



## Revidering av tredje penningtvättsdirektivet

Finansdepartementet

2013-03-11

### Dokumentbeteckning

KOM(2013) 45

Förslaget till direktiv om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism

### Sammanfattning

Kommissionen har antagit ett förslag till direktiv om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism. Förslaget syftar till att uppdatera och anpassa den befintliga lagstiftningen till reviderade internationella standarder och med hänsyn till utfallet av den interna översyn som har gjorts av tillämpningen av det befintliga direktivet.

Revideringen medför att omfattningen av det administrativa ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i vissa delar utvidgas (exempelvis avseende spelsektorn och tröskelvärden för handlare med värdefulla varor). Anpassningar görs också till det förstärkta riskbaserade synsätt som följer av de internationella standarderna bl.a. genom att krav på att nationella riskbedömningar görs. Av samma anledning tas också den s.k. ekvivalenslistan gentemot tredjeland bort. Åtgärder föreslås också för att stärka samarbetet beträffande informationsutbyte mellan olika finansunderrättelseenheter inom EU. De tre tillsynsmyndigheterna Eba, Eiopa och Esma tilldelas uppgifter i det nya ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Direktivet föreslås träda i kraft samtidigt som förordningen om information som åtföljer överföringar av medel, se faktapromemoria 2012/13:FPM73.

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

I och med att gränserna på den inre marknaden suddas ut förenklas inte bara etablerandet och utvecklandet av legitim verksamhet utan denna utveckling kan även medföra nya möjligheter för penningtvätt och finansiering av terrorism. Sedan tidigare finns EU-lagstiftning genom direktivet 2005/60/EG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (i fortsättningen det tredje penningtvättsdirektivet) som syftar till att skydda det finansiella systemet och den inre marknaden. I takt med att hoten från penningtvätt och finansiering av terrorism ändras krävs dock en anpassning av lagstiftningen för att möta dessa nya utmaningar.

Lagstiftningen baserar sig i stor utsträckning på internationella standarder som beslutats av organisationen Financial Action Task Force (i fortsättningen FATF). Eftersom FATF genomfört en omfattande översyn av standarderna och i februari 2012 antog reviderade rekommendationer behöver lagstiftningen på EU-nivå även anpassas i förhållande till dessa.

Parallellt med detta har EU genomfört en egen översyn av tillämpningen av det tredje penningtvättsdirektivet, vilket kompletterar revideringen med hänsyn till de internationella standarderna.

De huvudsakliga målen med de föreslagna åtgärderna är enligt kommissionens förmenande fyra till antalet. För det första att stärka den inre marknaden genom att minska gränsrelaterad problematik. För det andra att skydda samhällsintressen från kriminalitet och terroristdåd. För det tredje att skydda EU:s ekonomiska välbefinnande genom att säkerställa ett effektivt företagsklimat och för det fjärde att bidra till finansiell stabilitet genom att skydda sundheten, funktionen och integriteten i det finansiella systemet.

De ovan nämnda målen ska uppnås genom en EU-ansats som är internationellt anpassad (främst i förhållande till standarder beslutade av FATF) och som säkrar en enhetlig nationell tillämpning inom unionen. Ansatsen ska samtidigt medge viss flexibilitet i tillämpningen, inte minst mot bakgrund av kravet på att åtgärder ska utformas i enlighet med befintliga risker och nya framväxande hot.

Kommissionen har för avsikt att som komplement till det nu aktuella förslaget även stärka EU:s regelverk mot penningtvätt genom straffrättsliga åtgärder. Ett förslag på harmonisering av penningtvättsbrottet grundat på artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt planeras under 2013.

## 1.2 Förslagets innehåll

### *Huvudsakliga ändringar*

Utgångspunkten för kommissionen har varit att behålla befintliga skrivningar där det varit möjligt. Avseende omfattningen av direktivet har EU dock valt att gå längre än FATF:s standarder genom utvidgningen på spelområdet till att inkludera hela spelsektorn (tidigare endast kasinon). Detsamma gäller det sänkta tröskelvärdet på kontantbetalningar från 15 000 EUR till 7 500 EUR för handlare med värdefulla varor.

I de internationella standarderna har den riskbaserade ansatsen fått en förstärkt och förtydligad roll. Detta avspeglas också i det nya direktivet genom krav på att länder och verksamhetsutövare ska genomföra riskbedömningar avseende penningtvätt och finansiering av terrorism. I enlighet med identifierade och bedömda risker ska lämpliga åtgärder för kundkännedom vidtas. Det nya direktivet medför betydligt uppstramad krav beträffande situationer då ett förenklat förfarande får vidtas jämfört med tidigare direktiv, som medgav uttryckliga undantag avseende vissa kundkategorier eller transaktioner. Detta var också något som kritiserades av FATF.

Nära relaterat till riskbedömningar och åtgärder för kundkännedom är personer som är politiskt exponerade, s.k. PEPs. Avseende PEPs ställs högre krav på åtgärder för kundkännedom till följd av den högre risk transaktioner, som involverar dessa personer, förknippas med. Direktivet inbegriper nu även personer med inhemskt viktiga offentliga funktioner och personer som arbetar för internationella organisationer. Med inhemska personer i politiskt utsatt ställning avses i direktivförslaget fysiska personer som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en medlemsstat (med andra ord en inhemsk EU-PEP).

Den s.k. ekvivalenslistan, som EU hållit sig med, tas bort som en konsekvens av det förstärkta riskbaserade synsättet. Någon generell bedömning ska därför inte längre göras av om ett tredjeland har ett system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som är likvärdigt med EUs för att på så sätt bli föremål för förenklade åtgärder avseende kundkontroll. Landrisk blir nu en riskfaktor bland andra att ta hänsyn till i bedömningen.

Avseende information om verkliga huvudmän föreslås i enlighet med de internationella FATF-standarderna nya åtgärder som syftar till att klargöra och förbättra tillgängligheten.

Förslaget innehåller förslag på skrivningar från Rådets beslut 2000/642/JHA om samarbetsupplägg mellan finansunderrättelseenheter (FIUs) i medlemsstaterna avseende informationsutbyte och stärkt samarbete.

Förslaget innehåller ett antal områden där de tre tillsynsmyndigheterna Eba, Eiopa och Esma förutses bidra med en insats, inte minst avseende genomförandet av en riskbaserad ansats (en s.k. supra-nationell riskbedömning).

I linje med kommissionens ansats att anpassa administrativa sanktioner innehåller direktivet en uppsättning sådana sanktioner som medlemsstaterna ska säkerställa finns på plats.

I syfte att säkra en balans mellan å ena sidan stabila system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och å andra sidan dataskydd innehåller förslaget skrivningar avseende det senare.

#### *Genomgång av direktivets kapitel och artiklar*

Det inledande kapitlet innehåller dels allmänna bestämmelser såsom omfattning och definitioner (avsnitt 1 artiklarna 1-5), dels skrivningar om den riskbedömning som varje land ska vidta på nationell nivå i syfte att identifiera, utvärdera och förstå samt motverka sina risker avseende penningtvätt och finansiering av terrorism (avsnitt 2 artiklarna 6-8). Slutsatserna av riskbedömningen ska vid förfrågan delges andra medlemsstater, kommissionen, de tre tillsynsmyndigheterna Eba, Eiopa och Esma. I sammanhanget föreslås även att de tre tillsynsmyndigheterna lämnar en gemensam bedömning av relevanta risker som påverkar den inre marknaden (artikel 6). Krav på att genomföra motsvarande riskbedömningar riktas även till de verksamhetsutövare som täcks in av direktivet (artikel 8).

Kapitel två innehåller bestämmelser för de i sammanhanget helt centrala åtgärderna för kundkännedom, s.k. *customer due diligence* (artiklarna 9-27). Kapitlet inleds med allmänna bestämmelser om när och hur åtgärder ska vidtas samt vad dessa åtgärder ska utgöras av. I avsnitt två i samma kapitel återfinns bestämmelser avseende förenklade åtgärder (*simplified due diligence*) för kundkännedom (artiklarna 13-15). I det tredje avsnittet följer bestämmelser för förhöjda åtgärder för kundkännedom, s.k. *enhanced due diligence* som ska vidtas i fall som följer av artiklarna 17-23 i samma kapitel. I de avslutande fem artiklarna (artiklarna 24-28) av kapitlet behandlas

Det tredje kapitlet innehåller bestämmelser avseende information om verkligt ägande (artiklarna 29 och 30) av bolag eller juridiska enheter.

I det fjärde kapitlet återfinns bestämmelser om rapporteringsskyldigheter (artiklarna 31-38). Det första avsnittet inleds bl.a. med allmänna bestämmelser om nationella FIUs och informationsutbyte mellan dessa (artikel 31). Vidare följer bestämmelser om kravet på rapportering av misstänkta transaktioner till FIU som åligger samtliga verksamhetsutövare som faller under direktivets omfattning (artiklarna 31-34) liksom behöriga tillsynsmyndigheter (artikel 35). Det andra avsnittet i kapitlet innehåller bestämmelser om offentliggörande av information avseende rapporteringen, som gäller de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna (artikel 38).

Kapitel fem innehåller bestämmelser om registerföring och statistisk data (artiklarna 39-41) i förebyggande, uppföljande och utredande syfte.

I det sjätte kapitlet finns bestämmelser om riktlinjer, rutiner och tillsyn (artiklarna 42-58). Avsnitt 1 handlar om interna procedurer, utbildning och återkoppling. Det inleds med bestämmelser (artikel 42) som ska finnas på gruppnivå för de verksamhetsutövare som utgör del av en grupp och förhållandet till lagstiftning i tredje land. I sammanhanget tilldelas Eba, Eiopa och Esma bl.a. uppdraget att ta fram utkast på tekniska standarder för att ytterligare specificera kraven som följer av artikeln. Avsnitt 2 innehåller bestämmelser om tillsyn (artiklarna 44 och 45). Tillsynsmyndigheterna förslås ta fram riktlinjer riktade till behöriga tillsynsmyndigheter om faktorer som ska tillämpas vid genomförande av en riskbaserad tillsyn. I det tredje avsnittet behandlas diverse bestämmelser om samarbete: nationellt samarbete (artikel 46), samarbete med de tre tillsynsmyndigheterna (Eba, Eiopa och Esma) (artikel 47) och samarbete mellan FIUs och med kommissionen (artiklarna 48-54). I fjärde avsnittet finns bestämmelser om administrativa sanktioner (artiklarna 55-58). Sanktionsavsnittet ligger i linje med kommissionens riktlinjer för administrativa sanktioner. Det innehåller olika sanktioner som medlemsstaterna ska säkerställa finns tillgängliga för att tillämpa vid systematiska överträdelser mot nyckelkrav i direktivet (t.ex. åtgärder för kundkännedom, registerföring, rapportering av misstänkta transaktioner och interna kontrollrutiner).

Det sista och sjunde kapitlet innehåller avslutande bestämmelser om uppföljning i form av en rapport (inom fyra år), upphävande av befintligt direktiv och ikraftträdande (artiklarna 59-62).

2012/13:FPM72

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det nu gällande penningtvättsdirektivet, 2005/60/EG, har genomförts i svensk lagstiftning genom lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Regler finns även i förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen). I förordningen ges bemyndiganden för Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län att meddela föreskrifter.

Penningtvättslagen syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Penningtvättslagen innehåller bl.a. regler om kundkännedom, rapporteringskrav, registerfrågor och tillsyn. De straffrättsliga aspekterna av penningtvätt och finansiering av terrorism omfattas inte av förslaget till direktiv. Penningtvättslagen innehåller inte heller några bestämmelser om detta.

Kommissionens förslag innebär att penningtvättslagen och penningtvättsförordningen kommer att behöva revideras. Förslaget till direktiv innehåller en förhållandevis begränsad mängd ändringar. Revideringarna bedöms därför inte bli omfattande.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen förutser inga konsekvenser för EU-budgeten. Vad gäller kostnadseffekter och konsekvenserna av förslagets olika åtgärder varierar dessa mellan vilken intressent som avses.

När det gäller tillämpning av åtgärder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism hos *verksamhetsutövarna* utgörs vanligen den största kostnadsposten av de initiala engångskostnader som är förknippade med olika typer av system. Storleken på dessa beror i sin tur på strategin för efterlevnad och därmed vilken typ av system som väljs (grad av automatisering). Eftersom det i det här fallet rör sig om en revidering av ett befintligt direktiv förutsätts de allra flesta av de berörda verksamhetsutövarna redan ha genomfört investeringar i form av system m.m. Effekterna bedöms därför bli begränsade. Undantaget är dock de nya verksamhetsutövare – inom spelsektorn – som nu genom utvidgningen kommer att omfattas. Tidigare låg endast s.k. traditionella kasinon under direktivets räckvidd. Utöver en vidgad omfattning på direktivet föreslås utökningar av åtgärder, t.ex. vad gäller inhemskt politiskt exponerade

personer (s.k. inhemska PEPs). Eftersom det kommer att röra sig om en betydligt större krets av personer som potentiellt uppfyller kraven för att vara en PEP (tidigare fanns bara begreppet utländsk PEP) kan det förväntas krävas ökade resurser för att genomföra de kontroller som krävs.

Ur ett *tillsynsperspektiv* kan direktivets utökade tillämpningsområde också förväntas kräva ökade resurser eftersom det nu blir fler aktörer som kräver tillsyn. Möjligen kan resursuttaget begränsas något av möjligheterna som finns att utforma tillsynen i enlighet med en riskbaserad ansats.

För *nationella regeringar och statliga myndigheter* (liksom för verksamhetsutövare) medför de förstärkta kraven på att identifiera, utvärdera och förstå sina risker ett potentiellt ökat uttag av resurser genom att nationella riskbedömningar måste organiseras. Detta ska dock vägas mot de omDispositioneringar av resurser och effektiviseringar som möjliggörs av att mer fokuserade och riktade insatser kan genomföras på grundval av dessa riskbedömningar.

Ur ett *konsumentperspektiv* förutses inte kostnadsbilden ändras mer än att det i vissa fall kan bli fråga om att mer eller annan typ av information efterfrågas (speciellt om man visar sig vara en inhemsk PEP). Detta torde särskilt gälla på områden som inte tidigare har täckts in under direktivets omfattning.

Mot ovanstående nämnda kostnader ska ställas de kostnader som inträder för det fall det befintliga ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inte uppdateras.

Det finns flera olika typer av effekter eller kostnader av penningtvätt och finansiering av terrorism som berör olika intressenter. På en hög nivå finns samhälleliga risker av att brottvinster strömmar in i det finansiella systemet från kriminella aktiviteter. Vidare finns negativa ekonomiska effekter (välfärdsförluster) som följer av störningar i kapitalflöden, minskade investeringar och allmänt lägre ekonomisk tillväxt. Ur perspektivet finansiell stabilitet kan även förlust av renommé och förtroende få bestående negativa effekter.

Ett eftersatt europeiskt system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism skulle få negativa effekter på bl.a. i) verksamhetsutövarna som förväntas vidta åtgärder för att säkra sina system, ii) offentliga myndigheter som ska tillämpa regelverket, iii) konsumenter, kunder och allmänheten som förväntas acceptera, hantera diverse kontroller och eventuella begränsningar på tillgång till vissa tjänster samt som även ska

skyddas från efterverkningar av kriminalitet och terroristaktiviteter och iv) samhälle och regeringar i tredjeland om EU-systemet används för kanalisering av brottsvinster från t.ex. korruption och annan kriminalitet i dessa länder.

2012/13:FPM72

Regeringen gör bedömningen att förslagen i direktivet sammantaget inte förväntas ha några negativa effekter varken på EU-budget eller svensk stadsbudget. Regeringen avser att verka för att eventuella ekonomiska konsekvenser med anledning av förslaget ska begränsas i största möjliga mån, och inriktningen är att de ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar revideringen av det befintliga direktivet på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och stödjer de mål som kommissionen anger som motivering för de föreslagna åtgärderna.

Regeringen anser att det är viktigt att ansatsen leder till en enhetlig och följdriktig tillämpning av de internationella FATF-standarderna på EU-nivå. Särskilt angeläget är att en nationell tillämpning av det riskbaserade synsättet möjliggörs. Regeringen anser därför att det är viktigt att tillräcklig flexibilitet lämnas i direktivet så att medlemsstaterna i enlighet med sina nationella riskbedömningar kan anpassa sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är också viktigt att inte oproportionerligt utöka den administrativa börda som aktiebolagslagen och andra associationsrättsliga bestämmelser för med sig för företagen.

Mot bakgrund av den väntande fjärde utvärderingsrundan i FATF ska regeringen verka för att direktivförhandlingarna kan röra sig framåt på ett så smidigt och konstruktivt sätt som möjligt.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu inte kända.

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu inte kända.



Inhämtande av synpunkter från remissinstanser har ännu inte slutförts.

### 3 Förslagets förutsättningar

#### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget anges vara artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

#### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till förslaget till direktiv gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med *subsidiaritetsprincipen*. Som skäl anges bl.a. följande. Stora flöden av svarta pengar och finansiering av terrorism kan skada finanssektorns stabilitet och anseende samt utgöra ett hot mot den inre marknaden. Åtgärder som enbart vidtas på nationell nivå kan därför inverka menligt på den inre marknaden. Om samordning saknas av medlemsstaters bestämmelser för skydd av sina finansiella system, kan detta vara oförenligt med den inre marknads funktion och leda till fragmentering. Ett annat motiv till EU-åtgärder är att upprätthålla lika konkurrensvillkor inom hela EU - att enheter i alla medlemsstater omfattas av en enhetlig uppsättning krav för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att utkastet till lagstiftningsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Avseende *proportionalitetsprincipen* gör kommissionen bedömningen att de föreslagna revideringarna är proportionerliga med de uppsatta målen. Detta tar sig uttryck inte minst genom användandet av tröskelvärden gällande omfattning och åtgärder för kundkännedom. Vidare medger direktivet utrymme för att kunna ta hänsyn till storlek och karaktär på verksamhetsutövarens verksamhet i sammanhanget av små och medelstora företag. Samtidigt ger den riskbaserade ansatsen också möjlighet för medlemsstaterna att vidta åtgärder i enlighet med de hot och risker som identifierats på nationell nivå. Valet av direktiv lämpar sig därför i det här fallet bättre än en förordning.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att utkastet till lagstiftningsakt är förenligt med proportionalitetsprincipen.

#### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen har meddelat och bjudit in intresserade parter till en offentlig hearing som äger rum den 15 mars 2013 i Bryssel.

Det irländska ordförandeskapet har inte lämnat någon närmare information om planen för behandlingen av direktivet i rådsarbetsgrupp. Direktivet kommer att behandlas tillsammans med förslaget till revidering av förordningen 1781/2006 om information som åtföljer överföringar av medel (KOM(2013)44 slutlig). Ordförandeskapet har dock aviserat att det första mötet sannolikt kommer att äga rum först i april 2013.

#### 4.2 Fackuttryck/termer

*Due Diligence:* åtgärder för kundkännedom

- *Customer Due Diligence:* åtgärder för kundkännedom består vanligen av fyra huvudsakliga steg; i) identifiera och verifiera kundens identitet, ii) identifiera den verkliga ägaren, iii) förstå syftet med affärsrelationen och iv) löpande övervaka affärsrelationen.
- *Enhanced Due Diligence:* det finns situationer där det föreligger högre risk för penningtvätt och/eller finansiering av terrorism och då ska förhöjda åtgärder för kundkännedom vidtas. Detta innebär bl.a. att ytterligare information om kunden, affärsrelationen, tillgångars eller förmögenhetens ursprung ska hämtas in.
- *Simplified Due Diligence:* det finns även situationer där det bedöms föreligga lägre risk för penningtvätt och/eller finansiering av terrorism och då kan verksamhetsutövarna tillåtas vidta förenklade åtgärder för kundkännedom. Detta kan innebära att specifik information om syftet med affärsrelationen inte hämtas in eller att den löpande uppdateringen av kundkännedom blir mindre frekvent.
- *Ekvivalenslistan:* inom EU har tidigare upprätthållit en lista med de tredjeländer vars system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism bedömts vara likvärdigt med EU:s.
- *FATF:* förkortning för den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force som beslutar om internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av massförstörelsevapen. I februari 2012 beslutades om 40 reviderade rekommendationer.

- *FIU – Financial Intelligence Unit*: finansunderrättelseenhet som i Sverige motsvaras av Finanspolisen (Fipo), som organisatoriskt faller under Rikspolisstyrelsen (RPS).

*PEPs*: förkortning för Politically Exposed Persons

- *Utländska PEPs*: innebär personer som har eller tidigare haft viktiga offentliga funktioner genom ett utländskt land (t.ex. statsöverhuvuden, höga politiker, seniora tjänstemän i regering, domstolsväsende eller militären, höga ledare i statsägda företag samt viktiga ledare för politiska partier).
- *Inhemska PEPs*: personer som inhemskt har eller tidigare haft viktiga offentliga funktioner.
- *PEPs i internationella organisationer*: personer som har eller tidigare haft en framskjuten funktion i en internationell organisation.

*STRs: Suspicious Transactions Reports*: verksamhetsutövarna som faller under direktivets omfattning är skyldiga att skicka rapporter om misstänkta transaktioner till sin nationella FIU (i Sverige Finanspolisen (Fipo)).

*Verklig huvudman* (Beneficial owner): den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar ett subjekt och/eller den fysiska person på vars vägnar en transaktion genomförs. Det inkluderar även de personer som utövar slutlig effektiv kontroll över en juridisk person eller arrangemang.