbuddet sig kun gældende i Danmark og begrænser ikke anvendelsen af 500-eurosedler uden for Danmark. Ifølge bemærkningerne formuleres forbuddet så bredt som muligt for at sikre, at det ikke kan omgås, f.eks. ved overdragelse af 500-eurosedler i form af en gave. En forsætlig eller grov uagtsom overtrædelse af forbuddet kan straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter straffelovens regler<sup>6</sup>. Forbuddet foreslås på baggrund af den politiske aftale og indgår ligeledes i den danske strategi til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering 2018-2021<sup>7</sup>.
- 1.3 Det nævnes desuden i bemærkningerne, at rapporter<sup>8</sup> viser, at 500-eurosedlerne hovedsageligt anvendes af kriminelle, og at en række konkrete sager i Danmark såvel som i udlandet de senere år har vist, at 500-eurosedler i stort omfang har været anvendt til kriminelle aktiviteter. Det anføres ligeledes i bemærkningerne, at ECB's styrelsesråd den 4. maj 2016 meddelte, at ECB ophører med produktion af 500-eurosedlen<sup>9</sup>, samt at Financial Action Task Force har anbefalet, at produktionen af 500-eurosedler standses.
- 1.4 I bemærkningerne afvejes det foreslåede forbud desuden i forhold til EU-retten<sup>10</sup>. Heri bemærkes det, at forbuddet udgør en restriktion for kapitalbevægelser og for betalinger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande, hvilket som hovedregel er forbudt i henhold til artikel 63, stk. 1, TEUF. Det anføres desuden i bemærkningerne, at forbuddet er begrundet, navnlig idet det indføres af tvingende almene hensyn til den offentlige orden og sikkerhed for at forhindre, at 500-eurosedler anvendes til kriminelle aktiviteter<sup>11</sup>. Forbuddet vurderes endvidere at være et proportionalt middel til at forfølge de nævnte hensyn<sup>12</sup>.
- 1.5 I lovforslaget foreslås det ikke at forbyde større pengesedler i andre valutaer end euroen.
- 1.6 Som en del af gennemførelsen af direktiv (EU) 2015/849, med senere ændringer, foreslås det i lovforslaget at indføre en undtagelse til den forpligtelse til fortrolighed, som påhviler Finanstilsynet, hvorefter udveksling af oplysninger mellem Finanstilsynet og ECB ikke udgør en tilsidesættelse af denne forpligtelse<sup>13</sup>. Denne bestemmelse gennemfører artikel 57a, stk. 2, i direktiv (EU) 2015/849, hvorefter tavshedspligten ikke er til hinder for udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder, der fører tilsyn med kredit- og finansinstitutter i forskellige medlemsstater i overensstemmelse med dette direktiv eller andre retsakter vedrørende tilsyn med kredit- og finansinstitutter, herunder ECB, der handler i medfør af

<sup>6</sup> Jf. lovforslagets § 1, nr. 75, om ændring af § 78, stk. 1, i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme.

<sup>7</sup> Jf. den politiske aftale, s. 2. Jf. desuden bilag 1 til den politiske aftale, s. 20.

<sup>8</sup> Jf. Anklagemyndigheden, Statsadvokaten, Hvidvasksekretariatet og Springgruppen, Årsberetning 2010. Jf. også Europol, "Why is cash still king?", Europol, 2015.

<sup>9</sup> Jf. ECB's pressemeddelelse af 4.5.2016, som findes på ECB's websted [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>10</sup> Jf. bemærkningerne til lovforslaget, s. 39-40.

<sup>11</sup> Jf. bemærkningerne til lovforslaget, s. 40, andet afsnit.

<sup>12</sup> Jf. bemærkningerne til lovforslaget, s. 40, andet afsnit.

<sup>13</sup> Jf. lovforslagets § 1, nr. 59, om ændring af § 56, stk. 3, i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme.

Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013<sup>14</sup>.

## 2. Udtalelsens sigte

Denne udtalelse har fokus på de bestemmelser i lovforslaget, der vedrører: a) det foreslåede forbud mod anvendelse af 500-eurosedler i Danmark og b) Finanstilsynets udveksling af fortrolige oplysninger med ECB. ECB understreger, at ECB ikke udtaler sig om, hvorvidt lovforslaget reelt gennemfører direktiv (EU) 2015/849 eller de ændringer, der blev indført ved direktiv (EU) 2018/843, i dansk ret.

## 3. Foreslået forbud mod anvendelse af 500-eurosedler i Danmark

- 3.1 I maj 2016 foretog ECB's styrelsesråd en gennemgang af strukturen for værdierne af eurosedlerne i Europa-serien. Styrelsesrådet har besluttet permanent at ophøre med produktionen af 500-eurosedlen og udelukke den fra Europa-serien, som er den anden serie af eurosedler, af hensyn til bekymringer om, at denne seddel kan fremme ulovlige aktiviteter. I betragtning af, at der er et stort antal af sedler med denne værdi i omløb, også internationalt, og med henblik på at bevare tilliden til eurosedlerne vil 500-eurosedlen fortsat have status af lovligt betalingsmiddel og kan anvendes i forbindelse med betalinger og som et værdiopbevaringsmiddel. Ligesom de andre eurosedler vil 500-eurosedlen altid bevare sin værdi, og der er ikke sat nogen tidsbegrænsning for, hvor længe den kan omveksles i de nationale centralbanker i Eurosystemet. Kreditinstitutter, vekselkontorer og andre, der håndterer kontanter som led i deres virksomhed, kan recirkulere 500-eurosedler.
- 3.2 Artikel 3, stk. 4, i traktaten om den Europæiske Union bestemmer, at "Unionen opretter en økonomisk og monetær union, der har euroen som valuta". Danmark er undtaget fra at deltage i Den Økonomiske og Monetære Unions tredje fase i henhold til protokol (nr. 16) til TEUF om visse bestemmelser vedrørende Danmark. Virkningen af denne undtagelse er, at alle artikler og bestemmelser i traktaterne og statuten for ESCB og ECB, hvori der henvises til en dispensation, vil gælde for Danmark<sup>15</sup>. Derfor finder artikel 128 TEUF, hvorefter de pengesedler, der udstedes af ECB og de nationale centralbanker, er de eneste, der har status som lovlige betalingsmidler i Unionen, ikke anvendelse i Danmark, jf. protokol (nr. 16) og artikel 139, stk. 2, litra d), TEUF.
- 3.3 I medfør af princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union bistår medlemsstaterne Unionen i gennemførelsen af dens opgaver og afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare. Anerkendelse af en stats monetære lovgivning (*lex monetae*) er et universelt accepteret princip i international sædvaneret<sup>16</sup>. Lovgivningen i det land, der udsteder en valuta, afgør

<sup>14</sup> Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15.10.2013 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).

<sup>15</sup> Jf. stk. 1 i protokol (nr. 16) til TEUF om visse bestemmelser vedrørende Danmark.

<sup>16</sup> Jf. f.eks. ottende betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1103/97 af 17.6.1997 om visse bestemmelser vedrørende indførelsen af euroen (EFT L 162 af 19.6.1997, s. 1). Jf. desuden meddelelse fra Kommissionen om "Konsekvenser for kapitalmarkederne af euroens indførelse" KOM(97) 337 endelig udg. (Euro Papers 3. Juli 1997. Bruxelles. Tab. Ann. Free.), s. 63.

bl.a. spørgsmål om valutaens identitet og dens status af lovligt betalingsmiddel, herunder spørgsmålet om, hvilke sedler og mønter der udgør lovlige betalingsmidler. Princippet om *lex monetae* finder generelt anvendelse uanset stedet for betalingen eller den lovgivning, der gælder for en kontrakt, der fastsætter en betalingsforpligtelse.

- 3.4 På denne baggrund opfordres de danske myndigheder til at undlade at indføre et forbud mod anvendelse af 500-eurosedlen i Danmark. Et sådan forbud er ikke blevet indført på EU-plan. Selv om ECB har besluttet permanent at ophøre med produktionen af 500-eurosedlen, vil 500-eurosedlen ikke desto mindre, som nævnt ovenfor, fortsat have status af lovligt betalingsmiddel og kan således anvendes i forbindelse med betalinger og som et værdiopbevaringsmiddel. For så vidt som danske partier har indgået i handelstransaktioner i euro, ofte med deres modparter i euroområdet, opfordrer ECB de danske myndigheder til – i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde og EU's monetære lovgivning – at anerkende, at 500-eurosedlen fortsat er et lovligt betalingsmiddel til indfrielse af gæld i euro og fortsat kan anvendes som betalings- og vekslingsmiddel, uanset det forhold, at produktionen af 500-eurosedlen ophører.
- 3.5 Data vedrørende 500-eurosedlernes bevægelser mellem banksektoren og ikke-banksektoren inden for og uden for euroområdet viser, at der er legitime grunde til at anvende 500-eurosedlerne, herunder bl.a. til øjeblikkelig afvikling af almindelige betalinger af høj værdi eller midlertidig besiddelse af aktiver i centralbankpenge. Den legitime anvendelse af 500-eurosedler understøttes af resultaterne af en undersøgelse fra ECB om anvendelsen af kontanter i euroområdet, som antyder, at en væsentlig større end forventet andel af befolkningen var i besiddelse af større pengesedler og modtog og/eller brugte dem til legitime formål<sup>17</sup>. 500-eurosedler kan anvendes til hvidvask af penge, men dette gør sig også gældende for alle andre seddelværdier samt kontantløse betalinger. Derfor er antagelsen om, at 500-eurosedler *hovedsagelig* anvendes af kriminelle, uunderbygget. Myndighederne har ikke fremlagt bevis for, at 500-eurosedler anvendes til ulovlige aktiviteter i Danmark i et større omfang end den nationale møntfod, andre eurosedler eller elektroniske betalingsmidler.
- 3.6 Desuden er ECB af den opfattelse, at lovforslaget medfører en ulige behandling af større pengesedler, eftersom den foreslåede foranstaltning ikke omfatter andre større pengesedler, såsom 1000-schweizerfranc-sedlen, som har en større købekraft.

#### 4. Finanstilsynets udveksling af fortrolige oplysninger

- 4.1 ECB ser positivt på lovforslagets § 1, nr. 59, som, i overensstemmelse med artikel 57a i direktiv (EU) 2015/849, med senere ændringer, indeholder en udtrykkelig tilladelse til, at Finanstilsynet kan udveksle fortrolige oplysninger, der er indhentet i forbindelse med Finanstilsynets tilsynsopgaver i henhold til den nuværende lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, med ECB. Opgaven med at føre tilsyn med kreditinstitutter i forbindelse med

<sup>17</sup> Jf. H. Esselink, L. Hernández, "The use of cash by households in the euro area", ECB Occasional Paper Series nr. 201, november 2017, Den Europæiske Centralbank, 2017. Findes på adressen: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>.

forebyggelsen af anvendelsen af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme er ikke blevet overdraget til ECB. Resultaterne af tilsynet med bekæmpelsen af hvidvask af penge og terrorfinansiering er imidlertid vigtige at tage i betragtning med henblik på udøvelsen af de specifikke opgaver, som er blevet overdraget til ECB vedrørende tilsyn med kreditinstitutter i henhold til artikel 127, stk. 6, TEUF og forordning (EU) nr. 1024/2013. 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<sup>18</sup>. Med henblik på at lette udvekslingen af oplysninger mellem ECB og de tilsynsmyndigheder, der beskæftiger sig med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, herunder Finanstilsynet, blev der med støtte fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger udformet en aftale om de praktiske regler for udveksling af oplysninger i overensstemmelse med artikel 57a, stk. 2, i direktiv (EU) 2015/849, med senere ændringer, som blev undertegnet af ECB den 10. januar 2019<sup>19</sup>.

- 4.2 Med hensyn til gennemførelsen af artikel 57a, stk. 2, i direktiv (EU) 2015/849, med senere ændringer, står det ikke helt klart, hvordan de øvrige bestemmelser i nævnte artikel skal gennemføres i dansk ret. Det er navnlig uklart, om Finanstilsynet kun har tilladelse til at videregive fortrolige oplysninger, som er blevet modtaget i forbindelse med dets tilsyn med bekæmpelsen af hvidvask af penge og terrorfinansiering, til ECB, eller om Finanstilsynet også kan videregive sådanne oplysninger til andre kompetente myndigheder, der fører tilsyn med kredit- og finansinstitutter i forskellige medlemsstater i overensstemmelse med andre retsakter end direktiv (EU) 2015/849. Dette ville omfatte videregivelse til kompetente myndigheder i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU<sup>20</sup>. Den nuværende danske lovgivning om videregivelse af fortrolige oplysninger til myndigheder i EU og i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde forekommer at være begrænset til myndigheder, der er ansvarlige for at sikre overholdelse af lovgivningen om bekæmpelse af hvidvask af penge og terrorfinansiering, og omfatter ikke videregivelse til myndigheder, der er ansvarlige for at føre tilsyn med overholdelsen af andre retsakter vedrørende tilsyn med kredit- og finansinstitutter<sup>21</sup>. Eftersom Den Fælles Tilsynsmekanisme består af ECB og de kompetente nationale myndigheder, er det vigtigt at sikre, at de kompetente nationale myndigheder kan modtage fortrolige oplysninger, som Finanstilsynet har indhentet i forbindelse med dets tilsyn med bekæmpelsen af hvidvask af penge og terrorfinansiering, jf. artikel 57a i direktiv (EU) 2015/849. Derfor anbefaler ECB, at lovforslaget

---

18 Jf. afsnit 1.2 i udtalelse CON/2018/55. Alle ECB's udtalelser findes på ECB's websted [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

19 Jf. Multilateral agreement on the practical modalities for exchange of information pursuant to Article 57a(2) of Directive (EU) 2015/849, der blev indgået mellem Den Europæiske Centralbank og de undertegnede kompetente myndigheder.

20 Jf. artikel 56 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26.6.2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

21 Jf. § 56, stk. 3, nr. 18, i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme.

ændres for at sikre, at Finanstilsynets videregivelse af fortrolige oplysninger til myndigheder, der er ansvarlige for at føre tilsyn med kredit- og finansinstitutter, er tilladt, når disse myndigheder ikke er ansvarlige for at føre tilsyn med bekæmpelsen af hvidvask af penge og terrorfinansiering.

- 4.3 På nuværende tidspunkt er EU's lovgivningsramme om udveksling af oplysninger om bekæmpelsen af hvidvask af penge og terrorfinansiering ved at blive revideret af lovgiverne for at lette informationsstrømmen mellem de relevante myndigheder. De danske lovgivere kan derfor overveje at give Danmarks finansielle efterretningssenhed, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, tilladelse til at udveksle fortrolige oplysninger med de kompetente myndigheder, der fører tilsyn med kredit- og finansinstitutter i henhold til andre retsakter i andre medlemsstater, herunder ECB, når disse oplysninger er nødvendige for at udføre deres opgaver. Europa-Kommissionen har bemærket, at divergerende nationale regler for gennemførelse af direktiv (EU) 2015/849 medfører betydelige forskelle med hensyn til adgangen til oplysninger om bekæmpelsen af hvidvask af penge og terrorfinansiering<sup>22</sup>.

Denne udtalelse vil blive offentliggjort på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 12. februar 2019.

[signed]

*Formand for ECB*

Mario DRAGHI

---

<sup>22</sup> Jf. punkt 2, litra b), i meddelelse fra Kommissionen: "Stærkere EU-rammer for tilsyn og for tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge i forbindelse med finansielle institutioner" (COM(2018) 645 final) (12.9.2018, Bruxelles), s. 4.