

Strasbourg den 2.2.2016
COM(2016) 50 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism

Den senaste tidens attacker i EU och i omvärlden har visat på behovet av att EU arbetar inom alla politikområden för att förebygga och bekämpa terrorism. Terroristorganisationer och enskilda terrorister behöver finansiering – för att upprätthålla sina nätverk, rekrytera och skaffa förnödenheter och för att begå själva terroristdåden. Att strypa finansieringskällorna, att göra det svårare för terroristerna att undgå upptäckt när pengarna används och att använda all information från finansieringsprocessen på bästa sätt kan därför kraftfullt bidra till kampen mot terrorism.

Frågan om finansiering av terrorism är inte ny. Väsentliga egenskaper, som den nära kopplingen till nätverk inom den organiserade brottsligheten, har varit kända i årtal, och EU:s straffrätt, polissamarbete och lagstiftning för att förebygga och bekämpa penningtvätt ger redan viktiga bidrag. Det finns dock vissa nya tendenser, särskilt kriminella organisationer som Daish och återvändande utländska terroriststridande.

Dagens säkerhetsutmaningar kräver beslutsamma, snabba och konsekventa åtgärder för att modernisera lagstiftningen, se till att den tillämpas fullt ut samt se till att alla samarbetar bättre och utbyter avgörande underrättelser med varandra. Det förutsätter åtgärder på EU-nivå och alla andra nivåer.

I den europeiska säkerhetsagendan¹ framhävs behovet av åtgärder som inriktas mot finansiering av terrorism på ett mer verkningsfullt och heltäckande sätt. Kopplingen till den organiserade brottsligheten lyfts fram, då den göder terrorism genom bl.a. vapenleveranser, inkomster från narkotikasmuggling och infiltration av finansmarknaderna. Den europeiska säkerhetsagendan hälsades med tillfredsställelse av Europaparlamentet². En intensifiering av arbetet har också fått stöd av rådet (rättsliga och inrikes frågor), av Ekofinrådet och av Europeiska rådet vid mötet den 18 december 2015. Rådet (utrikes frågor) tog också upp frågan den 14 december 2015, medan kommissionen tidigare samma månad lade fram ett förslag till direktiv om bekämpande av terrorism där en mer heltäckande brottsbeskrivning av finansiering av terrorism införs³.

Internationellt utgör det pågående arbetet, särskilt inom Förenta nationerna (FN) och Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF)⁴, en god grund att bygga vidare på. FN:s säkerhetsråd har gjort sig till tolk för en omfattande global enighet om att agera mot finansiering av terrorism. Säkerhetsrådet införde 2014 ytterligare skyldigheter att straffbelägga finansiering av terrorism⁵, vilket ledde till att Europarådet antog ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande av terrorism, som kommissionen undertecknade i oktober 2015. Säkerhetsrådet antog ytterligare en resolution i december 2015, som inriktades mer specifikt på finansiering till Daish, samtidigt som de befintliga al-Qaida-sanktionerna utökades.

¹ COM(2015) 185 final.

² Europaparlamentets resolution av den 9 juli 2015 om den europeiska säkerhetsagendan (2015/2697(RSP)).

³ COM(2015) 625 final.

⁴ Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (*Financial Action Task Force*, FATF) är ett mellanstatligt organ som inrättats för att fastställa standarder och främja verkningsfull tillämpning av lagfästa och operativa åtgärder mot penningtvätt, finansiering av terrorism och andra därtill hörande hot mot det internationella finanssystemets integritet. Flera EU-länder är medlemmar av FATF, liksom kommissionen. Centrala standarder finns bl.a. i gruppens dokument *40 Recommendations on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation*:

http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

⁵ Resolution 2178(2014).

Detta meddelande innehåller en åtgärdsplan för att intensifiera kampen mot finansiering av terrorism, och bygger på befintliga EU-regler anpassade till nya hot och en uppdatering av strategier och praxis i enlighet med internationella standarder. Det finns också många sätt på vilka medlemsstaterna bättre kan utnyttja de befintliga möjligheterna.

Två spår för åtgärderna har framkommit:

- Hur man bättre spårar och hindrar att terroristorganisationer och deras finansiärer överför pengar och andra tillgångar, och hur man ser till att penningrörelser när så är möjligt kan hjälpa de rättsvårdande myndigheterna att spåra terrorister och hindra dem från att begå brott.
- Hur man bättre stryper terroristorganisationernas inkomstkällor genom att man inriktar sig på deras förmåga att över huvud taget samla in medel.

För att åtgärderna ska få avsedd verkan måste inriktningen inte bara avse terroristorganisationer i egentlig mening. Man måste också inkludera kringstående aktörer, såsom utländska terroriststridande, finansiärer, insamlare av medel och alla som medvetet bistår terroristaktiviteter. Dessutom krävs åtgärder både inom EU och i de yttre förbindelserna: det är särskilt viktigt att bygga vidare på FATF:s arbete.

Kampen mot finansiering av terrorism har avgörande betydelse för allmänhetens säkerhet. Men ytterligare åtgärder för att strypa finansieringen av terrorism kan också påverka enskildas och företags vardag och ekonomiska verksamhet i hela EU. I enlighet med principerna om bättre lagstiftning kommer kommissionen att genomföra konsekvensbedömningar när den förbereder lagstiftningsåtgärderna i denna åtgärdsplan. Kommissionen kommer att ta hänsyn till avvägningen mellan ökad säkerhet och skydd av de grundläggande rättigheterna, inbegripet skydd av personuppgifter, och de ekonomiska friheterna.

1. Hejda penningöverföringar och identifiera finansiering av terrorism

Terrornätverk verkar i olika länder, och är starkt beroende av att kunna finansiera terrordåd i ett land från baser i ett annat. Att strypa och spåra finansiella transaktioner kan hindra överföringar av medel som behövs för att finansiera verksamheten och bidra till att identifiera terroristnätverk och göra utredningar efter attacker för att gripa terroristerna och deras stödtrupper.

Innovationer inom finanstjänster och teknik har visserligen många fördelar, men skapar också möjligheter som ibland kan missbrukas för att dölja finansiering av terrorism. Nya företeelser som virtuella valutor innebär nya problem med att bekämpa finansiering av terrorism. Påhittiga brottslingar går snabbt över till nya kanaler om befintliga kanaler blir för riskabla. För innovativa finansverktyg är det viktigt att hantera riskerna med anonymiteten, t.ex. i fråga om virtuella valutor. Det som är avgörande här är inte så mycket själva betalningsmedlen som huruvida de kan användas anonymt. Därför har kommissionen redan börjat med regelbundna bedömningar av både kända och nya risker för penningtvätt och finansiering av terrorism⁶. På

⁶ Enligt det fjärde penningtvättdirektivet: 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).

detta sätt kan EU löpande se över och förebygga nya risker som påverkar den inre marknaden eller EU:s säkerhet.

Arbetet på EU-nivån och i internationella forum som FATF har visat på möjliga kryphål och brister. Material som utredare samlat in efter attacker har också fungerat som ett viktigt underlag för att kartlägga viktiga områden som på senare tid utvecklats till potentiella risker.

När det gäller spårning av penningöverföringar och transaktioner samt identifiering av terrornätverk och tillhörande enheter har både finansiella underrättelseenheter och spårningssystem som EU:s och USA:s gemensamma program TFTP (*Terrorist Financing Tracking Programme*) stor betydelse. Den befintliga kapaciteten kan dock förstärkas, och det finns ett behov av att inrikta sig på både komplex, storskalig finansiering och ”billiga” terrordåd som trots det kan vara förödande och kan använda nya svårspårade finansieringsmetoder. Reaktionssnabbheten är också mycket viktig, eftersom dagens finanstjänster gör det möjligt för terrorister att mycket snabbt föra över medel från ett ställe till ett annat, och det visar också på behovet av att förbättra samarbetet och utbytet av finansiella och polisiära underrättelser.

1.1 Omedelbara åtgärder som kan vidtas med nuvarande lagstiftning

Kampen mot finansiering av terrorism kan intensifieras omedelbart på flera sätt med nuvarande lagstiftning:

- Det fjärde penningtvättdirektivet antogs den 20 maj 2015. Dess huvudmål är att förebygga att EU:s finanssystem används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Därför är det ett avgörande första steg att det genomförs och börjar tillämpas snabbt. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att enas om att tidigarelägga datumet för faktiskt införlivande och ikraftträdande till senast slutet av 2016. Kommissionen står redo att hjälpa medlemsstaterna med införlivandet och med omsättningen av internationella standarder i nationell lagstiftning.
- Kommissionen kommer att påskynda sitt arbete enligt direktivet för att ange tredjeländer med strategiska brister i sina åtgärder mot penningtvätt eller finansiering av terrorism⁷. Som föreskrivs i penningtvättdirektivet bör medlemsstaterna tillämpa utökade kontroller på transaktioner till och från länderna på listan. Kommissionen kommer att lägga fram listan senast i juni⁸.
- Medlemsstaterna bör förbättra utbytet av finansiella underrättelser mellan finansunderrättelseenheter i och utanför EU och med näringslivet, i enlighet med FATF:s rekommendationer och bästa praxis. Kommissionen kommer att samarbeta med enheterna i Egmontgruppen för att främja internationellt samarbete på området.

1.2 Nya åtgärder mot missbruk av finanssystemet för finansiering av terrorism

Kommissionen kommer att lägga fram förslag till ändringar av penningtvättdirektivet på följande punkter:

⁷ Detta ska regleras i delegerade akter som antas av kommissionen med stöd av penningtvättdirektivet.

⁸ En sådan svart lista för EU kan också ha betydelse för riskhantering på andra områden, t.ex. tull.

- *Tillämpning av EU-listan över högriskländer utanför EU*: Enligt det fjärde penningtvättdirektivet ska alla ekonomiska aktörer från länder på listan över länder med strategiska brister i fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism redan nu kontrolleras hårdare av aktörer i EU (dvs. utökade åtgärder för kundkännedom). Dessa åtgärder är dock för närvarande inte exakt definierade i lagtexten. För att förtydliga kravet planerar kommissionen att införa detaljerade bestämmelser, som bygger på FATF-standards, om vilka slags konkreta åtgärder för kundkännedom och motåtgärder som bör gälla. På så sätt samordnas och harmoniseras åtgärder för kundkännedom och motåtgärder på EU-nivå, så att det blir lika spelregler för alla.
- *Växelpattformar för virtuella valutor*⁹: Risken finns att transaktioner i virtuella valutor kan användas av terroristorganisationer för att dölja överföringar, eftersom transaktioner i virtuella valutor visserligen registreras, men det inte finns någon rapporteringsmekanism som motsvarar den som finns i det traditionella bankväsendet för att kartlägga misstänkta aktiviteter¹⁰. Virtuella valutor är för närvarande inte reglerade på EU-nivå. Som ett första steg kommer kommissionen att föreslå att anonyma valutaplattformar ska omfattas av de behöriga myndigheternas kontroll genom att penningtvättdirektivets tillämpningsområde utvidgas till växelpattformar för virtuella valutor¹¹, och att de ska övervakas enligt den nationella lagstiftningen om penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessutom skulle marknaden kunna kontrolleras och bevakas bättre om licens- och övervakningsreglerna i betaltjänstdirektivet¹² tillämpas på växelpattformar för virtuella valutor. Kommissionen kommer att överväga detta alternativ närmare. Kommissionen kommer också att överväga att ta med leverantörer av virtuella börser¹³.
- *Förbetalda instrument (t.ex. förbetalda kort)*: Förbetalda kort har använts av terrorister för att anonymt finansiera den logistiska aspekten av terroristdåd¹⁴. En lämplig och välavvägd lösning behövs här, eftersom förbetalda instrument också har ett samhällsvärde. Förbetalda kort låter ekonomiskt utsatta eller exkluderade människor ha ett betalningsmedel som kan användas utanför nätet (som kontanter) men framför allt för att köpa varor och tjänster på nätet. Några använder förbetalda kort för att begränsa risken för bedrägeri när de handlar på internet, eftersom de bara utsätter det belopp som finns på kortet för en risk. Vissa medlemsstater använder sådana här instrument för att betala ut sociala förmåner. Somliga ser också den anonymitet som vissa förbetalda kort ger innehavaren som en tillgång för den personliga integriteten –

⁹ Växelpattformar för virtuella valutor kan betraktas som elektroniska växlingskontor som växlar in virtuella valutor mot traditionella. Virtuella börsleverantörer innehar konton i virtuell valuta för sina kunders räkning. Inom virtuella valutor är de motsvarigheterna till banker som erbjuder konton där traditionella valutor kan sättas in. De lagrar virtuella valutor och gör det möjligt att överföra dem till andra börser eller konton i virtuell valuta.

¹⁰ IHS Consulting, *Terrorism Financing Assessment*, 15 september 2015; Europeiska bankmyndighetens yttrande om virtuella valutor, 4 juli 2014; FATF:s riktlinjer om ett riskbaserat tillvägagångssätt för virtuella valutor, juni 2015.

¹¹ Tillhandahållare av växlingstjänster mellan virtuella och traditionella valutor.

¹² 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).

¹³ En börsleverantör är en enhet som tillhandahåller en metod (programvara eller annat) för att inneha, lagra och överföra bitcoin eller andra virtuella valutor (FATF:s rapport om virtuella valutor).

¹⁴ Exempelvis använde de terrorister som begick dåden i Paris den 13 november 2015 enligt uppgift förbetalda kort för att betala hotellrum.

en allt viktigare fråga för transaktioner på webben – även om anonymitet också har eftersträvats eller missbrukats för olagliga handlingar.

Risken att terrorism finansieras med förbetalda kort hänger i princip samman med anonyma förbetalda kort (påfyllbara eller icke påfyllbara) i nationella och internationella system. Den centrala frågan är hur man ska åtgärda problemen med sådana generellt gångbara kort utan att utplåna instrumentens fördelar när de används legitimt.

De som ställer ut förbetalda instrument omfattas redan av EU-lagstiftningen, bl.a. om penningtvätt. För att lösa de ovannämnda problemen kommer kommissionen att lägga fram fler förslag till ändringar av penningtvättdirektivet, bl.a. om inskränkning av befintliga undantag som trösklar för när identifiering inte krävs för bl.a. kort som används vid fysiska kontakter, och krav på att kunden ska identifieras och kontrolleras när förbetalda kort aktiveras över nätet. Kommissionen håller just nu på att överväga den närmare utformningen av sådana åtgärder, med beaktande av deras konsekvenser och behovet av proportionalitet.

- *Centraliserade bank- och betalkontoregister och centrala datasöksystem:* Att det finns centraliserade nationella register, med alla bankkonton som hör till en viss person, eller andra flexibla mekanismer som centrala söksystem, nämns ofta av rättsvårdande myndigheter som något som underlättar finansiella utredningar, däribland utredningar av eventuell finansiering av terrorism. För närvarande har inte alla medlemsstater något sådant register, och de är inte skyldiga enligt EU-rätten att ha det¹⁵. Att ha sådana centraliserade register eller centrala datasöksystem i alla medlemsstater skulle ge ett direkt operativt stöd till finansunderrättelseenheterna. Detta har tidigare ifrågasatts i flera medlemsstater mot bakgrund av mer övergripande frågor om insamling och lagring av data, men de senaste samråden tyder på att det nu finns mer allmänt stöd för ett sådant verktyg.

Kommissionen kommer därför att föreslå att centraliserade bank- och betalkontoregister eller datasöksystem införs genom en ändring av penningtvättdirektivet, så att finansunderrättelseenheter och andra behöriga myndigheter får tillgång till uppgifter om bank- och betalkonton.

Samtidigt kommer kommissionen att överväga en separat rättsakt för ökad tillgång till sådana centraliserade bank- och betalkontoregister. Det skulle göra det möjligt att slå i dessa register även för andra utredningar (t.ex. polisutredningar, utsökning och skattebrott) och av andra myndigheter (t.ex. skattemyndigheter, exekutionsmyndigheter, andra rättsvårdande myndigheter och antikorrupsionsmyndigheter). Eventuella initiativ måste kompletteras med lämpliga skyddsåtgärder i fråga om bl.a. dataskydd och villkor för tillgång.

¹⁵ Många medlemsstater har dock redan infört ett sådant register eller håller på att anta centraliserade mekanismer av detta slag.

Bättre samarbete om finansiella underrättelser

I den europeiska säkerhetsagendan finns ett antal åtgärder för att underlätta samarbetet mellan *finansunderrättelseenheter*. Åtgärderna kan på flera områden genomföras snabbare:

- *Som ett första steg anpassas reglerna för finansunderrättelseenheternas tillgång till information till de senaste internationella standarderna:* Finansunderrättelseenheter har stor betydelse för att identifiera terrornätverkens gränsöverskridande finansiella transaktioner och spåra deras finansiärer. I internationella standarder betonas nu vikten av att utöka enheternas tillgång till information i fråga om typer och mängd (detta är i dag begränsat i vissa medlemsstater genom kravet att på förhand lämna en rapport om en misstänkt transaktion). Åtgärden genomförs genom en ändring av penningtvättdirektivet.
- *Som ett andra steg kartläggs och åtgärdas hindren för tillgång till information, informationsutbyte, användning av information och operativt samarbete:* En kartläggning håller på att genomföras inom finansunderrättelseplattformen för att ringa in praktiska hinder för tillgång till, utbyte av och användning av information och för operativt samarbete, och resultat väntas före slutet av 2016. Finansunderrättelseenheterna bör också samarbeta nära med andra myndigheter. Här kommer kommissionen också att titta närmare på sätt att understödja finansunderrättelseenheternas gemensamma analyser av gränsöverskridande ärenden och lösningar för att förbättra finansiella underrättelser. På internationell nivå diskuteras just nu om finansunderrättelseenheter bör övergå från misstankebaserad uppgiftslämning till ett mer underrättelsebaserat system. Beroende på den här kartläggningens utfall kommer kommissionen att besluta om huruvida åtgärder krävs och i så fall vilka, för att hantera skillnader mellan finansunderrättelseenheternas organisatoriska status och överkomma eventuella hinder för effektivt samarbete och informationsutbyte.

Dessutom håller kommissionen på att utföra en överstatlig bedömning av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, i enlighet med penningtvättdirektivet. Regelbundna riskbedömningar är en lämplig ram för att hitta döda vinklar och reagera på terroristfinansieringens föränderliga karaktär och de därtill hörande riskerna med motåtgärder som är både evidensbaserade och anpassade till de faktiska riskerna. Motåtgärder kan bl.a. omfatta rekommendationer till medlemsstaterna (enligt principen ”följ eller förklara”) eller nya politiska initiativ på EU-nivå. Att medlemsstaterna politiskt engagerar sig i denna process är särskilt viktigt för de motåtgärder som de uppmanas vidta i rekommendationerna.

Samarbete för att spåra och frysa finansiering av terrorism

En annan viktig sak för bekämpning av terrorism är effektivare *frysning av tillgångar enligt FN:s listor*. FN-listorna (i allmänhet men även i fråga om särskilda organisationer som al-Qaida och Daish) behöver tillämpas så snabbt som möjligt för att få maximalt genomslag och minimera risken att personer och grupper på listorna kan ta ut medel innan restriktionerna träder i kraft. Inom EU-rätten måste restriktioner som beslutas av FN genomföras i EU-rätten genom EU-rättsakter, vilket ger ett visst processuellt skydd för listade personer och innebär vissa skyldigheter för kommissionens beslutsgång. Kommissionen införlivar FN-listorna över al-Qaida och Daish i EU-rätten genom ändringar av listorna i rådets förordning (EG)

nr 881/2002 av den 27 maj 2002¹⁶. Så snart som kommissionen får kännedom om nya poster på listan enligt beslut av 1267-sanktionskommittén och efter att ha gjort en preliminär kontroll av att vissa väsentliga processuella garantier har respekterats, måste kommissionen gå igenom den obligatoriska processen med redaktionellt arbete, samråd mellan tjänstegrenar och översättning till alla officiella EU-språk innan ändringarna kan antas och offentliggöras i EUT. Därmed är ändringarna EU-rättsligt direkt tillämpliga för enskilda, finansinstitutioner och näringsidkare i EU. För närvarande tar detta omkring fem arbetsdagar. Även om processen har rationaliserats, har tidsåtgången kritiserats av FATF. Med mer åtgärder på EU- och FN-nivå, bl.a. bättre samordning och informationsutbyte i förväg, kan kommissionen vara redo att dra igång rutinerna så snart som nya listor beslutas, och detta kan snabba på genomförandet.

Kommissionen arbetar här dessutom för att se till att nya FN-listor blir tillgängliga för finansinstitut och näringsidkare i EU så snart som de offentliggjorts men innan de genomförs i EU, och för att underlätta rutiner för kundkännedom enligt penningtvättdirektivet redan innan EU-rättsakterna träder i kraft. Det förutsätter att nya FN-listor laddas upp i EU:s databas över finansiella sanktioner, så att EU:s finansinstitut och näringsidkare omedelbart får tillgång till dem¹⁷. På medellång och lång sikt kommer kommissionen att samarbeta med FN-aktörerna för att ta fram ett gemensamt datasystem så att nya listor kan offentliggöras i ett nedladdningsbart gemensamt format som är kompatibelt med EU:s databas. Detta ska göra det enklare för EU:s finansinstitut att fullgöra sina skyldigheter i fråga om kundkännedom enligt penningtvättdirektivet och därigenom minska risken att tillgångar försvinner innan EU-rättsakterna träder i kraft.

Åtgärder:

Medlemsstaterna uppmanas att göra följande:

- Tidigarelägga datum för faktiskt genomförande och tillämpning av det fjärde penningtvättdirektivet till *Senast fjärde kvartalet 2016*.

I enlighet med penningtvättdirektivet kommer kommissionen att göra följande:

- Anta en EU-svartlista över högriskländer utanför EU med strategiska brister i sina åtgärder mot penningtvätt eller finansiering av terrorism: *Senast andra kvartalet 2016*.
- Offentliggöra en rapport om en överstatlig bedömning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism med rekommendationer till medlemsstaterna om lämpliga åtgärder mot dessa risker: *Andra kvartalet 2017*.

Kommissionen kommer att lägga fram förslag till ändringar av penningtvättdirektivet på följande punkter, senast andra kvartalet 2016:

¹⁶ Rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan (EGT L 139, 29.5.2002, s. 9).

¹⁷ Kommissionen kommer att titta närmare på de tekniska aspekterna av att utveckla databasen för finansiella tjänster för bättre informationsutbyte om nationella fryssningar av tillgångar mellan medlemsstaterna och finansinstituten.

- Stärkta åtgärder för kundkännedom/motåtgärder i fråga om högriskländer utanför EU.
- Växelpattformar för virtuella valutor.
- Förbetalda instrument.
- Centraliserade bank- och betalkontoregister eller elektroniska datasöksystem.
- Finansunderrättelseenheternas tillgång till och utbyte av information.

Kommissionen kommer att ta följande initiativ:

- Effektivisera EU:s genomförande av FN:s frysningar av tillgångar genom bl.a. bättre informationsflöde mellan EU och FN: *Senast andra kvartalet 2016.*
- Stärka medlemsstaternas, kommissionens, Europeiska utrikestjänstens och näringsidkarnas förmåga att utbyta information om problem med genomförandet av restriktiva åtgärder, bl.a. informationsutbyte om nya FN-listor, genom databasen över finansiella sanktioner: *Senast andra kvartalet 2016.*
- Utforska möjligheten av en separat rättsakt för bredare slagningar i bank- och betalkontoregister i andra utredningar och av andra myndigheter än vad som föreskrivs i penningtvättdirektivet: *Senast andra kvartalet 2016.*
- Stärka samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna genom lämpliga åtgärder: *Senast andra kvartalet 2017.*

1.3 Andra initiativ som komplement till befintlig lagstiftning

Harmonisering av brottsbeskrivning av och straff för penningtvätt

Terrorister använder ofta vinning av brott för att finansiera sin verksamhet och använder penningtvättupplägg för att omvandla, dölja eller förvärva sådan brottslig vinning. Skärpta EU-regler mot penningtvätt bidrar därför till att effektivt motverka finansiering av terrorism. Både den relevanta FATF-rekommendationen och Europarådets konvention nr 198 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott samt finansiering av terrorism kräver att olika former av penningtvätt straffbeläggs, men detta har ännu inte införts på ett heltäckande sätt i EU-lagstiftningen. Alla medlemsstater har straffbelagt penningtvätt, men det finns skillnader dem emellan om hur penningtvätt definieras och vilka straff som påförs. Skillnaderna leder till hinder för gränsöverskridande samarbete mot penningtvätt mellan domstolar och polis, och påverkar direkt åtgärder mot finansiering av terrorism. På grundval av artikel 83 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) kommer kommissionen att lägga fram ett förslag till direktiv om brott i samband med och påföljder för penningtvätt. Syftet är att införa minimikrav på brottsbeskrivningen av penningtvätt (så att det är tillämpligt på terroristbrott och andra grova brott) och tillnärma straffen.

Åtgärder mot olagliga kontantförflyttningar

Kontantbetalningar används ofta för att finansiera terroristaktiviteter¹⁸. EU-lagstiftningen föreskriver kontroller av personer som för med sig motsvarande 10 000 euro eller mer i

¹⁸ <https://www.europol.europa.eu/content/why-cash-still-king-strategic-report-use-cash-criminal-groups-facilitator-money-laundering>

kontanter när de reser in i eller ut ur EU¹⁹. Kommissionens utvärdering²⁰ visar att förordningens tillämpningsområde behöver utökas till kontanter som skickas med post eller som gods, och att myndigheterna behöver kunna agera avseende mindre kontantbelopp om olagliga aktiviteter misstänks.

Åtgärder kan också vidtas mot ädelmetaller och andra höglukvida värdefulla varor. Här kan man också ompröva de övre gränserna för kontantbetalningar. Flera medlemsstater har förbud mot kontantbetalningar över ett visst belopp.

Förutom kontantanvändning i största allmänhet är användningen av sedlar i höga valörer, särskilt femhundraeurosedeln, ett problem som polisen noterat²¹. Dessa sedlar är mycket eftertraktade av brottslingar som fysiskt transporterar kontanter, eftersom de kombinerar högt värde med låg volym. Kommissionen kommer att samarbeta med Europeiska centralbanken, Europol och andra relevant aktörer i denna fråga.

Komplettering av EU-reglerna för spårning och frysning av terroristernas tillgångar

Det finns flera FN-system för frysning av terroristanknutna personers tillgångar. I EU regleras frysning av tillgångar för närvarande inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och enligt artikel 215 i EUF-fördraget. Enligt artikel 75 i EUF-fördraget kan dessutom administrativa åtgärder vidtas på vissa villkor för att uppnå målen i artikel 67 i EUF-fördraget när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism. Dessa administrativa åtgärders syfte bör vara att slå ut terroristernas finansiering och avskräcka sympatisörer, t.ex. medelanskafter, genom åtgärder som gäller i hela EU. Åtgärderna skulle innebära gemensamma villkor för vilka tillgångar som kan frysas, vilka aktörer som är involverade och vilka möjligheter till överklagande och garantier som finns, särskilt i fråga om grundläggande rättigheter. EU har visserligen redan ett verkningsfullt system för frysning av tillgångar enligt FN-systemet i fråga om personer med anknytning till internationell terrorism, men artikel 75 i EUF-fördraget utgör en rättslig grund som också kan omfatta personer med kopplingar till annan terrorism än de internationella grupper som står på FN:s listor.

Det inledande arbetet 2013 med en konsekvensbedömning avseende tillämpningen av artikel 75 omfattade flera alternativ, bl.a. ett EU-system med svartlistor och frysningar som komplement till nationella system, möjligheten att ålägga medlemsstaterna att införa nationella frysningssystem samt olika sätt att uppnå ömsesidigt erkännande av listor och frysningsbeslut. Kommissionen kommer att se över denna bedömning mot bakgrund av den senaste tidens utveckling, bl.a. de befintliga frysningssystemens omfattning enligt Säkerhetsrådets senaste resolutioner, räckvidd och mervärde för ett EU-system enligt artikel 75 och dess roll som komplement till befintliga EU-system och nationella system, samt avvägningen mellan effektivitet och skyddet av grundläggande rättigheter. Som ett led i bedömningen av eventuella EU-regler om frysning av terroristers tillgångar enligt artikel 75 överväger kommissionen även ömsesidigt erkännande av nationella frysningsbeslut (genom t.ex. ett europeiskt frysningsbeslut).

¹⁹ Förordning (EG) nr 1889/2005, EUT L 309, 25.11.2005, s. 9.

²⁰ Problem med dagens regler och alternativ för en översyn finns redan i utvärderingsrapporten, och synpunkter har inhämtats genom ett öppet offentligt samråd:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/customs/cash_survey_summary_report_en.pdf

²¹ Se ovannämnda Europolrapport, där det sägs att det faktum att femhundraeurosedeln inte normalt används för betalningar men ändå står för en tredjedel av alla cirkulerande sedlars värde, gör att man kan fråga sig vad den egentligen används för.

Dessutom är ömsesidigt erkännande av domar och domstolsbeslut i brottmål också en hörnsten i säkerhetsarbetet²². Att framgångsrikt ta itu med finansiering av terrorism kräver en rad metoder som går hand i hand med varandra. Förutom bedömningen av eventuella EU-regler om frysning av terroristers tillgångar enligt artikel 75 i EUF-fördraget kommer kommissionen att försöka se till att brottslingar som finansierar terrorism får sina tillgångar förverkade. För att slå ut de former av organiserad brottslighet som finansierar terrorism måste brottslingarna förlora vinningen av brotten. Förutom att vara ett straff fungerar förverkan av brottslig vinning även förebyggande. Därför vill kommissionen se till att alla typer av frysnings- och förverkansbeslut på detta område som medlemsstaterna förfogar över verkställs i så hög grad som möjligt i hela EU i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande i artikel 82 i EUF-fördraget. I alla initiativ om rättsakter för ömsesidigt erkännande kommer vederbörlig hänsyn att tas till de grundläggande rättigheterna för dem som frysnings- och förverkansbesluten rör.

Spårning av internationella transaktioner genom EU:s och USA:s program för spårning av finansiering av terrorism (*EU-US Terrorist Finance Tracking Programme, TFTP*) förefaller fungera som avsett. Efter en konsekvensbedömning konstaterade kommissionen i ett meddelande från november 2013 att ett nytt EU-baserat system (kallat TFTS, *Terrorist Finance Tracking System*) som skulle göra samma sak som TFTP inte skulle tillföra något mervärde eller stå i rimlig proportion till insatsen. Det är dock befogat att bedöma behovet av mekanismer som kompletterar TFTP för att täppa till kryphål (såsom transaktioner som inte ingår i TFTP, t.ex. betalningar i euro inom EU, och som kanske inte kan spåras annars).

Åtgärder:

Kommissionen kommer att ta följande initiativ:

- Lagförslag om harmonisering av brottsbeskrivning och straff för penningtvätt: *Senast fjärde kvartalet 2016.*
- Lagförslag mot olagliga kontantförflyttningar: *Senast fjärde kvartalet 2016.*
- EU-system för frysning av terroristers tillgångar enligt artikel 75 i EUF-fördraget: *Slutföra bedömning senast fjärde kvartalet 2016.*
- Förstärka ömsesidigt erkännande av frysnings- och förverkansbeslut om brottsliga tillgångar: *Senast fjärde kvartalet 2016.*
- Eventuellt EU-system som komplement till TFTP för att spåra transaktioner som inte ingår i TFTP: *Slutföra bedömning Senast fjärde kvartalet 2016.*

2. Åtgärder mot finansieringskällorna

Terrorism kan finansieras på många olika sätt. Pengarna kan komma från missbruk av legitima ideella organisationer²³, t.ex. välgörenhetsorganisationer, eller lagliga företag eller insamlingar. Den kan också finansieras genom kriminell verksamhet, av statliga gynnare eller verksamhet i kollapsade stater samt genom missbruk av världshandelssystemet²⁴. Detta är inga nyheter, men det aktuella terroristhotet från Daish har visat på några särskilda problem.

²² COM(2015) 185 final.

²³ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

²⁴ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade%20Based%20Money%20Laundering.pdf>

Enligt FATF är Daish främsta inkomstkällor olaglig vinst genom ockupation av land, bl.a. genom plundring av banker, utpressning, kontroll av oljefält och raffinaderier, rån, människorov mot lösen, smuggling av kontanter samt gräsrotsfinansiering.

Även om de befintliga åtgärderna mot finansiering av terrorism – enligt FN:s säkerhetsråds resolutioner och i förslaget till direktiv om bekämpande av terrorism – omfattar ett förbud mot att ställa finansiella resurser till de förtecknade personernas och organisationernas förfogande, är en brist i dag att befintliga EU-regler inte ger tullmyndigheterna möjlighet att själva ingripa verkningsfullt. Terrorister kan dra in pengar både på olaglig väg (t.ex. genom att dölja handelstransaktioner, ljuga om varors värde, utfärda luftfakturor eller smuggla) och genom handel med lagliga varor. Kommissionen kommer att överväga en uttrycklig rättslig grund för interimistiska beslag av varor och för nödvändiga undersökningar, bl.a. sådana som utförs av finansunderrättelseenheter.

Bilder av Daish förstörelse av arkeologiska lämningar är en bekant syn i våra medier, och betraktas av många som krigsförbrytelser mot kulturarvet. Men förutom att de orsakar enorm förödelse finns det klara bevis för att Daish använder olagliga utgrävningar av arkeologiska fyndplatser för att skaffa sig kulturföremål²⁵ som inkomstkälla. Kulturföremål som olagligen bortförts från Irak och Syrien kan vara en betydande inkomstkälla för terrorister. I de fall där inkomsterna härrör från europeiska marknader kan det få reella följder för terroristernas finansiering att identifiera och hejda denna hantering.

För närvarande finns i två förordningar restriktioner mot handel med kulturföremål som olagligen förts bort från Irak och Syrien²⁶, och de utgör också rättslig grund för importkontroller. De har dock begränsad verkningskraft. Handelsrestriktionerna bygger på att de specifika sanktionerna fortsätter och löser problemet endast delvis, och dessutom har tullen höga beviskrav för att fastställa kulturföremålets ursprung. Kommissionen kommer att överväga en mer övergripande lösning för kampen mot finansiering av terrorism genom smuggling av kulturföremål, oavsett vilket land föremålen kommer ifrån, för att lösa några av de här problemen. Några alternativ är bl.a. ett nytt verifieringssystem för import av kulturföremål till EU och vägledning till berörda parter såsom museer och konsthandlare.

Olaglig handel med vilda växter och djur anses allmänt vara en annan källa till finansiering av terrorism och liknande aktiviteter. Kommissionen kommer inom kort att lägga fram en EU-åtgärdsplan mot olagliga penningflöden i samband med olaglig handel med vilda växter och djur.

Åtgärder:

Kommissionen kommer att ta följande initiativ:

- Förslag till lagstiftning om utökade befogenheter för tullen och åtgärder mot finansiering av terrorism genom varuhandel: *Senast andra kvartalet 2017.*
- Förslag till lagstiftning mot olaglig handel med kulturföremål: *Senast andra kvartalet*

²⁵ Enligt definitionen i rådets förordning (EG) nr 116/2009 av den 18 december 2008 om export av kulturföremål (EUT L 39, 10.2.2009, s. 1).

²⁶ Rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande av förordning (EU) nr 442/2011 (EUT L 16, 19.1.2012, s. 1) och rådets förordning (EG) nr 1210/2003 av den 7 juli 2003 om vissa specifika begränsningar av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med Irak och om upphävande av förordning (EG) nr 2465/96 (EUT L 169, 8.7.2003, s. 6).

2017.

- EU-åtgärdsplan mot olaglig handel med vilda växter och djur: *Senast första kvartalet 2016.*

3. Utrikespolitik

På grund av det nuvarande terroristhotets själva karaktär är skillnaden mellan inhemsk terrorism och terrorism som organiseras av internationella grupper ofta oskarp, även om det fortfarande finns grupper som verkar uteslutande inom EU²⁷. Särskilt finns det ofta ett internationellt inslag i finansieringen och i anskaffandet av vapen.

Därför har det stor betydelse att EU är en aktiv aktör i den internationella kampen mot finansiering av terrorism, bl.a. i relevanta internationella organisationer. EU ger aktivt stöd till FN:s globala antiterroriststrategi och stöder tillämpningen av relevanta resolutioner i FN:s säkerhetsråd. EU deltar också aktivt i GCTF (*Global Counter-Terrorism Forum*), som bl.a. verkar mot finansiering av terrorism²⁸, och har uppmuntrat G20:s arbete med att strypa terroristrelaterade penningflöden²⁹.

Kommissionen är med i FATF (*Financial Action Task Force*) och bidrar aktivt till dess arbete och till genomförandet av gruppens rekommendationer i EU. Det är naturligtvis en fördel om EU talar med en röst i FATF. Relevanta FN-resolutioner och Europarådskonventioner, såsom Europarådets konvention nr 198 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott samt finansiering av terrorism³⁰, har stor betydelse härvidlag, och kommissionen hjälper medlemsstaterna att genomföra dem. Som sagts ovan kommer bättre informationsutbyte mellan EU och FN om frysning av tillgångar att utvecklas.

Vidare finns det ett stort behov av att EU stöder sina partnerländer, särskilt grannländerna, som hotas av samma grupper som har angripit EU. Kampen mot finansiering av terrorism kan inordnas i en bredare satsning på att hjälpa tredjelandsregeringar att följa Säkerhetsrådets resolutioner och FATF:s rekommendationer för att stärka deras kapacitet att bekämpa finansiering av terrorism och samarbeta med medlemsstaterna och EU:s organ³¹. EU kan också bidra genom stöd till partnerländernas åtgärder mot allvarlig brottslighet som narkotika- och vapensmuggling som källa till finansiering av terrorism.

På detta område kommer kommissionen och utrikesrepresentanten att fördjupa samarbetet med tredjeländer om upprättande och upprätthållande av svarta listor över terroristorganisationer, i de fall där listor upprättade av tredjeländers myndigheter tjänar som underlag för terroristlistor i EU. Detta arbete ska också omfatta fortsatta kontakter med

²⁷ Se Europols rapport TE-SAT om läge och utveckling avseende terrorism i EU: <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>

²⁸ <https://www.thegctf.org/focus-areas>

²⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/16-g20-summit-antalya-communiqué/>

³⁰ <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/>

³¹ Stödet kan omfatta kapacitetsuppbyggnad inom straffrätt och för aktörer i finanssektorn i vid bemärkelse, hjälp till partnerländerna att ändra och uppdatera lagstiftningen i enlighet med internationell bästa praxis samt främjande av regionalt samarbete. EU har följt detta upplägg i kampen mot finansiering av terrorism i området kring Afrikas horn (Djibouti, Etiopien, Eritrea, Kenya, Somalia, Sydsudan, Sudan, Uganda och Yemen). EU håller nu på att utveckla ett globalt program inom Instrumentet som bidrar till stabilitet och fred för åtgärder mot finansiering av terrorism och penningtvätt (planerade anslag på 16 miljoner euro). Åtgärderna ska vidtas i Mellanöstern, Nordafrika och vissa länder i Sydostasien.

tredjeländer för anpassning till de befintliga restriktionerna mot terrorism. Dialog om bekämpning av terrorism med partnerländerna är den mest ändamålsenliga ramen för diskussioner om anpassning eller tillämpning av restriktioner.

Tredjeländer kan också behöva hjälp att bekämpa olaglig handel med kulturföremål och användning av vinst från detta för finansiering av terrorism. Detta kan innebära en omprioritering av det befintliga stödet till kapacitetsuppbyggnad (t.ex. i Mellanöstern och Nordafrika) för att ge särskilt uppmärksamhet åt skyddet av deras kulturarv och stärka det internationella polissamarbetet mot smuggling av kulturföremål.

Slutligen kräver åtgärderna ett globalt perspektiv där säkerheten är ett viktigt inslag i utrikespolitiken. Det råder bred enighet i världssamfundet om att gemensamma åtgärder krävs. EU bör gå i täten för satsningarna så att initiativen mot finansiering av terrorism får avsedd verkan, och se till att EU:s åtgärder är aktuella och anpassade till den senaste utvecklingen.

Kommissionen och utrikesrepresentanten kommer att göra följande:

- Inleda projekt för tekniskt bistånd till länder i Mellanöstern och Nordafrika i kampen mot smuggling av kulturföremål: *Senast fjärde kvartalet 2016.*
- Öka stödet till tredjeländer som vill följa Säkerhetsrådets bindande resolutioner och FATF:s rekommendationer: *Löpande.*
- Hjälpa länder i Mellanöstern, Nordafrika och Sydostasien att övervaka, störa och strypa finansiering av terrorism: *Senast fjärde kvartalet 2016.*
- Fördjupa informationsutbytet med tredjeländer om att upprätta och upprätthålla svarta listor enligt EU:s självständiga åtgärder mot terrorism: *Löpande.*

4. Nästa steg

I den europeiska säkerhetsagendan betonas att en hög inre säkerhet i EU måste vara något som alla aktörer uppnår gemensamt. Detta omfattar EU-institutionernas, medlemsstaternas och EU-organens åtgärder, men också bättre samarbete och informationsutbyte mellan de berörda myndigheterna. Medlemsstaterna bör använda alla till buds stående medel för att se till att de åtgärder som man kommit överens om på EU-nivå snabbt genomförs. Kommissionen uppmanar också rådet och parlamentet att i egenskap av lagstiftare handlägga kommissionens förslag så snart som möjligt.

Dessutom bör EU och medlemsstaterna i samarbete fördjupa sina kontakter med finansinstitut och näringsidkare i EU för att förstå de utmaningar de står inför med att tillämpa internationella krav i kampen mot finansiering av terrorism, och bedöma hur strategier och praxis kan stärkas för att hantera aktuella risker i en snabbt föränderlig omvärld.

Kommissionen kommer att övervaka framstegen med åtgärdsplanen och regelbundet informera Europaparlamentet och rådet om läget.