



Revidering av fjärde penningtvättsdirektivet

Finansdepartementet

2016-08-17

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 450

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv 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 direktiv 2009/101/EG

Sammanfattning

Sedan det fjärde penningtvättsdirektivet antogs i maj 2015 har flera händelser runt om i världen visat att det finns behov av att ytterligare stärka det europeiska ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Kommissionen har därför tagit fram förslag på sju huvudsakliga områden: virtuella valutor, förbetalda kort, finansunderrättelseenheternas informationsinhämtning, information om innehavare av bank- och betalkonton, kundkännedsåtgärder rörande högriskländer, förbättrad tillgång till information om verkliga huvudmän samt tydliggöranden av befintliga regler.

Regeringen ställer sig positiv till att ytterligare insatser vidtas på området och välkomnar därför rent generellt kommissionens förslag. Förslagets inriktning och innehåll är i huvudsak relevant.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det fjärde penningtvättsdirektivet antogs i maj 2015 och innebar då att det europeiska ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism förbättrades och förstärktes på ett påtagligt sätt. Sedan dess har

dock ett antal tragiska händelser både inom och utanför EU visat att terrorismhotet har förstärkts och utvecklats. Därtill, i takt med den tekniska utvecklingen och det finansiella systemets ökade sammankoppling över gränserna, har möjligheterna att dölja och flytta tillgångar runt om i världen snabbt ökat. Genom förbättrade möjligheter till och verktyg för analys kan förståelsen för hoten från terrorister och andra kriminella nätverk ökas. Förslaget som presenterats syftar även till att täppa till de luckor som finns i översynen och kontrollen över de olika tillvägagångssätt som t.ex. terrorister använder. Samtidigt är ambitionen med revideringen att inte skapa onödiga hinder eller försvåra för legitima betalningar och annan legitim finansiell verksamhet.

Vid sidan av hotet från terrorister och finansiering av terrorism har också allvarliga brister i insynen i vissa finansiella upplägg uppdagats, vilket möjliggör att tillgångar döls på ett storskaligt sätt – ofta för att undvika skatt. Förslaget syftar därför också till att säkerställa en förbättrad genomlysning av juridiska personer och arrangemang i syfte att möjliggöra en effektiv bekämpning av finansiell brottslighet.

1.2 Förslagets innehåll

Revideringarna av det fjärde penningtvättsdirektivet tar sikte på sju huvudsakliga områden. Kommissionen föreslår att man ska:

1. Inkludera plattformar för växling av virtuella valutor och tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor inom direktivets räckvidd.
2. Sänka tröskelnivån för när kundkännedomsåtgärder ska vidtas för vissa förbetalda kort samt ta bort möjligheten till undantag för kundkännedomsåtgärder när förbetalda kort används online.
3. Införa möjlighet för finansunderrättelseenheter att begära in information om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism från alla verksamhetsutövare utan krav på tidigare rapport om misstänkt transaktion.
4. Införa krav på medlemsstaterna att inrätta mekanismer, t.ex. register eller motsvarande lösningar, som möjliggör snabb tillgång till information om innehavare av bank- och betalkonton för finansunderrättelseenheter och andra behöriga myndigheter.
5. Harmonisera tillämpningen av förstärkta kundkännedomsåtgärder i ekonomiska relationer med högriskländer utanför EU.
6. Förbättra genomlysningen av och tillgången till information om verkliga huvudmän för juridiska personer och arrangemang.
7. Tydliggöra ett antal befintliga regler i direktivet.

Virtuella valutor och plånböcker (art. 2(1) och art. 3)

Det första området inbegriper en breddning av direktivets tillämpningsområde när det gäller plattformar för växling av virtuella valutor och tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor. En plattform för växling av virtuella valutor erbjuder en tjänst där användare kan köpa och sälja virtuella valutor mot annan (icke-virtuell) valuta, medan en tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor erbjuder en tjänst som hjälper ägare av virtuella valutor att bl.a. genomföra överföringar (vilket utan plånbok kan vara tekniskt komplicerat). Förslaget motiveras av att många olika typer av risker har identifierats förknippat med dessa aktörer och den verksamhet de representerar. Den anonymitet som tekniken erbjuder i kombination med bristen på reglering och tillsyn har gjort det attraktivt för kriminella (inklusive terrorister) att använda virtuella valutor för att dölja finansiella transaktioner. Ansatsen att inkludera aktörerna under fjärde penningtvättsdirektivets räckvidd bedöms vara det mest effektiva men också proportionerliga alternativet för åtgärd.

Sänkning av tröskelnivåer beträffande förbetalda kort (art. 12)

Ett andra område där kommissionen presenterar revideringar av det fjärde penningtvättsdirektivet är ändrade tröskelvärden för vissa förbetalda kort. På marknaden finns två typer av förbetalda kort: dels stängda kort (s.k. closed-loop) som bara kan användas för köp hos specifika handlare eller affärskedjor – t.ex. ett presentkort i detaljhandeln – dels öppna kort (s.k. open-loop). De senare kan antingen vara laddningsbara – dvs. att det är möjligt att fylla på kortet efter att det köpts – eller icke laddningsbara. De risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som kunnat identifieras i sammanhanget av förbetalda kort kan främst härledas till anonyma öppna förbetalda kort som är föremål för undantag när det gäller krav på kundkännedsåtgärder. Förslaget består av två delar. Dels tar det sikte på de icke laddningsbara korten och en sänkning av tröskeln (från 250 till 150 euro) för när åtgärder för kundkännedom blir tillämpligt. Dels införs krav på att åtgärder för kundkännedom alltid ska vidtas vid användande av förbetalda kort online.

Förstärkta möjligheter att begära in information (art. 32)

Ett viktigt verktyg i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism är finansunderrättelseenheternas möjligheter att kunna analysera, kartlägga och förstå hur de kriminella går till väga. Möjligheterna att kunna begära in och få tillgång till information från verksamhetsutövare är i det sammanhanget avgörande. Därför föreslås ett tydliggörande av finansunderrättelseenheternas mandat att begära kompletterande information och få direkt tillgång till information som hålls av verksamhetsutövare utan att verksamhetsutövaren i fråga nödvändigtvis har rapporterat en misstänkt transaktion.

Information om bank- och betalkonton är ofta av central betydelse för finansunderrättelseenheter och andra behöriga myndigheter i arbetet med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. I syfte att förenkla för finansunderrättelseenheter och behöriga myndigheter att snabbt få tillgång till information om innehavare av bank- och betalkonton föreslås att medlemsstaterna inför centraliserade system – antingen register eller system för automatisk datainhämtning – som möjliggör detta.

Harmoniserad tillämpning av förstärkta kundkännedomsgärder (art. 18a)

I syfte att säkerställa en harmoniserad ansats när det gäller tillämpningen av förstärkta kundkännedomsgärder i relationerna med högriskjurisdiktioner utanför EU föreslås ett antal minimiåtgärder som ska vidtas av verksamhetsutövare i alla medlemsstater.

Förbättrad tillgång till information om verkliga huvudmän (art. 30 och 31)

Det fjärde penningtvättsdirektivet har redan en strukturerad ansats när det gäller genomlysning av juridiska personer och juridiska arrangemang (dvs. trusters och liknande konstruktioner). Denna ansats förstärks nu ytterligare med sikte på fyra olika områden: vad som ska registreras, var registrering av trusters ska äga rum, vem som får tillgång till informationen i nationella register och hur nationella register ska sammankopplas. När det gäller vad som ska registreras breddas definitionen av verkliga huvudmän beträffande vissa typer av enheter som utgör en specifik risk för att bli utnyttjade för penningtvätt, finansiering av terrorism och skatteflykt. Det befintliga kriteriet för att identifiera en verklig huvudman utgår från ett tröskelvärde om 25 procent på ägandeskap. För de utpekade typerna av enheter – s.k. passiva icke-finansiella enheter – sänks nu tröskelvärdet till 10 procent.

När det gäller plats för registrering föreslås ett förtydligande i förhållande till befintliga skrivningar. Det tydliggörs att information om verkliga huvudmän ska hållas i register i det land där trusten administreras – dvs. där förvaltaren befinner sig. Jämfört med det befintliga fjärde penningtvättsdirektivet föreslås också tillgången till informationen i registren breddas när det gäller allmänheten. Här vidmakthålls två olika ansatser när det gäller juridiska personer och arrangemang där tillgången fortsatt är mer generös vad gäller de juridiska personerna, men där behandlingen av juridiska arrangemang med vinstsyfte närmar sig behandlingen av andra juridiska personer. Slutligen finns också förslag om att de nationella registren ska sammankopplas i syfte att förenkla ett utbyte och samarbete kring information om verkliga huvudmän.

Tekniska justeringar och klargöranden

Därutöver föreslås ett antal mera tekniska justeringar och klargöranden. Till exempel förtydligas betydelsen av begreppet behörig myndighet genom en beaktandesats. De stängda förbetalda korten (s.k. closed-loop, se ovan) undantas från tillämpningsområdet givet den mycket begränsade risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som bedöms finnas relaterat till dessa kort. En anpassning görs genomgående i direktivet till annan reglering om elektronisk identifiering (det s.k. eIDAS-ramverket).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Huvuddelen av alla regler på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism återfinns i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Den befintliga lagen innehåller regler som genomför det tredje penningtvättsdirektivet (2005/60/EG). För närvarande pågår ett lagstiftningsarbete med att genomföra det nyligen antagna fjärde penningtvättsdirektivet (2015/849). En särskild utredare lämnade ett betänkande (SOU 2016:8) i februari i år. Enligt befintliga skrivningar i det fjärde penningtvättsdirektivet ska det direktivet vara genomfört senast den 26 juni 2017.

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 kommer att behöva revideras. Detsamma gäller sannolikt också den registreringslag som ännu inte trätt i kraft men som kommer att innehålla regler om det register med information om verkliga huvudmän som följer av det fjärde penningtvättsdirektivet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

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

Regeringen bedömer när det gäller tillämpning av åtgärder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism hos *verksamhetsutövarna* att den största kostnadsposten vanligen utgörs av de initiala engångskostnader som är förknippade med olika typer av system. 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 – växlingsplattformar för virtuella valutor och

tillhandahållare av plånböcker – som nu genom utvidgningen kommer att omfattas.

2015/16:FPM117

Ur ett *tillsynsperspektiv* kan direktivets något utökade tillämpningsområde också förväntas kräva marginellt ökade resurser eftersom det nu blir något 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* kan förslaget som ställer krav på införande av ett register eller annan mekanism som möjliggör datainhämtning beträffande information om innehavare av bank- och betalkonton medföra vissa utgifter både vad avser utvecklandet och upprätthållandet av systemet. Om det finns möjligheter att bygga på redan befintliga lösningar kan sannolikt dessa kostnader begränsas. Samtidigt kan förslaget medföra effektivitetsökningar i arbetet som bedrivs av Finanspolisen eller andra brottsbekämpande myndigheter som på sikt skulle kunna innebära att kostnaderna minskar genom förslaget.

Ur ett *konsumentperspektiv* förutses inte kostnadsbilden ändras i någon större utsträckning. Genom att tröskelvärdet när det gäller förbetalda kort minskas kan däremot fler frågor relaterat till åtgärder för att uppnå kundkännedom komma att behöva ställas till konsumenter av dessa kort i något större utsträckning.

Mot ovanstående 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 brottsvinster strömmar in i det finansiella systemet från kriminella aktiviteter, och att kriminella vidare väljer att begå brott i områden där de vet att det är sannolikt att de kommer undan med pengarna. Vidare finns negativa ekonomiska effekter (välfärd förluster) 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.

Regeringen gör bedömningen att förslagen i direktivet sammantaget inte påverkar EU-budgeten, men däremot riskerar att medföra vissa ökade utgifter på statens budget. Mot detta ska ställas de ökade möjligheterna att bekämpa penningtvätt och skatteflykt. Regeringen avser att verka för att eventuella negativa ekonomiska konsekvenser med anledning av förslaget ska begränsas i största möjliga mån, och gör bedömningen att eventuella utgifter för staten ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till att ytterligare insatser vidtas på området och välkomnar därför rent generellt kommissionens förslag. Förslagets inriktning och innehåll är i huvudsak relevant, även om vissa tekniska frågor behöver klarläggas.

Utgångspunkten för förhandlingarna framåt är dock att säkerställa att utformningen av reglerna dels är förenlig med de risker som finns, dels inte i onödan försvårar tillgången till finansiella tjänster för olika grupper i samhället. Principen om proportionalitet är således viktig. Det är också viktigt att säkerställa att förslagen i tillräcklig utsträckning balanserar värden som t.ex. personlig integritet och dataskydd. Det är slutligen viktigt att en noggrann analys görs av förslagets offentligfinansiella och samhällsekonomiska effekter och att förslagets utformning möjliggör kostnadseffektiva lösningar i medlemsstaterna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända ännu.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända ännu.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas synpunkter är inte kända ännu. En konsultation har skickats ut för att inhämta intresserade parterers synpunkter.

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 att det befintliga ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är etablerat på unionsnivå och därmed kan inte förbättringar ske genom att medlemsstaterna agerar själva. Frånvaron av koordinerade regler

mellan de olika medlemsstaterna bedöms inte vara i linje med den inre marknadens funktion och heller inte effektivt för att bemöta de hot och utmaningar som den gränsöverskridande terrorismen utgör. Ett bristande eller mindre effektivt system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i ett medlemsland kan vidare exploateras av kriminella och få allvarliga konsekvenser för andra medlemsstater. Därför är det viktigt att säkerställa ett harmoniserat ramverk på unionsnivå.

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

Rörande *proportionalitetsprincipen* anser kommissionen att man har hittat den rätta balansen. Vissa av förslagen, såsom sänkningen av trösklarna för förbetalda kort och transparens rörande information om verkliga huvudmän, kunde gått längre; för förslaget om tillgång till information om innehavare av konton ges medlemsstaterna valmöjligheter i genomförandet.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att utkastet till lagstiftningsakt är förenligt med proportionalitetsprincipen. Emellertid, såsom uttrycks under 2.1 ovan, blir det viktigt under förhandlingarna att bevaka att detta inte förändras samt att förslagen i tillräcklig utsträckning balanserar värden som t.ex. personlig integritet och dataskydd.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar kommer att bedrivas i rådsarbetsgruppen för finansiella tjänster under hösten.

4.2 Fackuttryck/termer

Växlingsplattformar för virtuella valutor: Växlingsplattformar som möjliggör växling mellan olika virtuella valutor och fiatvalutor ("riktiga" valutor). De gör kortfattat valutaväxlarna i den virtuella världen.

Tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor: För att äga och använda virtuella valutor måste användaren känna till en allt som oftast komplicerad kryptografisk nyckel. Nyckeln används för att bevisa ägarskap över en bestämd mängd virtuell valuta och för att göra överföringar till andra användare. Hanteringen av denna nyckel innebär vissa tekniska svårigheter för många användare, vilket är skälet till att det finns plånböcker vars syfte är att förenkla för användarna. I stort finns två huvudtyper av plånböcker: nedladdningsbara mjukvaruplånböcker, där användarna inte lämnar ifrån sig sina nycklar till någon annan, och depå-tjänster online, där användarna lämnar ifrån sig sina nycklar för ökad bekvämlighet och funktionalitet. De senare kan jämföras med finansiella institut som tillhandahåller bank- eller betal-

konton till kunderna; det är även denna typ av tillhandahållare av plånböcker som förslaget tar sikte på.

2015/16:FPM117

Förbetalda kort: Förbetalda kort började växa fram i slutet på 1990-talet som ett alternativ till vanliga betalkort (som kräver ett underliggande bankkonto i en bank eller finansiellt institut) och kreditkort (som ställer krav på en kreditvärdighetsbedömning av innehavaren). På marknaden finns två typer av förbetalda kort: dels stängda kort (s.k. closed-loop) som bara kan användas för köp hos specifika handlare eller affärskedjor – t.ex. ett presentkort i detaljhandeln – dels öppna kort (s.k. open-loop). De senare kan antingen vara laddningsbara – dvs. att det är möjligt att fylla på kortet efter att det köpts – eller icke laddningsbara.

Högriskjurisdiktioner utanför EU: I enlighet med EU-direktiv 2015/849 (fjärde penningtvättsdirektivet) ska kommissionen genom delegerade akter ta fram en lista med de länder utanför EU som anses ha så allvarliga och strategiska brister i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som innebär att de därmed anses utsätta det globala finansiella systemet för förhöjda risker.

Finansunderrättelseenheter: En finansunderrättelsetjänst (*Financial Intelligence Unit*, eller FIU, på engelska) är den myndighet i ett land som tar emot rapporter om misstänkta transaktioner från banker och andra verksamhetsutövare som är rapporteringsskyldiga enligt penningtvättsregelverket. Eftersom myndigheten tar emot all underrättelseinformation från verksamhetsutövarna blir samarbete mellan finansunderrättelsetjänster mycket viktigt i bekämpningen av gränsöverskridande penningtvätt och finansiering av terrorism. I Sverige är finansunderrättelsetjänsten Finanspolisen, som är en del av Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (NOA).

Kundkännedsåtgärder: Dessa består vanligen av fyra huvudsakliga steg: i) identifiera och verifiera kundens identitet, ii) identifiera den verkliga huvudmannen, iii) förstå syftet med affärsrelationen och iv) löpande övervaka affärsrelationen. Det finns vidare situationer där det föreligger högre risk för penningtvätt och/eller finansiering av terrorism; då ska *förstärkta åtgärder* för kundkännedom vidtas. Det innebär bl.a. att ytterligare information om kunden, affärsrelationen, tillgångars eller förmögenhets ursprung ska hämtas in. Det finns även situationer där det bedöms föreligga lägre risk för penningtvätt och/eller finansiering av terrorism; i dessa fall kan verksamhetsutövarna tillåtas vidta *förenklade åtgärder* för kundkännedom. Det kan innebära att specifik information om syftet med affärsrelationen inte

hämtas in eller att den löpande uppdateringen av kundkänedom blir mindre frekvent.

2015/16:FPM117

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