EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.7.2019
COM(2019) 370 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om bedömningen av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet

{SWD(2019) 650 final}

1. INLEDNING

Enligt artikel 6 i det fjärde penningtvättsdirektivet[1] ska kommissionen genomföra en bedömning av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet samt uppdatera den vartannat år (eller vid behov oftare). Denna rapport utgör en uppdatering av kommissionens första överstatliga riskbedömning som offentliggjordes 2017[2]. Rapporten innehåller en bedömning av tillämpningen av kommissionens rekommendationer och en utvärdering av återstående risker, bland annat kopplade till nya produkter och sektorer.

I rapporten anges en systematisk analys[3] av riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism för särskilda produkter och tjänster. Rapporten är inriktad på svagheter som identifierats på EU-nivå, både inom den rättsliga ramen och i fråga om effektiv tillämpning, och innehåller rekommendationer för att hantera dessa.

I denna överstatliga riskbedömning beaktas kraven i det fjärde penningtvättsdirektivet[4], vilket skulle införlivas senast i juli 2017. Ytterligare ändringar genom det femte penningtvättsdirektivet[5], som ska införlivas senast i januari 2020, har räknats med vid definitionen av de nya riskreducerande åtgärderna.

2. RESULTAT AV DEN ÖVERSTATLIGA RISKBEDÖMNINGEN

I denna andra överstatliga riskbedömning har kommissionen identifierat 47 produkter och tjänster som är potentiellt sårbara för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, en ökning från 40 produkter och tjänster 2017. Dessa produkter och tjänster omfattar elva sektorer, inklusive de tio sektorer eller produkter som identifierades i det fjärde penningtvättsdirektivet[6], tillsammans med ytterligare en kategori av produkter och tjänster som är relevant för riskbedömningen[7].

---

1 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, EUT L 141, 5.6.2015, s. 73.

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

3 För en grundligare beskrivning av metoden, se det arbetsdokument som åtföljer denna rapport SWD(2019) 650.

4 Det femte penningtvättsdirektivet har antagits, men tidsfristen för dess införlivande har ännu inte löpt ut. På liknande sätt utarbetades 2017 års överstatliga riskbedömning när det fjärde penningtvättsdirektivet hade antagits, men tidsfristen för dess införlivande hade inte löpt ut.

5 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 (Text av betydelse för EES), PE/72/2017/REV/1, EUT L 156, 19.6.2018, s. 43.

6 Kreditinstitut och finansiella institut, överföringsföretag, valutaväxlingskontor, personer som handlar med varor av högt värde och tillgångar, fastighetsmäklare, tjänsteleverantörer till truster och bolag, revisorer, externa revisorer och skatterådgivare, notarier och andra oberoende jurister samt tillhandahållare av speltjänster.

7 Denna kategori omfattar kontantintensiva företag, virtuella valutor, gräsrotsfinansiering och ideella organisationer. I kategorin ingår även vissa informella medel, såsom de som används av Hawala och andra informella leverantörer av överföringstjänster, och fyra nya produkter/sektorer som inte bedömdes i rapporten 2017, nämligen privatägda uttagsautomater, professionell fotboll, frihamnar och system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare.

2.1. Huvudsakliga risker inom de sektorer som omfattas av den överstatliga riskbedömningen

2.1.1. Kontanter och motsvarigheter till kontanter

De brottsbekämpande myndigheternas resultat visar att kontanter, trots att konsumenterna använder dem i mindre utsträckning, förblir det verktyg som brottslingar använder sig av eftersom de kan använda kontanter för att snabbt överföra medel från en plats till en annan, däribland genom flygtransporter. Användningen av kontanter är den främsta utlösande faktorn för att lämna in rapporter om misstänkta transaktioner.

Brottslingar som samlar sina vinster i kontanter vill kunna förflytta dem till platser där kontanterna lättare kan integreras i den lagliga ekonomin, dvs. plaster där man huvudsakligen använder sig av kontanter, har mindre strikt tillsyn av det finansiella systemet och har kraftfulla föreskrifter om banksekretess.

Sedan 2017 års överstatliga riskbedömning har den relevanta rättsliga ramen stärkts.Det fjärde penningtvättsdirektivet omfattar varuhandlare som utbetalar eller mottar kontantbetalningar till ett värde av minst 10 000 euro. Medlemsstaterna kan anta lägre tröskelvärden, ytterligare allmänna begränsningar av användningen av kontanter och strängare bestämmelser.

Genom den reviderade förordningen om kontroller av kontanta medel[8], som är tillämplig från och med den 3 juni 2021, utvidgas skyldigheten för alla resenärer som reser till eller från EU och har kontanter till ett värde av minst 10 000 euro att deklarera dessa till tullmyndigheterna. I förordningen utvidgas även definitionen av kontanta medel till att inte bara omfatta sedlar, utan även andra instrument eller mycket likvida råvaror som checkar, resecheckar, förbetalda kort och guld.

Tillgångar med liknande egenskaper som kontanter (t.ex. guld och diamanter) eller livsstilsvaror av högt värde (t.ex. kulturella artefakter, bilar, smycken och klockor) utgör också hög risk på grund av bristfälliga kontroller. Särskilda farhågor har framförts när det gäller plundring och smuggling av antikviteter och andra artefakter. I detta avseende kompletterar den nyligen antagna förordningen om import av kulturföremål[9] EU:s befintliga rättsliga ram för handel med dessa, som fram till nu endast har inkluderat lagstiftning som omfattar exporten och återlämnandet av kulturföremål som olagligen förts ut ur en medlemsstats territorium.

2.1.2. Den finansiella sektorn

I rapporten om bedömningen av de nyligen påstådda penningtvättsfall som involverar kreditinstitut i EU identifieras de faktorer som bidrog till, och erfarenheterna från, de senaste penningtvättsfallen inom banker i EU, i syfte att utarbeta underlag för ytterligare politiska åtgärder. I rapporten bedöms fel kopplade till kreditinstitutens bekämpning av penningtvätt, och där försvaras och betonas utmaningar förknippade med olika metoder för tillsyn av bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism på nationell nivå (se punkt 2.2.3).

[8] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005, EUT L 284, 12.11.2018, s. 6.

[9] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/880 av den 17 april 2019 om införsel och import av kulturföremål, PE/82/2018/REV/1, EUT L 151, 7.6.2019, s. 1.

Dessutom utgör vissa andra finansiella undersektorer eller produkter som hanterar kontanter (t.ex. valutaväxlingskontor, överföringar av medel och vissa elektroniska penningprodukter) fortfarande stora risker för penningtvätt, särskilt avseende skrupelfritt uppträdande från tredje part som agerar i deras distributionskanaler, såsom agenter eller distributörer10.

Användningen av ny teknik (FinTech)[11] som möjliggör snabba och anonyma transaktioner med ökande indirekta affärsförbindelser medför – vid sidan av betydande fördelar – större risker i det fall kundkontrollen och tillsyn av transaktioner inte utförs på ett effektivt sätt i hela distributionskanalen[12]. Bestämmelserna i det femte penningtvättsdirektivet om leverantörer av virtuella valutor och tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor fungerar som en första reglerande åtgärd, men den ökande användningen av sådana instrument utgör större risker, och ytterligare reglerande åtgärder kan behövas.

2.1.3. Icke-finansiella sektorer och produkter – utsedda icke-finansiella verksamheter och yrken

Tillverkare, distributörer, jurister och andra icke-finansiella institut blir alltmer intressanta för personer som skulle kunna ägna sig åt penningtvätt. En studie visar på att 20–30 % av alla intäkter från brottslig verksamhet tvättas inom den icke-finansiella sektorn[13]. Sektorns exponering för risker anses därför generellt vara stor eller mycket stor.

Underlåtenhet att identifiera kundens verkliga huvudman verkar vara den främsta bristen inom den här sektorn. Vid inledandet av en affärsförbindelse missförstår ibland vissa parter begreppet verklig huvudman eller underlåter att kontrollera identiteten.

Dessutom kan medlemsstaterna utse självreglerande organ för tillsyn av skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister och fastighetsmäklare[14]. Medlemsstaterna kan ålägga dessa organ uppgiften att ta emot rapporter om misstänkta transaktioner från ansvariga enheter och överlämna dem till finansunderrättelseenheterna. Vissa ansvariga enheter och självreglerande organ rapporterar dock inte särskilt många misstänkta transaktioner till finansunderrättelseenheterna, särskilt i vissa medlemsstater. Detta kan tyda på att misstänkta transaktioner inte upptäcks och rapporteras på ett korrekt sätt. I och med att den icke-finansiella sektorn och produkter inkluderas som ansvariga enheter genom det fjärde penningtvättsdirektivet finns dessutom ett behov av att klargöra att principen om

---

[10] I april 2019 offentliggjorde Europeiska bankmyndigheten ett yttrande om vilken typ av passanmälningar som används av betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar som använder sig av agenter och distributörer i en annan medlemsstat: https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-opinion-on-the-nature-of-passport-notifications-for-agents-and-distributors-of-e-money

[11] Med finansteknik (FinTech) avses teknikdrivna och teknikstödda finansiella tjänster. Regleringsteknik (RegTech) handlar om att införa ny teknik för att underlätta uppfyllandet av lagstadgade krav.

[12] Dessa risker kan reellt minskas och korrekt fjärridentifiering och -verifiering av uppgifter om fysiska och juridiska personer skulle kunna möjliggöras med hjälp av de elektroniska medel för identifiering som fastställs i förordning (EU) nr 910/2014 och lämplig tillitsnivå.

[13] I Tyskland, enligt en bedömning som genomförts av Bussmann, K.-D. och Vockrodt, M. Geldwäsche-Compliance im Nicht-Finanzsektor: Ergebnisse aus einer Dunkelfeldstudie, 2016, Compliance-Berater 5, s. 138.

[14] I det fjärde penningtvättsdirektivet definieras självreglerande organ som organ som representerar medlemmar i en yrkesgrupp eller har i uppgift att reglera dem, utföra vissa funktioner av tillsyns- eller övervakningskaraktär och säkerställa att reglerna som rör dem följs.

yrkesmässiga privilegier inte påverkas av en korrekt tillämpning av de relevanta åtgärderna[15].

Efter samråd med experter verkar det som att fastighetssektorn också är alltmer utsatt för betydande risker för penningtvätt. Andra vanliga metoder för penningtvätt är överfakturering i kommersiell handel samt fiktiva lån. De brottsbekämpande myndigheterna betraktar sådana risker som påtagliga.

2.1.4. Spelsektorn

Enligt det fjärde penningtvättsdirektivet är alla tillhandahållare av speltjänster ansvariga enheter. Medlemsstaterna får dock besluta att bevilja fullständiga eller partiella undantag till andra tillhandahållare av speltjänster än kasinon när det gäller förhållanden där risken bevisligen är låg. Vissa spelprodukter anses vara påtagligt utsatta för risker för penningtvätt. När det gäller landbaserad vadslagning och poker[16] tycks detta bero på ineffektiva kontroller. För onlinespel är riskexponeringen hög på grund av det mycket stora antal transaktionsflöden och bristen på direkt interaktion. Även om kasinon till sin natur är utsatta för en hög riskexponering har deras integrering i ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism sedan 2005 haft en mildrande effekt.

Lotterier och spelautomater (utanför kasinon) är utsatta för en måttlig grad av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. För det förstnämnda finns särskilda kontroller, framför allt för att hantera de risker som är förknippade med höga vinster. Landbaserad bingo anses utgöra en låg grad av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism med tanke på de relativt låga insatserna och vinsterna.

2.1.5. Insamling och överföring av medel genom ideella organisationer

I denna rapport omfattas de kategorier av ideella organisationer som definieras i rekommendationen från arbetsgruppen för finansiella åtgärder[17]. Riskbilden är förknippad med ideella organisationers insamling och överföring av medel till parter/förmånstagare både inom och utanför EU.

Riskanalys ur ett hotperspektiv kompliceras av sektorns mångfald. Expressiva ideella organisationer[18] har en viss sårbarhet eftersom de kan infiltreras av kriminella

---

[15] Yrkesmässiga privilegier är en erkänd princip på EU-nivå som bygger på en känslig avvägning mot bakgrund av domstolens rättspraxis när det gäller rätten till en rättvis rättegång (C-305/05), som i sin tur speglar de principer som har fastställts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt stadgan (såsom artikel 47). Samtidigt finns det fall där dessa yrkesutövare ibland bedriver verksamhet som omfattas av principen om yrkesmässiga privilegier (dvs. att utreda sin klients rättsliga ställning eller försvara eller företräda sin klient i rättsliga förfaranden) samtidigt som verksamhet som inte omfattas av principen, som exempelvis att tillhandahålla juridisk rådgivning vid bildande, drift eller ledning av bolag. Omfattningen av sekretess, lagstadgade yrkesmässiga privilegier och tystnadsplikt skiljer sig mellan länderna och den praktiska grund utifrån vilken detta skydd kan åsidosättas bör klargöras. I detta avseende är farhågor som tagits upp i 2017 års överstatliga riskbedömning fortfarande aktuella.

[16] Detta avser vadslagning och poker i avsedda lokaler, till skillnad från onlinespel.

[17] En ideell organisation är en juridisk person, konstruktion eller organisation som i första hand arbetar med att samla in eller betala ut medel för välgörande, religiösa, kulturella, utbildningsrelaterade, sociala eller föreningsinriktade ändamål, eller för att bedriva andra typer av ideellt arbete: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf

[18] Expressiva ideella organisationer är ideella organisationer som främst sysslar med expressiv verksamhet, vilket inbegriper program som är inriktade på idrott och rekreation, konst och kultur samt intressebevakning och opinionsbildning.

organisationer eller terroristorganisationer som kan dölja det verkliga huvudmannaskapet och därmed göra det svårare att spåra insamlingen av medel.

Vissa typer av ideella tjänsteorganisationer[19] är mer direkt sårbara på grund av verksamhetens inneboende karaktär. Detta beror på att de kan innefatta finansiering till och från konfliktområden eller tredjeländer som enligt kommissionen har strategiska brister i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism[20]. Ideella organisationer är ytterst viktiga för att erbjuda humanitärt bistånd runt om i världen.[21]. I syfte att skydda det legitima syftet med sådant bistånd behövs mer information om risker för finansiering av terrorism inom ideella organisationer för att öka medvetenheten om riskerna. Kommissionen kommer under 2019 att inleda en inbjudan att lämna förslag till ett förberedande projekt om kapacitetsuppbyggnad, programutveckling och kommunikation inom ramen för kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Reglerade leverantörer av finansiella tjänster kan tveka när det gäller att samarbeta med vissa ideella organisationer för att minska riskerna. Detta skulle kunna leda till ekonomisk utestängning eller att avvisade kunder i stället vänder sig till illegala bankverksamheter eller överföringstjänster.

2.1.6. Nya produkter/sektorer

I denna rapport tittar man på flera nya produkter eller sektorer som avslöjats i samband med offentliggjorda rapporter om incidenter och insatser från de brottsbekämpande myndigheterna. Utöver FinTech har även växelplattformar och börsleverantörer (se avsnitt 2.1.2), professionell fotboll, frihamnar och system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare (så kallade gyllene pass/gyllene viseringar) identifierats som nya risksektorer.

2.1.6.1. Översikt över nya sektorer

2.1.6.1.1. Professionell fotboll

Risker förknippade med idrott har länge erkänts på EU-nivå[22]. Professionell fotboll har bedömts eftersom det, utöver att det fortsätter att vara en populär idrott, även är en global bransch med betydande ekonomisk inverkan. Den professionella fotbollens komplexa organisation och bristande insyn har gjort det till en grogrund för användning av olagliga

[19] Ideella tjänsteorganisationer är ideella organisationer som sysslar med olika typer av verksamhet, såsom program som är inriktade på tillhandahållande av bostäder, sociala tjänster, utbildning eller hälso- och sjukvård.

[20] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1675 av den 14 juli 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 genom identifiering av högrisktredjeländer med strategiska brister.

[21] I linje med internationella politiska åtaganden som kommissionen har ingått i syfte att främja större effektivitet och ändamålsenlighet verkställs EU:s humanitära bistånd i allt högre grad i form av kontantöverföringar. Liksom i fråga om EU:s hela humanitära bistånd kanaliseras medel alltid via humanitära partner som t.ex. FN och internationella humanitära icke-statliga organisationer. Sådana kontantöverföringar i samband med humanitära hjälpinsatser omfattas inte av föreliggande bedömning.

[22] I vitboken om idrott från juli 2007 angavs att idrotten står inför nya hot och utmaningar, t.ex. kommersiell press, utnyttjande av unga idrottsutövare, dopning, korruption, rasism, olaglig spelverksamhet, våld, penningtvätt och annan verksamhet som är skadlig för idrotten (Europeiska kommissionen, Vitbok om idrott, KOM(2007) 391 slutlig, 11.7.2007).

resurser. Tvivelaktiga summor pengar utan uppenbar eller förklarlig ekonomisk lönsamhet eller vinst investeras i idrotten.

2.1.6.1.2. Frihamnar

En frihamn är en del av EU:s tullområde som har utsetts som sådan av en medlemsstat. Frihamnar är lagliga, men måste respektera EU:s regler för statligt stöd och uppförandekoden för företagsbeskattning[23]. Frihandelszoner kan utgöra en risk för förfalskning eftersom de gör det möjligt för förfalskare att landsätta sändningar, anpassa eller på annat sätt manipulera laster eller tillhörande pappersarbete och sedan exportera produkterna igen utan tullens ingripande. Därmed blir det möjligt att dölja typen av varor och deras ursprungliga leverantör.

Missbruket av frihandelszonerna kan vara kopplat till intrång på immateriella rättigheter samt momsbedrägeri, korruption och penningtvätt. I de flesta av EU:s frihamnar eller tullager (med undantag för frihamnen i Luxembourg) saknas exakt information om verkliga huvudmän. Enligt det femte penningtvättsdirektivet är operatörer av frihamnar och andra aktörer på konstmarknaden ansvariga enheter och omfattas därför av kraven på åtgärder för kundkännedom.

2.1.6.1.3. System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare

Under de senaste åren har man kunnat se en växande trend när det gäller system som används av länder för att attrahera investeringar genom att bevilja investerare medborgarskap eller uppehållsrätt. Oro har väckts om de inneboende riskerna avseende säkerhet, penningtvätt, skatteundandragande och korruption.

I januari 2019 offentliggjorde kommissionen en rapport om nationella system för att bevilja EU-medborgarskap till investerare[24]. Efter offentliggörandet av rapporten har kommissionen inrättat en grupp bestående av experter från medlemsstaterna som har i uppgift att beakta de risker som system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare ger upphov till och se närmare på öppenhets- och styrningsaspekterna.

Enligt det femte penningtvättsdirektivet krävs skärpta åtgärder för kundkännedom för tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd eller medborgarskap i en medlemsstat i utbyte mot kapital eller investeringar i egendom, statsobligationer eller företagsenheter.

2.2. Övergripande svagheter som är gemensamma för alla sektorer

2.2.1. Anonymitet vid finansiella transaktioner

Brottslingar försöker undvika att lämna efter sig en informationskedja och därmed undgå upptäckt. Sektorer med en hög nivå av kontanttransaktioner anses vara särskilt riskutsatta, exempelvis personer som handlar med varor och tjänster som tar emot

[23] Uppförandekodgruppen (företagsbeskattning) inrättades av Ekofinrådet den 9 mars 1998. Gruppen arbetar främst med att bedöma skatteåtgärder inom ramen för uppförandekoden (antagen i december 1997) för företagsbeskattning samt med att överse tillhandahållandet av information om skatteåtgärderna.

[24] Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare i Europeiska unionen, COM(2019) 12 final, 23.1.2019.

kontantbetalningar samt ekonomiska aktörer som tar emot betalningar i höga valörer, t.ex. 500-eurosedlar[25] och 200-eurosedlar.

Finansiella produkter som erbjuder liknande anonymitet under vissa omständigheter (t.ex. vissa elektroniska penningprodukter, virtuell valuta och oreglerade plattformar för gräsrotsfinansiering) är också sårbara för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detsamma gäller för tillgångar som guld och diamanter som är lätta att sälja eller kan lagras på ett säkert sätt och är lätta att överföra.

2.2.2. Identifiering och tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap

Brottslingar använder det finansiella systemet för att placera sina vinster från olaglig verksamhet i finansmarknader, fast egendom eller den lagliga ekonomin på ett mer strukturerat sätt än med kontanter eller anonyma finansiella transaktioner. Alla sektorer är sårbara för infiltration, integration eller ägande av kriminella organisationer och terroristgrupper. En vanlig metod för brottslingar är att skapa brevlådeföretag, truster eller komplicerade företagsstrukturer för att dölja sina identiteter. Detta är inte begränsat till vissa jurisdiktioner, typer av juridiska enheter eller juridiska konstruktioner. Gärningsmän använder sig av de verktyg som är bekvämast, enklast och säkrast att använda beroende på deras sakkunskap, belägenhet och marknadspraxis i jurisdiktionen i fråga.

På senare år har ett ökat fokus legat på behovet att säkerställa effektiv identifiering av den verkliga huvudmannen, både inom EU och på internationell nivå, genom arbetsgruppen för finansiella åtgärder och det globala forumet för skattetranparens från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling[26]. Direktivet om administrativt samarbete i fråga om direkta skatter[27] underlättar utbytet av upplysningar mellan medlemsstaternas skattemyndigheter.

De flesta medlemsstater har infört ett centralt register eller en central databas för att samla in uppgifter om verkligt huvudmannaskap trots att det femte penningtvättsdirektivet medför att tidsfristen för att införa registren skjuts upp till januari 2020. I det senare direktivet föreskrivs även ytterligare transparens och bredare tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap.

Följande stora sårbarheter kvarstår dock:

- Brottslingar kan använda sig av komplexa företagsstrukturer registrerade i tredjeländer med tanke på att de register som avses i penningtvättsdirektivet enbart omfattar juridiska enheter och juridiska konstruktioner i medlemsstaterna.
- Brottslingar kan uppsåtligen ange falska uppgifter eller handlingar för att dölja sin identitet.
- De nationella registren över verkligt huvudmannaskap kan ha svagheter avseende det tekniska genomförandet eller hanteringen. Brottslingar kan flytta sin verksamhet till medlemsstater med mindre effektiva ramar.

[25] Europeiska centralbanken har beslutat att upphöra med produktion och utgivning av 500-eurosedeln: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.sv.html

[26] http://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf

[27] Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG, EUT L 64, 11.3.2011, s. 1.

2.2.3. Tillsyn på den inre marknaden

Tillsynsmyndigheterna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ansvarar för tillsynen av en korrekt tillämpning av skyldigheterna inom den privata sektorn. I de flesta medlemsstaterna utförs en sådan tillsyn av kreditinstitut och finansiella institut av myndigheter som även har annan tillsyn som uppgift. I vissa andra medlemsstater är det finansunderrättelseenheterna som ansvarar för denna uppgift.

I rapporten om bedömningen av de nyligen påstådda penningtvättsfall som involverar kreditinstitut i EU undersöks de åtgärder som tillsynsmyndigheterna vidtagit, och resultat visas i förhållande till de åtgärder som vidtagits ur ett perspektiv för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt ur ett försiktighetsperspektiv. Denna rapport inriktas på myndigheternas befogenheter, organisation och tillgångar, tillsynen av lokala enheter och gränsöverskridande enheter samt tillsynens effektivitet.

Inom icke-finansiella sektorer får medlemsstaterna tillåta självreglerande organen att övervaka skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister och fastighetsmäklare. En analys visar att tillsynen inom dessa sektorer i den övervägande majoriteten av medlemsstaterna fortfarande har svagheter i fråga om kontroller, riktlinjer och nivå av rapportering av jurister, i synnerhet till finansunderrättelseenheter.

2.2.4. Samarbete mellan finansunderrättelseenheter

I kartläggningsrapporten från december 2016[28]om finansunderrättelseenheternas plattform[29] identifierades hinder för att få tillgång till, utbyta och använda information samt hinder för operativt samarbete mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Kommissionen föreslog riskreducerande åtgärder i sin rapport om den överstatliga riskbedömningen från 2017[30] och fastställde ytterligare sätt att förbättra samarbetet mellan finansunderrättelseenheter[31]. De föreslagna åtgärderna speglas delvis i femte penningtvättsdirektivet. Tillgången till uppgifter från ansvariga enheter eller behöriga myndigheter har förbättrats och vissa aspekter avseende finansunderrättelseenheternas uppgifter och informationsutbytet mellan finansunderrättelseenheter har klargjorts.

I rapporten om samarbetet mellan finansunderrättelseenheter[32] fastställs befintliga luckor. Dessutom bedöms möjligheterna att ytterligare förstärka ramen för samarbete.

---

[28] Kartläggningen genomfördes av en särskild grupp som leddes av de italienska finansunderrättelseenheterna (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia – UIF) och medlemmar från finansunderrättelseenheterna i Frankrike (Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins – TRACFIN), Polen (Generalny Inspektor Informacji Finansowej – GIIF) och Rumänien (Oficiul Nacional de Prevenire si Combatere a Spalarii Banilor – ONPCSB). De brittiska finansunderrättelseenheterna (National Criminal Agency) bidrog till projektet under den inledande fasen.

[29] En informell grupp som inrättades av kommissionen 2006 och som omfattar medlemsstaternas finansunderrättelseenheter: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/

[30] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som medföljer rapporten 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, SWD(2017) 241 final, s. 196.

[31] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om förbättringen av samarbetet mellan finansunderrättelseenheter i EU, SWD(2017) 275 final, 26.6.2017.

[32] COM(2019) 371.

2.2.5. Andra svagheter som är gemensamma för alla sektorer

Den överstatliga riskbedömningen visar att alla identifierade sektorer är exponerade för vissa ytterligare svagheter, nämligen följande:

- Infiltration av brottslingar: Brottslingar kan bli ägare till en ansvarig enhet eller hitta ansvariga enheter som är villiga att bistå dem i deras penningtvätt. Detta kräver lämplighetstest inom de finansiella sektorer som omfattas av direktivet.
- Förfalskning: Modern teknik gör det lättare att förfalska handlingar, och i alla sektorer anstränger man sig för att införa robusta mekanismer för att upptäcka dem.
- Otillräckligt informationsutbyte mellan den offentliga och den privata sektorn: Det finns ett fortsatt behov av förbättrade mekanismer för återkoppling från finansunderrättelseenheter till ansvariga enheter.
- Otillräckliga resurser samt bristande riskmedvetenhet och sakkunskap för att tillämpa reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism: Medan vissa ansvariga enheter investerar i sofistikerade verktyg för efterlevnad har många av dem begränsad kännedom, begränsade verktyg och begränsad kapacitet på detta område.
- Risker som uppkommer av finansteknik (FinTech): Användningen av onlinetjänster förväntas öka ytterligare inom den digitala ekonomin, vilket ökar efterfrågan på identifiering på nätet. Användningen av elektronisk identifiering och dess tillförlitlighet är avgörande i detta avseende.

3. RISKREDUCERANDE ÅTGÄRDER

3.1. Riskreducerande åtgärder inom ramen för det femte penningtvättsdirektivet

Genom det femte penningtvättsdirektivet, som ska införlivas senast i januari 2020, kommer EU att utrustas med verktyg som gör det möjligt att på ett effektivare sätt förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, särskilt genom att

- öka transparensen med hjälp av offentliga register över verkligt huvudmannaskap för företag samt allmänt tillgängliga register för truster och andra juridiska konstruktioner,
- begränsa den anonymitet som erbjuds genom virtuella valutor, börsleverantörer och förbetalda kort,
- utöka kriterierna för bedömningen av högriskländer och förbättra skyddsåtgärderna för finansiella transaktioner till och från sådana länder,
- kräva att medlemsstaterna upprättar centrala bankkontoregister eller söksystem,
- förbättra samarbetet och informationsutbytet mellan olika tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt samt med andra tillsynsmyndigheter och Europeiska centralbanken.

Dessa åtgärder förväntas minska risknivåerna ytterligare inom de berörda sektorerna och för de berörda produkterna. Kommissionen kommer att kontrollera efterlevnaden av de nya bestämmelserna och offentliggöra en genomföranderapport i mitten av 2021.

3.2. EU:s riskreducerande åtgärder som redan har vidtagits eller ska vidtas

3.2.1. Lagstiftningsåtgärder

De flesta lagstiftningsåtgärder som avses i 2017 års överstatliga riskbedömning har vidtagits. Det rör sig om det femte penningtvättsdirektivet, den nya förordningen om kontroller av kontanta medel[33], direktivet om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser[34] och förordningen om import av kulturföremål[35]. Genom direktivet om tillgång till finansiell information och andra uppgifter[36] får behöriga myndigheter, däribland skattemyndigheter, korruptionsbekämpningsmyndigheter och kontor för återvinning av tillgångar direkt tillgång till nationella centraliserade bankkontoregister eller datasöksystem.

I och med översynen av förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna[37] stärktes Europeiska bankmyndighetens uppdrag att samla in, analysera och ytterligare sprida information för att säkerställa att alla relevanta myndigheter effektivt och konsekvent tillser riskerna för penningtvätt. Europeiska bankmyndighetens befogenhet att agera när unionsrätten överträds har även klargjorts och skärpts. Antagandet av det femte kapitalkravsdirektivet[38] undanröjer hindren för samarbete mellan tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och andra tillsynsmyndigheter.

3.2.2. Politiska initiativ

I december 2017 inrättade kommissionen en expertgrupp om elektronisk identifiering och fjärrprocesser för kundkännedom[39]. Expertgruppen kommer att bistå kommissionen med sakkunskap genom att utforska frågor om hur leverantörer av finansiella tjänster använder system för elektronisk identifiering (e-ID) och andra innovativa digitala processer för att efterleva reglerna om bekämpning av penningtvätt.

I juni 2018 offentliggjorde kommissionen en rapport om begränsningar av kontantbetalningar[40]. I rapporten drogs slutsatsen att begränsningar av kontantbetalningar

---

[33] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005, EUT L 284, 12.11.2018, s. 6.

[34] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser, EUT L 284, 12.11.2018, s. 22.

[35] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/880 av den 17 april 2019 om införsel och import av kulturföremål, PE/82/2018/REV/1, EUT L 151, 7.6.2019, s. 1.

[36] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153 av den 20 juni 2019 om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF, PE/64/2019/REV/1, EUT L 186, 11.7.2019, s. 122.

[37] En politisk överenskommelse nåddes i mars 2019. De reviderade föreskrifterna har ännu inte offentliggjorts vid tidpunkten för denna rapport.

[38] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, EUT L 177, 30.6.2006, s. 1, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG, EUT L 176, 27.6.2013, s. 338.

[39] Expertgruppen leds av kommissionen och utgörs av 21 representanter från medlemsstaterna, däribland reglerings- och tillsynsmyndigheter, identitetsexperter samt 15 representanter från finansiella institut och konsumentorganisationer. Kommissionens beslut av den 14 december 2017, C(2017) 8405 final. Gruppen bör lägga fram yttranden, rekommendationer eller rapporter till kommissionen senast i december 2019.

[40] COM(2018) 483 final.

inte nämnvärt skulle åtgärda finansieringen av terrorism, även om preliminära slutsatser också tydde på att ett förbud mot stora kontantbetalningar skulle kunna ha en positiv inverkan på kampen mot penningtvätt.

3.2.3. Ytterligare stödåtgärder

- Förbättra insamlingen av statistik.
- Utbildning för yrkeskategorier som utför arbete som omfattas av yrkesmässiga privilegier, bidra med riktlinjer och praktisk inblick för att hjälpa dem att upptäcka transaktioner som kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism samt hur man ska gå till väga i sådana fall. Kommissionen kommer att bedöma olika alternativ för att förbättra efterlevnaden i denna sektor i enlighet med relevant rättspraxis. Ett EU-finansierat projekt för utbildning av advokater förväntas inledas i början av 2020. Under 2018 mottog notarier ett EU-finansierat bidrag som täcker behoven för utbildning i bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Öka allmänhetens medvetenhet om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Ytterligare analys av de risker som Hawala och informella leverantörer av överföringstjänster utgör: problemets omfattning och möjliga lösningar för brottsbekämpning.
- Ytterligare tillsyn av penningförfalskning och eventuella kopplingar till penningtvätt. Kommissionen lade fram ett förslag till förordning[41] om inrättande av ett program för utbyte, stöd och utbildning för att skydda euron mot förfalskning under perioden 2021–2027 (Perikles IV-programmet) och utvidgning av tillämpningsområdet[42] till de medlemsstater som inte ingår i euroområdet, som förväntas antas 2020.
- Ytterligare arbete för att stärka tillsynen i EU. I rapporten om bedömningen av de nyligen påstådda penningtvättsfall som involverar kreditinstitut i EU framhålls möjliga andra åtgärder för att ytterligare stärka EU:s lagstiftning för bekämpning av penningtvätt och därmed förstärka bankunionen och kapitalmarknadsunionen.

4. REKOMMENDATIONER

Efter att ha avvägt riskerna mot bakgrund av den uppdaterade rättliga ramen anser kommissionen att en rad riskreducerande åtgärder bör vidtas på EU-nivå och i medlemsstaterna, med beaktande av

- risknivåerna för penningtvätt och finansiering av terrorism,
- behovet att vidta åtgärder på EU-nivå eller rekommendera att medlemsstaterna vidtar åtgärder (subsidiaritetsprincipen),
- behovet av lagstiftningsåtgärder eller åtgärder som inte är av lagstiftningskaraktär (proportionalitetsprincipen), och
- inverkan på integritet och grundläggande rättigheter.

[41] COM(2018) 369 final.

[42] COM(2018) 371 final.

Kommissionen har även beaktat behovet av att undvika eventuellt missbruk eller eventuella feltolkningar av rekommendationerna, som skulle kunna resultera i att hela kundkategorier utesluts och att kundrelationer upphör om inte fullständig och korrekt hänsyn tas till risknivån i en viss sektor.

4.1. Rekommendationer till de europeiska tillsynsmyndigheterna

4.1.1. Uppföljning av rekommendationerna i den överstatliga riskbedömningen från 2017

I rapporten från 2017 rekommenderade kommissionen att de europeiska tillsynsmyndigheterna borde göra följande:

(1) Öka medvetenheten om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism och identifiera lämpliga åtgärder för att ytterligare bygga upp tillsynsmyndigheternas kapacitet när det gäller tillsyn av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

De europeiska tillsynsmyndigheterna svarade genom att göra följande:

- Utfärda åtta utkast till tekniska standarder,[43] riktlinjer[44] och yttranden[45] för att bidra till att den riskbaserade metoden för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas på ett effektivt sätt av kreditinstitut och finansiella institut samt deras tillsynsmyndigheter. Ett nionde instrument för att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är just nu föremål för samråd.
- anordna utbildning och seminarier om de delar av den riskbaserade metoden och riskbaserade tillsynen som rör bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism, riskerna med elektroniska pengar och riskerna med penningöverföringar. Över 300 personer från tillsynsmyndigheter i alla medlemsstater deltog i seminarierna.
- Främja informationsutbyte och god praxis genom de europeiska tillsynsmyndigheternas interna kommittéer och styrelser för tillsyn samt fastställa tydliga förväntningar på tillsynsmetoderna i förhållande till särskilda frågor, exempelvis Panamadokumenten.

---

[43] Följande är de gemensamma utkasten till tekniska standarder för tillsyn avseende en central kontaktpunkt för att förstärka kampen mot ekonomisk brottslighet: kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/1108 av den 7 maj 2018 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 med tekniska standarder för tillsyn avseende kriterierna för utseende av centrala kontaktpunkter för utgivare av elektroniska pengar och betaltjänstleverantörer och med regler för deras funktioner, C/2018/2716, EUT L 203, 10.8.2018, s. 2, samrådsdokumentet om de tekniska tillsynsstandarderna för centrala kontaktpunkter för att förstärka kampen mot ekonomisk brottslighet (JC-2017-08) och Europeiska tillsynsmyndighetens gemensamma svar till Europeiska kommissionen om ändringen av utkastet till tekniska tillsynsstandarder enligt artiklarna 8.5, 10.2 och 13.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1286/2014 av den 26 november 2014 om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare, EUT L 352, 9.12.2014, s. 1.

[44] Gemensamma riktlinjer om de utmärkande dragen för en riskbaserad tillsynsmetod för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och vilka åtgärder som ska vidtas vid tillsyn (ESAs 2016 72), de gemensamma riktlinjerna om samrådet med den gemensamma kommittén om Priip-produkter med miljömässiga eller sociala mål (JC 2017 05) och Gemensamma riktlinjer för bedömning av förvärv och ökningar av kvalificerade innehav i den finansiella sektorn (JC/GL/2016/01).

[45] De europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma yttrande om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism (JC-2017-07) och yttrandet om användningen av innovativa lösningar av kreditinstitut och finansiella institut (JC-2017-81).

Under 2018 inledde Europeiska bankmyndigheten en flerårig översyn, som leddes av de anställda, av de behöriga myndigheternas metoder för tillsyn av banker när det gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Syftet var att hitta förbättringsområden för att fastställa bästa praxis och åtgärda svagheter samt att stödja de nationella myndigheternas insatser för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism inom den ram som fastställts genom unionsrätten och Europeiska bankmyndighetens riktlinjer. Resultaten kommer att ligga till grund för den utbildning som Europeiska bankmyndigheten ska anordna under 2019, liksom uppdateringen av riktlinjerna för riskbaserad tillsyn i enlighet med artikel 48.10 i det fjärde penningtvättsdirektivet.

(2) Ta ytterligare initiativ för att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna.

I november 2018 samrådde de europeiska tillsynsmyndigheterna om utkast till riktlinjer för att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. I utkastet till riktlinjer klargörs praktiska aspekter rörande tillsynssamarbetet och informationsutbytet och där fastställs regler för de nya tillsynskollegierna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Riktlinjerna förväntas slutföras 2019.

Den 10 januari 2019 godkände de europeiska tillsynsmyndigheterna innehållet i ett multilateralt avtal om de praktiska aspekterna av informationsutbytet mellan Europeiska centralbanken, i egenskap av tillsynsmyndighet, och alla de behöriga EU-myndigheter som ansvarar för tillsynen av kreditinstituts och finansiella instituts efterlevnad av skyldigheterna att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

(3) Ta fram ytterligare lösningar för tillsynsaktörer som verkar inom ramen för passförfarandet.

Europeiska bankmyndigheten har inrättat en arbetsgrupp för att klargöra när agenter och distributörer som är verksamma i en annan medlemsstat än den där den utnämnande institutionen är auktoriserad betecknas som företag i enlighet med direktiv (EU) 2015/2366[46], direktiv 2009/110/EG[47] och det fjärde penningtvättsdirektivet. Arbetet pågår och förväntas avslutas under 2019.

(4) Tillhandahålla uppdaterade riktlinjer om intern styrning för att ytterligare klargöra förväntningarna när det gäller de uppgifter som åligger efterlevnadsansvariga i finansiella institut.

I september 2017 beslutade de europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma underkommitté för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, mot bakgrund av sina egna och de nationella behöriga myndigheternas begränsade resurser, att skjuta upp arbetet med att ta fram riktlinjer om de uppgifter som åligger efterlevnadsansvariga och fokusera på tillsynssamarbetet, vilket ansågs vara en prioritering eftersom det redan hade uppstått risker inom detta område.

(5) Ge ytterligare vägledning om identifiering av verkligt huvudmannaskap för tillhandahållare av investeringsfonder, framför allt i situationer som innebär en högre risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

---

[46] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG, EUT L 337, 23.12.2015, s. 35.

[47] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG av den 16 september 2009 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG, EUT L 267, 10.10.2009, s. 7.

I juni 2017 offentliggjorde de europeiska tillsynsmyndigheterna riktlinjer om riskfaktorer[48], om förenklade och skärpta åtgärder för kundkännedom och de faktorer som kreditinstitut och finansiella institut ska beakta när de bedömer den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som sammanhänger med enskilda affärsförbindelser och enstaka transaktioner.

Riktlinjerna innehåller sektorspecifik vägledning för tillhandahållare av investeringsfonder, och för första gången på EU-nivå fastställs åtgärder som fonder och fondförvaltare bör vidta för att fullgöra sina skyldigheter avseende kundkännedom (inklusive skyldigheter avseende verkligt huvudmannaskap). De omfattar även information om hur åtgärdernas omfattning bör anpassas utifrån ett riskkänslighetsperspektiv.

(6) Analysera operativa risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som är förknippade med verksamheten/affärsmodellen i å ena sidan sektorerna för bankverksamhet för företagskunder, bankverksamhet inriktad på privatpersoner och institutionella investeringar, och å andra sidan tjänster för överföring av penningvärde och elektroniska pengar.

Europeiska bankmyndigheten gick igenom slutsatserna från de behöriga myndigheternas tematiska granskningar av kreditinstitut och värdepappersföretag. Slutsatserna speglas i det gemensamma yttrande om de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar EU:s finansiella system som de europeiska tillsynsmyndigheterna ska utfärda för varje överstatlig riskbedömning[49].

4.1.2. Den nuvarande situationen

Rekommendationerna till de europeiska tillsynsmyndigheterna i 2017 års överstatliga riskbedömning har följts, förutom rekommendation 4 om tillhandahållande av uppdaterade riktlinjer om intern styrning för att ytterligare klargöra förväntningarna när det gäller de uppgifter som åligger efterlevnadsansvariga i finansiella institut. Kommissionen upprepar att rekommendation 4 ännu inte slutförts.

Europeiska bankmyndigheten uppmanas dessutom att fullfölja de relevanta åtgärderna i EU:s handlingsplan för bekämpning av penningtvätt som bifogats rådets slutsatser av den 4 december 2018[50].

4.2. Rekommendationer till icke-finansiella tillsynsmyndigheter

För den icke-finansiella sektorn finns inga organ på EU-nivå som motsvarar de europeiska tillsynsmyndigheterna. Enligt EU:s ram för bekämpning av penningtvätt får medlemsstaterna tillåta självreglerande organ att utföra övervakningsfunktioner för skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister och fastighetsmäklare.

---

[48] Gemensamma riktlinjer enligt artiklarna 17 och 18.4 i direktiv (EU) 2015/849 om förenklade och skärpta åtgärder för kundkännedom och de faktorer som kreditinstitut och finansiella institut ska beakta när de bedömer den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som sammanhänger med enskilda affärsförbindelser och enstaka transaktioner: https://eba.europa.eu/documents/10180/1890686/Final+Guidelines+on+Risk+Factors+%28JC+2017+37%29.pdf

[49] Se avsnitt 2.2.3.

[50] Det ska understrykas att de tre europeiska tillsynsmyndigheternas uppgifter och befogenheter kommer att stärkas avsevärt mot bakgrund av de nya lagstiftningsförslag avseende vilka en politisk överenskommelse nåddes i mars 2019 (översynen av de europeiska tillsynsmyndigheternas inrättandeförordningar och avsnitten om bekämpning av penningtvätt) och eventuell ytterligare uppföljning av de nämnda rekommendationerna bör strikt genomföras med de redan överenskomna resurserna.

Kommissionen upprepar rekommendationerna i 2017 års överstatliga riskbedömning till självreglerande organ att utföra fler tematiska inspektioner, öka rapporteringsnivån och fortsätta att anordna utbildningsprogram för att utveckla förståelsen för risker och efterlevnadsskyldigheterna vad gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

4.3. Rekommendationer till medlemsstaterna[51]

4.3.1. Uppföljning av rekommendationerna i den överstatliga riskbedömningen från 2017

Enligt artikel 6.4 i det fjärde penningtvättsdirektivet ska de medlemsstater som beslutar att inte tillämpa några av rekommendationerna anmäla detta till kommissionen och tillhandahålla skälen för beslutet (”följ eller förklara”). Hittills har ingen medlemsstat lämnat in en sådan anmälan till kommissionen vad beträffar rekommendationerna från 2017.

Kommissionen gjorde en uppföljning av 2017 års rekommendationer till medlemsstaterna genom kontroller av införlivandet av det fjärde penningtvättsdirektivet, enkäter till medlemsstaterna om uppföljningen av rekommendationerna och uppdateringen av de nationella riskbedömningarna.

För några av rekommendationerna har de synpunkter som mottagits antingen inte varit av betydelse eller så ansåg de nationella myndigheterna att tiden för att tillämpa rekommendationerna var alltför begränsad. Kommissionen betonar behovet att upprätthålla eller intensifiera det nuvarande arbetet. Det är dessutom viktigt att uppmärksamma att de rättsliga skyldigheterna i det femte penningtvättsdirektivet antigen helt eller delvis ersätter några av rekommendationerna i rapporten från 2017, särskilt de som avser ökad transparens för verkligt huvudmannaskap, sänkta trösklar för kundkännedom inom vissa sektorer eller utökning av förteckningen över ansvariga enheter.

(1) Tillämpningsområde för nationella riskbedömningar

I rapporten från 2017 identifierades kontantintensiva företag och kontanta betalningar, sektorn för ideella organisationer samt elektroniska penningprodukter som områden som medlemsstaterna bör ta vederbörlig hänsyn till och definiera lämpliga riskreducerande åtgärder för i sina nationella riskbedömningar.

I de flesta av de nationella riskbedömningarna beaktas de risker som kontantrelaterade verksamheter utgör och de framväxande riskerna inom handel med kulturella artefakter och antikviteter. De omfattar även ideella organisationer och behandlar riskerna med elektroniska penningprodukter, i enlighet med fjärde och femte penningtvättsdirektiven.

Dock har flera medlemsstater ännu inte antagit några nationella riskbedömningar[52], och andra har inte hanterat riskerna kopplade till de berörda produkterna. Dessa medlemsstater uppmuntras att snarast agera utifrån denna rekommendation.

[51] För en grundligare beskrivning av rekommendationerna per produkt/tjänst, se det åtföljande arbetsdokumentet SWD(2019) 650.

[52] Vid tidpunkten för utarbetandet av denna rapport har 13 medlemsstater anmält antagandet av sina nationella riskbedömningar till kommissionen. 15 medlemsstater förväntas slutföra dem under 2019. Denna fråga hanteras också i överträdelseförfaranden mot medlemsstater på grund av ofullständigt införlivande av direktivet.

I denna rapport vidhålls 2017 års rekommendation och alla medlemsstater uppmanas att omfatta riskerna med nämnda produkter i sina nationella riskbedömningar och att ange lämpliga riskreducerande åtgärder.

(2) Verkligt huvudmannaskap

I rapporten från 2017 rekommenderas medlemsstaterna att se till att uppgifterna om den verkliga huvudmannen bakom juridiska enheter och juridiska konstruktioner är tillräckliga, korrekta och aktuella. Medlemsstaterna bör i synnerhet utveckla verktyg för att säkerställa att identifieringen av den verkliga huvudmannen har utförts när åtgärderna för kundkännedom vidtas. De bör även se till att de sektorer som är mest utsatta för risker som härrör från svårgenomträngliga system för verkligt huvudmannaskap omfattas av effektiv övervakning och tillsyn.

I det fjärde penningtvättsdirektivet hade skyldigheter för medlemsstaterna att upprätta register över verkligt huvudmannaskap för företag, truster och liknande juridiska konstruktioner redan fastställts, men genom det femte penningtvättsdirektivet ändrades sammanhanget och tidsfristen för införlivandet av dessa register. De flesta medlemsstaterna har anmält till kommissionen att de har upprättat sådana register.

I denna rapport vidhålls 2017 års rekommendation och medlemsstaterna uppmanas att se till att bestämmelserna om register för verkligt huvudmannaskap enligt det femte penningtvättsdirektivet tillämpas i tid[53].

(3) Lämpliga resurser för tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter

Enligt den överstatliga riskbedömningen från 2017 uppmanas medlemsstaterna att tilldela sina behöriga myndigheter tillräckliga resurser, i enlighet med artikel 48.2 i direktivet, och de flesta medlemsstaterna bekräftade att de hade gjort detta. Rapporten om bedömningen av de nyligen påstådda penningtvättsfall som involverar kreditinstitut i EU visar dock att många tillsynsmyndigheter var kraftigt underbemannade.

I denna rapport vidhålls rekommendationen att medlemsstaterna ska intensifiera sina insatser ytterligare inom detta område och styrka att tillsynsmyndigheterna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism kan fullfölja sina uppgifter.

(4) Ökat antal inspektioner på plats av tillsynsmyndigheter

Den finansiella sektorn

I rapporten från 2017 rekommenderas medlemsstaterna att upprätta en riskbaserad tillsynsmodell enligt de europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma riktlinjer om riskbaserad tillsyn från 2016[54].

Flera medlemsstater uppger att de genomför regelbundna tematiska tillsynsinspektioner av värdepappersföretag. Andra rapporterar att de genomför en allmän riskbedömning.

Rapporten om bedömningen av de nyligen påstådda penningtvättsfall som involverar kreditinstitut i EU visar att tillsynsmyndigheterna ofta inte utförde lämpliga inspektioner på plats.

[53] Genom det femte penningtvättsdirektivet senareläggs tidsfristen för att upprätta registren och säkerställa nya åtkomsträttigheter. Medlemsstaterna har fram till den 10 januari 2020 på sig att upprätta register för företag och fram till den 10 mars 2020 för att upprätta register för truster.

[54] Se de europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma riktlinjer för riskbaserad tillsyn, 7.4.2017: https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_EN%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

Tillsynsmyndigheterna bör fortsätta att utföra inspektioner på plats som står i proportion till de identifierade riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism vad gäller frekvens och intensitet. Inspektionerna ska inriktas på särskilda operativa risker för penningtvätt och finansiering av terrorism beroende på särskilda svagheter förenade med en produkt eller tjänst, särskilt inom institutionella investeringar (i synnerhet genom mäklare), bankverksamhet inriktad på privatpersoner där tillsynsmyndigheterna särskilt bör bedöma efterlevnaden av reglerna för verkligt huvudmannaskap, samt valutaväxlingskontor och tjänster för överföring av penningvärde där inspektionerna bör innefatta en översyn av agenternas utbildning.

Den icke-finansiella sektorn

Enligt den överstatliga riskbedömningen från 2017 bör medlemsstaterna säkerställa att deras behöriga myndigheter genomför tillfredsställande oanmälda stickprov bland personer som handlar med varor av högt värde samt fastighetsmäklare och antikhandlare.

Medlemsstaterna använder olika metoder för inspektioner inom de icke-finansiella sektorerna och inspektionernas kvalitet brukar variera i högre utsträckning.

I denna rapport vidhålls rekommendationen att genomföra tillräckligt många inspektioner på plats.

(5) Tillsynsmyndigheter ska utföra tematiska inspektioner

I den överstatliga riskbedömningen från 2017 rekommenderades att tillsynsmyndigheterna bör förbättra sin förståelse av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som ett visst segment av verksamheten utsätts för.

Enligt svar från medlemsstaterna tillämpar de flesta tillsynsmyndigheterna tillsynsresurser på grundval av risk vid inspektion av de ansvariga enheternas sektorer. Tillsynsmyndigheternas inspektioner omfattar vanligtvis bland annat efterlevnaden av kraven för verkligt huvudmannaskap och utbildning. I nästan inga svar från de senaste två åren nämns tematiska inspektioner inom sektorn för tjänster för överföring av penningvärde. Tillsynsmyndigheterna bör fortsätta att förbättra sin förståelse för de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som ett visst segment av verksamheten utsätts för. De bör särskilt bedöma efterlevnaden av reglerna för verkligt huvudmannaskap inom de sektorer som identifierades 2017.

I rapporten vidhålls rekommendationen att medlemsstaterna ytterligare bör säkerställa att tillsynsmyndigheterna utför tematiska inspektioner och rikta in sina resurser på dessa.

(6) Överväganden för att utöka förteckningen över ansvariga enheter

I rapporten från 2017 angavs vissa tjänster/produkter som inte omfattades av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och medlemsstaterna uppmanades att utvidga tillämpningsområdet för systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism till att omfatta yrkeskategorier som är särskilt riskutsatta.

Genom det fjärde penningtvättsdirektivet utvidgades tillämpningsområdet för systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism till att även omfatta dessa yrkeskategorier. Av svaren från de flesta medlemsstaterna och kontrollen av införlivandet framgick att denna rekommendation i allmänhet har följts. Dessutom tillämpar vissa medlemsstater redan bestämmelserna om nya ansvariga enheter i femte penningtvättsdirektivet.

I denna rapport vidhålls rekommendationen att vara mycket uppmärksam på särskilt utsatta yrkeskategorier, inklusive nya ansvariga enheter som införs genom det femte penningtvättsdirektivet (fastighetsmäklare, konst- och antikhandlare samt särskilda handlare som köper och säljer varor av högt värde om de tar emot kontantbetalningar över ett visst tröskelvärde, växelplattformar för virtuella valutor och börsleverantörer).

(7) En lämplig nivå av åtgärder för kundkännedom för enstaka transaktioner

I rapporten från 2017 uppmärksammades att enstaka transaktioner som understiger 15 000 euro kan undantas från åtgärder för kundkännedom och medlemsstaterna uppmanades att ange ett lämpligt lägre tröskelvärde i och med riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism på nationell nivå.

Tröskelvärdet för enstaka transaktioner varierar mellan olika medlemsstater. Vissa länder tillämpar tröskelvärden för tjänster för överföring av penningvärde eller valutaväxlingskontor som fortfarande skulle kunna anses vara höga. Till följd av detta är det svårare att övervaka transaktioner på ett effektivt sätt.

I denna rapport vidhålls 2017 års rekommendation och medlemsstaterna uppmanas att tillhandahålla vägledning om definitionen av enstaka transaktioner och fastställa kriterier för att se till att de regler om kundkännedom som är tillämpliga för affärsförbindelser inte kringgås för valutaväxlingskontor och penningöverföringar.

(8) Lämplig nivå av åtgärder för kundkännedom när det gäller bankfack och liknande tjänster

I rapporten från 2017 rekommenderas att lämpliga skyddsåtgärder införs för att övervaka bankfackstjänster på ett tillfredställande sätt. Det gäller särskilt tjänster som tillhandahålls av finansiella institut samt för liknande lagringstjänster som tillhandahålls av leverantörer av icke-finansiella tjänster.

Av medlemsstaternas svar framgår att denna verksamhet omfattas av föreskrifterna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, oavsett om de tillhandahålls av ett kreditinstitut eller inte. I vissa medlemsstater är det endast finansiella institut som tillhandahåller dessa tjänster.

I denna rapport vidhålls rekommendationen att säkerställa en lämplig nivå av kundkännedom för bankfack och liknande tjänster.

(9) Regelbundet samarbete mellan behöriga myndigheter och ansvariga enheter

I rapporten från 2017 rekommenderas förstärkt samarbete för att göra det lättare att upptäcka misstänkta transaktioner, öka antalet rapporter om misstänkta transaktioner och höja deras kvalitet samt tillhandahålla vägledning om risker, kundkännedom och rapporteringskrav. Detta kan huvudsakligen åstadkommas genom återkoppling från de ansvariga enheternas finansunderrättelseenheter om rapporternas, men även om typologiernas, kvalitet. Inom flera sektorer har man betonat den bristande återkopplingen som ett problem, särskilt från spelsektorn, skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister och tjänster för överföring av penningvärde.

Analysen och utvärderingen i rapporten om bedömningen av ramen för samarbete mellan finansunderrättelseenheter visade att finansunderrättelseenheternas återkoppling till ansvariga enheter i många medlemsstater fortfarande är bristande, trots att det finns interna föreskrifter och sektorspecifika riktlinjer kopplade till detta krav.

I denna rapport vidhåller man delvis rekommendationen och uppmanar till förstärkt samarbete mellan behöriga myndigheter och ansvariga enheter.

(10) Särskild utbildning och pågående utbildning för ansvariga enheter

I rapporten från 2017 rekommenderas att utbildning som anordnas av behöriga myndigheter bör omfatta risken för infiltration eller ägande av organiserade kriminella grupper, särskilt för spelsektorn, tjänsteleverantörer till truster och bolag, skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister, vissa tjänsteleverantörer (angående kapitalstruktur, industriell strategi, koncentrationer och företagsförvärv), fast egendom och tjänster för överföring av penningvärde.

De flesta medlemsstaterna rapporterade att utbildning har anordnats enligt rekommendationen, och man har även erbjudit vägledning om olika sektorers skyldigheter att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

I denna rapport vidhålls rekommendationen att anordna ytterligare utbildning, särskilt avseende särskilt utsatta ansvariga enheter, enligt det som fastställts i 2017 års överstatliga riskbedömning, eller för nyutsedda ansvariga enheter.

(11) Årlig rapportering från behöriga myndigheter/självreglerande organ om den verksamhet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som bedrivs av de ansvariga enheter som står under deras ansvar.

Den överstatliga riskbedömningen från 2017 visade att denna rapporteringsskyldighet har hjälpt nationella myndigheter att utföra nationella riskbedömningar och möjliggjort mer proaktiva åtgärder för att hantera svagheter eller brister i efterlevnaden av kraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, särskilt inom fastighetssektorn och för skatterådgivare, revisorer, externa revisorer, notarier och andra oberoende jurister.

I vissa medlemsstater har självreglerande organ enbart nyligen påbörjat sin tillsyn eftersom vissa sektorer, främst utsedda icke-finansiella verksamheter och yrken, infördes först genom det fjärde penningtvättsdirektivet. Därför finns ännu ingen detaljerad statistik, vilket begärs enligt rekommendationen för utsedda icke-finansiella verksamheter och yrken. Vissa medlemsstater förstår inte nyttan med årliga rapporteringar om tillsynen.

I denna rapport vidhålls rekommendationen, och självreglerande organ uppmuntras till att inta en mer proaktiv roll inom tillsynen av bekämpning av penningtvätt.

4.3.2. Riskanalys per produkt/sektor – särskilda rekommendationer

Utöver ovannämnda rekommendationer krävs följande produktspecifika/sektorspecifika åtgärder[55]:

(1) Kontanter och motsvarigheter till kontanter

- I sina nationella riskbedömningar bör medlemsstater beakta de risker som kontantbetalningar utgör och vidta lämpliga riskreducerande åtgärder.
- Myndigheterna bör agera vid belopp som understiger tröskeln för anmälningar på 10 000 euro om de misstänker brottslig verksamhet.

(2) Den finansiella sektorn

- Medlemsstaterna bör förbättra systemen för tillsyn och upptäckt som omfattar produkter som är mer utsatta för risker för finansiering av terrorism. Finansiella institut har vanligtvis inte tillgång till relevanta uppgifter (som ofta innehas av brottsbekämpande myndigheter) som skulle kunna hjälpa dem att identifiera risker för finansiering av terrorism innan de uppstår. Likaså kan de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att störa terroristverksamhet och

[55] För en grundligare beskrivning av rekommendationerna per produkt/sektor, se åtföljande arbetsdokument SWD(2019) 650.

terroristnätverk försvåras av att de inte kan samla in uppgifter om finansiella flöden, vilka endast kan tillhandahållas av finansiella institut.

- Vad gäller riskerna för penningtvätt är det viktigt att medlemsstaterna utvecklar och förbättrar sina register över verkligt huvudmannaskap för att bistå vid genomförandet kraftfulla processer för kundkännedom.
- Medlemsstaterna bör fortsätta att genomföra tematiska inspektioner och fokusera på olika områden beroende på sektorn/produkten. För inspektioner på plats på relevanta företag inom en viss sektor är det mer tidseffektivt att välja ut riskområden än att genomföra övergripande inspektioner. Då får tillsynsmyndigheterna en tydlig bild av bästa praxis och de största bristerna.
- Anordna utbildning och vägledning om riskfaktorer, såsom indirekt interaktion, professionella mellanhänder/kunder utomlands och komplexa strukturer/brevlådestrukturer.
- Följa upp resultaten i rapporten om bedömningen av de nyligen påstådda penningtvättsfall som involverar kreditinstitut i EU.

(3) Icke-finansiella sektorer och produkter – utsedda icke-finansiella verksamheter och yrken

- Medlemsstaterna bör säkerställa att de behöriga myndigheterna/självreglerande organen anordnar utbildning och vägledning om riskfaktorer, med särskild inriktning på indirekta affärsförbindelser, professionella mellanhänder/kunder eller jurisdiktioner utomlands samt komplexa strukturer/brevlådestrukturer.
- Medlemsstaterna bör säkerställa att de självreglerande organen/behöriga myndigheterna genomför tematiska inspektioner av efterlevnaden av kraven på identifiering av verkligt huvudmannaskap.
- De behöriga myndigheterna/självreglerande organen bör tillhandahålla medlemsstaterna årsrapporter om åtgärder som vidtagits för att kontrollera de ansvariga enheternas efterlevnad av skyldigheterna avseende kundkännedom, inklusive kraven för verkligt huvudmannaskap, rapporter om misstänkta transaktioner och interna kontroller.
- Medlemsstaterna bör se till att tjänsteleverantörer som erbjuder rådgivning till företag om kapitalstruktur, industriell strategi och liknande angelägenheter samt råd och tjänster knutna till koncentrationer och företagsförvärv efterlever skyldigheterna för verkligt huvudmannaskap.

(4) Spelsektorn

- De behöriga myndigheterna bör inrätta program för att öka medvetenheten bland (nätbaserade) spelaktörer vad gäller de framväxande riskfaktorer som kan påverka sektorns svagheter, däribland användningen av anonyma elektroniska pengar och virtuell valuta samt uppkomsten av nätbaserade spelaktörer som saknar tillstånd. Återkoppling från finansunderrättelseenheter om kvaliteten på rapporterna om misstänkta transaktioner skulle förbättra rapporteringen och hur den information som lämnats har använts. Finansunderrättelseenheter bör beakta spelsektorns särdrag vid utvecklingen av standardiserade mallar för rapportering av misstänkta transaktioner på EU-nivå.
- Utöver utbildningsverksamheten bör medlemsstaterna erbjuda personal, efterlevnadsansvariga och tillhandahållare av vadslagningstjänster adekvat utbildning med inriktning på lämplig riskbedömning av relevanta produkter/affärsmodeller.
- De ansvariga enheterna bör få ytterligare vägledning om begreppet flera tillfällen som förefaller ha samband.

(5) Insamling och överföring av medel genom ideella organisationer

- Medlemsstaterna bör säkerställa att ideella organisationer är mer delaktiga i de nationella riskbedömningarna.
- Medlemsstaterna bör utarbeta information och program för att öka medvetenheten om riskerna för att ideella organisationer utnyttjas samt tillhandahålla ideella organisationer informationsmaterial.
- Medlemsstaterna bör ytterligare analysera de risker som ideella organisationer står inför.

(6) Nya produkter/sektorer – professionell fotboll, frihamnar, system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare

- Professionell fotboll: Medlemsstaterna bör beakta vilka aktörer som ska omfattas av skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner och vilka krav som bör gälla för kontrollen och registreringen av kontoinnehavarens och mottagarens ursprung.
- Frihamnar: Medlemsstaterna bör genomföra oberoende, regelbundna revisioner inom ramen för bekämpning av penningtvätt av godkända operatörer av frizoner och deras efterlevnadsfunktioner samt säkerställa lämplig och konsekvent tillämpning av de förfaranden för bekämpning av penningtvätt och tillsyn som redan fastställts i lagen.
- System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare: Medlemsstaterna bör beakta riskerna för penningtvätt i samband med medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare.

5. SLUTSATS

Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka tillämpningen av rekommendationerna i denna överstatliga riskbedömning och utarbeta en ny rapport senast 2021. I översynen kommer man även att bedöma hur åtgärder på EU-nivå och nationell nivå påverkar risknivåerna samt undersöka de senaste ändringarnas inverkan på regelverket. Kommissionen kommer dessutom att genomföra en studie om medlemsstaternas effektiva tillämpning av det fjärde penningtvättsdirektivet.