



Översyn av Europeiska systemet för finansiell tillsyn – tillägg om penningtvätt och finansiering av terrorism

Finansdepartementet

2018-10-17

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 646

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), förordning (EU) nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), förordning (EU) nr 345/2013 om europeiska riskkapitalfonder, förordning (EU) nr 346/2013 om europeiska fonder för socialt företagande, förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning (EU) nr 2015/760 om europeiska långsiktiga investeringsfonder, förordning (EU) 2016/1011 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, förordning (EU) nr 2017/1129 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad, och direktiv (EU) nr 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 12 september ett förslag till stärkt tillsyn på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Förslaget är ett tillägg till förslaget om en översyn av de europeiska tillsynsmyndigheterna som sedan november 2017 varit föremål för förhandling i rådet och Europaparlamentet. Kommissionen föreslår i

tilläggsförslaget att nuvarande resurser för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i de europeiska tillsynsmyndigheterna samlas i den Europeiska bankmyndigheten (Eba) och att dess resurser stärks. Eba föreslås vidare få ett stärkt mandat, bland annat genom att få befogenhet att samla in relevant information och att utvärdera nationella myndigheter. Eba föreslås också få befogenhet att begära att nationella tillsynsmyndigheter utreder möjliga överträdelser av fjärde penningtvättsdirektivet. Eba får därmed en ledande roll bland de europeiska tillsynsmyndigheterna på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, ansvaret för tillsynen kommer dock även fortsättningsvis vara nationell enligt nu gällande regler i fjärde penningtvättsdirektivet

Regeringen anser att det är angeläget med fortsatta reformer på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och att det är motiverat med ett stärkt mandat för Eba för att uppnå detta. Ebas mandat bör vara väl avvägt, proportionerligt och ändamålsenligt och informationsinsamling bör vara proportionerlig i förhållande till dess syfte. Kostnadsökningar till följd av förslaget ska hanteras genom omfördelning i Ebas budget eller mellan Eba, Esma och Eiopas budgetar. Finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den internationella finanskris som eskalerade under hösten 2008 påvisade betydande brister i den finansiella tillsynen både när det gäller enskilda fall och när det gäller det finansiella systemet som helhet. Kommissionen tillsatte därför en utredning med uppdrag att analysera finansmarknadens problem och föreslå adekvata åtgärder. I februari 2009 presenterades utredningens resultat i en rapport (den s.k. de Larosière-rapporten). Rapporten låg till grund för inrättandet av det europeiska systemet för finansiell tillsyn (European System of Financial Supervision, ESFS), bestående av Europeiska systemrisknämnden (ESRB) och de tre europeiska tillsynsmyndigheterna (Esa-myndigheterna). Kommissionens förslag till nytt regelverk förhandlades i rådet under det svenska ordförandeskapet i EU år 2009 och blev klart 2010.

Efter att de tre Esa-myndigheterna varit verksamma under ett antal år föreslog kommissionen den 20 september 2017 en översyn (nedan kallat *översynsförslaget*) av det europeiska systemet för finansiell tillsyn. Myndigheterna i tillsynsstrukturen är ESRB, som arbetar med makrotillsyn genom att bl.a. kartlägga systemrisker och utfärdar varningar och rekommendationer, och Esa-myndigheterna. Esa-myndigheterna, som ansvarar för mikrotillsynen, består av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma), Europeiska bankmyndigheten (Eba) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa).

Ändringar föreslogs sammanfattningsvis när det gäller Esa-myndigheternas uppdrag och befogenheter, deras direkta tillsyn, styrningen av dem och finansieringen av deras verksamhet. Därtill föreslogs ändringar i den förordning som styr ESRB i syfte att anpassa nämndens sammansättning, organisation och samverkan till de ändringar som gjorts i EU:s makrotillsynsramverk, bl.a. genom etableringen av EU:s bankunion. Förhandlingar påbörjades i november 2017 och pågår fortfarande. En närmare beskrivning av förslaget och regeringens ståndpunkt finns i faktapromemoria 2017/18:FPM11.

Kommissionen presenterade den 12 september 2018 ett tillägg till översynsförslaget som syftar till att förbättra EU:s tillsynssystem på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Kommissionen har uppgett att till följd av vikten av snabba åtgärder för att skydda det europeiska banksystemet från potentiellt skadliga fall av penningtvätt, har initiativet tagits fram utan att någon konsekvensbedömning eller något offentligt samråd har genomförts.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår ändringar i Eba-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010) som innebär att Eba får ett tydligare och stärkt mandat att säkerställa att risker som rör penningtvätt och finansiering av terrorism i EU:s finansiella system hanteras på ett effektivt och konsekvent sätt i nationella myndigheters tillsynsstrategier och tillsynspraxis. Förslaget innebär inte några ändringar i sak i fjärde penningtvättsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) nr 2015/849) utöver nödvändiga följdändringar till följd av föreslagna ändringar i Eba-förordningen. Följdändringar föreslås också i Esm- och Eiopa-förordningarna (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010).

Kommissionen föreslår vidare att Esa-myndigheternas resurser på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, som för närvarande är utspridda på de tre Esa-myndigheterna, koncentreras till Eba samt att resurserna stärks under en tvåårsperiod. Förslaget innebär att Eba får större möjligheter att följa upp och i vissa fall påverka de nationella tillsynsmyndigheternas åtgärder på penningtvättsområdet. Ansvaret för tillsynen kommer dock även fortsättningsvis vara nationell enligt nu gällande regler i fjärde penningtvättsdirektivet.

1.2.1 Eba ansvarig europeisk tillsynsmyndighet på penningtvättsområdet

2018/19:FPM7

Eba föreslås få ett utvidgat mandat på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samtidigt som Eiopa och Esmas nuvarande mandat på området lyfts bort. Vidare föreslås att den Esa-gemensamma underkommittén under den gemensamma kommittén (Joint Committee) som idag hanterar bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism upphör. Sektorsövergripande frågor där expertis från Esma och Eiopa behövs föreslås i stället hanteras i den gemensamma kommittén. Eba ska enligt förslaget inrätta en permanent intern kommitté för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i vilken Ebas ordförande ska vara ordförande. De nationella tillsynsmyndigheternas chefer ska ingå kommittén och representanter från Eiopa, Esma, den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM, som är en del av ECB) och ESRB ska delta som observatörer. Eba blir således enligt förslaget den Esa-myndighet som får helhetsansvaret på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och ska spela en ledande roll för att främja integritet, transparens och säkerhet i det finansiella systemet.

1.2.2 Stärkt mandat för Eba

Eba får ett stärkt mandat att vidta åtgärder för att förhindra och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Eba ska enligt förslaget få samla in information från nationella tillsynsmyndigheter om svagheter som upptäcks i finanssektorsaktörers processer, förfaranden, styrformer, lämplighetsbedömningar, affärsmodeller och verksamhet. Informationen ska samlas i en central databas, analyseras och göras tillgänglig för nationella myndigheter efter behov och med beaktande av sekretess. Eba ska vidare utarbeta standarder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och verka för att dessa standarder genomförs i medlemsstaterna på ett konsekvent sätt. Eba ska också utföra utvärderingar av de nationella tillsynsmyndigheternas tillsynsprocesser. Som ett komplement till dessa utvärderingar ska Eba även regelbundet genomföra riskbedömningar av nationella myndigheter för att testa deras strategier och resurser för att hantera och övervaka risker relaterade till penningtvätt och finansiering av terrorism. Eba ska också ha ett särskilt ansvar för att underlätta samarbetet mellan tillsynsmyndigheter i EU och myndigheter i tredjeländer i gränsöverskridande ärenden.

Kommissionen föreslår vidare att Eba, om det finns indikationer på att det finns väsentliga överträdelse av reglerna i fjärde penningtvättsdirektivet, kan begära att nationella tillsynsmyndigheter inleder utredningar av möjliga överträdelser och att de nationella tillsynsmyndigheterna överväger att fatta beslut och påföra sanktioner mot enskilda aktörer i den finansiella sektorn. Kommissionen föreslår också att det förfarande om överträdelser av unionsrätten, som redan idag finns i Eba-förordningen (artikel 17), ska vara tillämplig även på området bekämpning av penningtvätt och terrorism.

Nuvarande lydelse av artikel 17 innebär att Eba får utreda om en nationell tillsynsmyndighet underlåtit att tillämpa eller tillämpat unionsrätten på ett felaktigt sätt. Det tillämpningsområde som artikel 17 omfattar framgår av Eba-förordningens inledande artiklar. Kommissionen föreslår att tillämpningsområdet utökas till att omfatta även fjärde penningtvättsdirektivet. Processen enligt artikel 17 innehåller flera steg. Som ett första steg kan Eba, om utredningen visar att den nationella tillsynsmyndigheten inte tillämpat unionsrätten eller tillämpat den på felaktigt sätt, utfärda en rekommendation om vilka åtgärder den nationella myndigheten bör vidta för att följa unionsrätten. Om den nationella tillsynsmyndigheten väljer att inte följa Ebas rekommendation får Europeiska kommissionen avge ett formellt yttrande med krav på den nationella tillsynsmyndigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter unionsrätten. Om den nationella tillsynsmyndigheten väljer att inte heller efterfölja kommissionens yttrande, kan Eba fatta ett beslut som riktar sig direkt till en enskild aktör om det finns direkt tillämplig EU-rätt som reglerar frågan. Eftersom reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism regleras i direktiv och inte i en förordning föreslår kommissionen ett tillägg till nuvarande artikel 17 som syftar till att Eba ska kunna utfärda beslut riktat mot en enskild aktör även på området penningtvätt och terrorismfinansiering. Tillägget innebär att Eba i dessa fall ska tillämpa de nationella bestämmelser som genomför det fjärde penningtvättsdirektivet inklusive den anpassning som gjorts nationellt i enlighet med de alternativ som beviljats medlemsstater i förordningar

Kommissionen har föreslagit en likalydande revidering av nuvarande bestämmelse om bindande medling i Eba-förordningen (artikel 19). I dagsläget finns inga bestämmelser om bindande medling i fjärde penningtvättsdirektivet. Detta förslag skulle göra det möjligt för Eba att införa sådana bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet vid en eventuell framtida revidering av dessa regler.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ingen påverkan på svenskt regelverk förutses.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

En analys av budgetära konsekvenser av översynsförslaget finns i faktapromemoria 2017/18:FPM11. Kommissionen uppger i den finansieringsöversikt som bilagts det här aktuella förslaget om tillägg till översynsförslaget, att förslaget inte kräver nya medel utan täcks av omfördelningar under den berörda rubriken i den fleråriga budgetramen. Vidare uppger kommissionen att de avgifter från branschen som föreslagits i översynsförslaget kommer att täcka det avsedda beloppet (3,696 MEUR avseende personal, administrativa åtgärder och driftsanslag) men att det kommer att krävas ett förskott från EU:s budget för att täcka kostnaderna

under de första 24 verksamhetsmånaderna. De avgifter från branschen som kommissionen hänvisar till är under förhandling i ESFS-översynen.

2018/19:FPM7

1.5 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att tillsynen på området penningtvätt och finansiering av terrorism i EU behöver stärkas och att det är angeläget med fortsatta reformer. Regeringen anser att ett stärkt mandat för Eba är motiverat för att på kort sikt stärka tillsynen i EU samt att Ebas resurser på området stärks. Ebas mandat bör vara väl avvägt, proportionerligt och ändamålsenligt. Utvärderingar och riskbedömningar bör planeras med hänsyn till FATF:s (Financial Action Task Force) regelbundna och omfattande verksamhet på området så att dubbelarbete undviks. Informationsinsamling bör vara proportionerlig i förhållande till dess syfte.

Avseende finansieringen ska regeringen verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Regeringen anser att kostnadsökningar till följd av förslaget inte ska leda till utgiftsökningar för EU-budgeten. Eftersom de avgifter från branschen som kommissionen hänvisar till i sin finansieringsanalys är under förhandling, anser regeringen att ökade kostnader till följd av förslaget ska hanteras genom omprioriteringar inom Ebas egen budget eller mellan Eba, Esma och Eiopas budgetar. Finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

1.6 Medlemsstaternas ståndpunkter

I de övergripande diskussionerna om reformer på längre sikt på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, förekommer diskussioner om att inrätta en särskild EU-myndighet eller huruvida bankunionens tillsynsmekanism bör få utökat mandat på området.

1.7 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

1.8 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

2.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger som rättslig grund artikel 114 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande.

2.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att syftet med förslaget, att förbättra tillsynens effektivitet, främja samarbete mellan nationella myndigheter och att optimera användningen av expertis och resurser på EU-nivå i frågor som rör risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, inte kan uppnås av medlemsstaterna var för sig och att förslaget därför är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen delar kommissionens bedömning att den föreslagna rättsakten är förenlig med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen bedömer att de riktade ändringar för att förbättra EU:s tillsynsram inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som anges där och att de föreslagna ändringarna kommer att bidra till att förbättra det finansiella systemets integritet, stabilitet och effektivitet i hela EU. Regeringen delar kommissionens bedömning att den föreslagna rättsakten är förenlig med proportionalitetsprincipen.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för ESFS-översynen.

3.2 Fackuttryck/termer

ESFS – Europeiska systemet för finansiell tillsyn

FATF – Financial Action Task Force, globalt standardsättande organ på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i vilket bl.a. Sverige och de övriga nordiska länderna är medlemmar