



28. november 2005
F12

Supplerende samlenotat vedr. ECOFIN den 6. december 2005

Dagsordenspunkt 5a: Forordning vedr. oplysninger om indbetaler ved pengeoverførsel (SRVII)

KOM(2005)343

Resumé: Forslaget har til formål at gennemføre FATF¹'s særlige anbefaling nr. VII vedr. oplysninger om indbetaler ved en elektronisk pengeoverførsel - en gældende international bestemmelse mod hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Formandskabet forventes at forelægge forslaget på rådsmødet med henblik på at opnå politisk enighed.

Baggrund og indhold

Kommissionen har den 26. juli 2005 udsendt et forslag til forordning vedr. oplysninger om indbetaler ved en elektronisk pengeoverførsel. Forordningen skal gennemføre den internationale organisation til bekæmpelse af hvidvask og finansieringen af terrorisme - FATF's - særlige anbefaling nr. VII, herunder især en tilhørende fortolkende note om den nærmere implementering af anbefalingen.

Forslagets formål er at sikre, at oplysninger om indbetaler ved en elektronisk pengeoverførsel er tilgængelige for de myndigheder, der har til opgave at bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, således at arbejdet hermed lettes.

Hjemmelsgrundlaget er Traktatens artikel 95 (vedtagelse med kvalificeret flertal efter fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. Traktatens artikel 251).

Forordningsforslaget skal supplere det såkaldte "3. hvidvaskdirektiv", der blev vedtaget af Rådet den 19. september 2005. 3. hvidvaskdirektiv gennemfører FATF's reviderede anbefalinger til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering

Kommissionen har fundet det mest hensigtsmæssigt at behandle spørgsmålet vedr. oplysninger om indbetaler ved en pengeoverførsel i en særskilt forordning. Forordningsforslaget skal sikre ensartede oplysningskrav i EU om indbetaler, når der gennemføres en elektronisk pengeoverførsel. Forordningsforslaget berører ikke formålet med betalingen, f.eks. køb af varer, tjenesteydelser, værdipapirer m.m. Det omhandler kun mulighederne for at identificere afsender af en pengeoverførsel.

¹ Financial Action Task Force (International organisation til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme).

Kommissionen foreslår, at EU-landene anses for at udgøre ét samlet retsområde. Det medfører, at kravene til de oplysninger, der skal ledsage en transaktion, er mindre omfattende end ved overførsel til ikke EU-lande. Inden for EU skal det dog være muligt for de relevante myndigheder at få adgang til "komplette" oplysninger om afsender inden for tre dage.

Forslaget indeholder et krav om, at pengeoverførsler skal ledsages af bestemte ("komplette") oplysninger. Ved pengeoverførsler, der skal sendes fra EU til en modtager i et land *uden for* EU, kræves oplysninger om afsenderens navn, kontonummer samt adresse eller f.eks. CPR-nummer. Disse oplysningskrav er identiske med kravene i FATF's særlige anbefaling nr. VII vedr. elektroniske overførsler.

Såfremt pengeoverførslen udelukkende bevæger sig *inden for* EU, stilles der kun krav om, at pengeoverførslen skal ledsages af oplysning om enten et kontonummer eller et andet identifikationsnummer. Samtidig skal den afsendende betalingsformidler inden for tre dage kunne stille de komplette oplysninger om afsenders navn, adresse eller f.eks. CPR-nummer til rådighed for modtageren eller myndigheder i modtagerlandet.

Forslaget skal finde anvendelse på alle former for elektroniske betalingsformidlingsvirksomheder uanset, om overførslen sker til en indenlandsk modtager, til et EU-land eller til et land uden for EU. Dette gælder både i forhold til pengeinstitutter og andre betalingsformidlingsvirksomheder såsom kortudstedere m.v., såfremt disse anvendes som betalingsoverførselssystemer.

Undtaget fra forslaget er flg.:

- Pengeoverførsler for køb af varer og tjenesteydelser, der udføres ved brug af kredit- og debetkort, hvis det er muligt at spore transaktionen tilbage til indbetaler.
- Pengeoverførsler i forbindelse med brug af elektroniske penge², som angivet i 3. hvidvaskdirektiv
- Transaktioner mellem betalingsformidlere, der handler for egen regning.
- "Samleoverførsler" (batch-overførsler), det vil sige overførsel af mange mindre beløb samlet i en overførsel.³
- Clearing- og betalingsafviklingssystemer.
- Hævning af penge fra egen konto.
- Overførsel af penge til det offentlige i form af skat, bøder eller afgifter

² Ved elektroniske penge forstås en pengeværdi, der er 1) lagret på et elektronisk medium, 2) udstedt efter modtagelse af midler, der ikke kan beløbe sig til mindre end den udstedte pengeværdi og 3) anerkendt som betalingsmiddel af andre foretagender end udstederen.

³ Batch transfers benyttes f.eks. ved pensionsoverførsler. Ved disse overførsler er beløb og oplysninger om afsender tilstede, men teknisk set skilt ad. Oplysningerne vil derfor kunne udleveres, hvis der er behov herfor.

Giroindbetalingssystemet i Danmark giver mulighed for, at en kunde selv påfører sit navn og adresse på girokortet samt betaler beløbet kontant. I sådanne tilfælde vil der ikke være mulighed for at spore betalingen tilbage til indbetaler, når der ikke benyttes Dankort eller andet betalingskort. På dansk foranledning er der indsat en bestemmelse, som giver medlemsstaterne mulighed for at undtage giroindbetalinger op til 1.000 euro fra forordningens anvendelsesområde.

Det er uklart om overtakserede teletjenester er omfattet af forordningen. Baggrunden herfor er, at markedsudviklingen i dag har skabt en "gråzone" i forhold til, hvorvidt sådanne teleydelser bør opfattes som betalingsformidlingstjenester.

Den afsendende betalingsformidler skal modtage/råde over "komplette" afsenderoplysninger. Formidlere (mellemed) i pengeoverførsler skal have et effektivt system til kontrol af, om de nødvendige oplysninger følger med en modtagen pengeoverførsel.

Den modtagende betalingsformidler skal have effektive procedurer, der kan spore manglende oplysninger, og skal rapportere til de relevante myndigheder om mistænkelige overførsler. Formidlere af overførslen skal opbevare oplysningerne i 5 år. Den modtagende betalingsformidler skal ligeledes betragte ufuldstændige oplysninger om indbetaler som en faktor i vurderingen af, om transaktionen er mistænkelig.

Medlemslandene skal indføre sanktioner, der står i rimelig forhold til overtrædelser, men som samtidig har en præventiv virkning.

For ikke at hæmme bidrag til velgørende formål foreslår Kommissionen, at medlemslandene kan undtage elektroniske pengeoverførsler, der ikke overstiger 150 euro. Undtagelsen gælder alene hjælpeorganisationer inden for medlemslandets område. Medlemslandene skal informere Kommissionen, hvis denne undtagelsesbestemmelse anvendes. Medlemslandene skal endvidere give Kommissionen en liste over de organisationer, der er omfattet af undtagelsen og oplyse navnene på de personer, som i sidste ende kontrollerer organisationen samt forklare, hvordan listen opdateres. Listen skal desuden fremsendes til de myndigheder, der bekæmper hvidvask og finansiering af terrorisme i den pågældende medlemsstat.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med, at FATF har udsendt særlige retningslinier til forebyggelse af, at "non-profit organisationer" benyttes som skalkeskjul for finansiering af terrorisme. FATF's særlige anbefaling nr. VII indeholder ingen undtagelse for elektroniske pengeoverførsler til hjælpeorganisationer.

Bestemmelsen vedrører alene indbetaling af bidrag til hjælpeorganisationernes arbejde. Bestemmelsen skal give hjælpeorganisationerne mulighed for fortsat at kunne tilrettelægge indsamlingskampagner på en måde, så bidrag ikke skal afvises alene på grund af manglende afsenderidentifikation. Undtagelsen forudsætter, at den pågældende organisation er underlagt krav om regnskabsaflæggelse og ekstern

revision eller offentligt tilsyn. Bestemmelsen berører ikke organisationernes disponering over bidragene eller deres humanitære arbejde m.v.

Efter forslaget kan Kommissionen under visse betingelser give medlemslande, der er i valutaunion eller i valutafællesskab med landsdele, som ikke er medlemmer af EU, tilladelse til at behandle betalinger til og fra disse landsdele efter forordningens regler som værende inden for ét retsområde. Det betyder, at alene kontonummeret/identifikationsnummeret skal sendes med overførslen. De øvrige oplysninger skal kunne stilles til rådighed for myndighederne (som i Danmark er politiet/SØK) inden for 3 dage. Bestemmelsen har til formål at give bl.a. Færøerne og Grønland mulighed for at anvende forordningens regler med den virkning, at der kun skal medsendes "begrænsede" afsenderoplysninger ved overførsler til og fra disse landsdele og Kongeriget Danmarks øvrige dele.

Forslaget indeholder en bestemmelse om, at forordningens beløbsgrænser skal kunne tilpasses den teknologiske udvikling i en komiteprocedure (forskriftsudvalg).

Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget. Formandskabet har oplyst, at Europa-Parlamentet prioriterer en snarlig vedtagelse af forslaget højt.

Nærhedsprincippet

Kommissionen mener, at økonomisk kriminalitet, herunder hvidvask samt terrorfinansiering, mest effektivt bekæmpes på internationalt plan, dvs. på grundlag af FATF's anbefalinger, der er internationalt anerkendte standarder. En gennemførelse af disse anbefalinger på EU-niveau vil endvidere sikre en ensartet anvendelse af anbefalingerne i EU's medlemslande.

Regeringen er enig i, at bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering bedst opnås gennem indførelse af fælles internationale regler på området, herunder på EU-niveau. Regeringen skønner på den baggrund, at sagen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Den danske lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, jf. lovbekendtgørelse nr. 132 af 1. marts 2005 (hvidvaskloven), har gennemført 1. og 2. hvidvaskdirektiv. På baggrund af FATF's daværende 8 særlige anbefalinger om terrorfinansiering har den danske hvidvasklov siden 2002 endvidere omfattet terrorfinansiering.

FATF's særlige anbefaling nr. VII om oplysninger om indbetaler ved en pengeoverførsel er således blevet gennemført i den danske hvidvasklov.⁴ Dette indebæ-

⁴ På det tidspunkt FATF's anbefaling nr. VII blev gennemført i den danske hvidvasklov, var fortolkningen af anbefalingen ikke kendt.

rer at elektronisk betalingsformidling uden personlig kontakt er omfattet af hvidvaskloven.

Forslag til lov om gennemførelse af det såkaldte 3. hvidvaskdirektiv blev fremsat den 9. november 2005 (L 47). Efter vedtagelsen af indeværende forordning skal den danske hvidvasklov tilpasses, således at de bestemmelser, der findes i forordningen, udgår af hvidvaskloven.

Høring

Forslaget har været sendt i høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor samt til Færøernes hjemmestyre, Grønlands hjemmestyre, Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation – ISOBRO -, Rådet for frivilligt socialt Arbejde, Det centrale Handicapråd samt FEXCO (tidl. Western Union) samt Telekommunikationsindustrien i Danmark.

Finansrådet ønskede, at teksten blev formuleret så tæt op ad FATF's særlige anbefaling nr. VII som muligt, og at ansvarsfordelingen var så klar som mulig. Indsamlingsorganisationernes brancheorganisation – ISOBRO – ønskede, at beløbsgrænsen for de elektroniske betalinger, hvor der ikke kræves verifikation af oplysninger om afsenderen, blev øget.

Der var enighed i udvalget om, at forslaget indeholder uklarheder, som burde afklares, herunder præcisering af anvendelsesområdet. Det burde desuden tydeliggøres, hvilke former for betalingsformidling, der var omfattet af forslaget, og endelig burde virksomhedernes pligter præciseres nærmere. Telekommunikationsindustrien har efterfølgende peget på, at ordlyden i forslaget var uklart f.s.v.a. e-penge og teleydelser

Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Vedtagelse af forslaget til forordning om hvilke oplysninger, der skal ledsage en pengeoverførsel, vil kræve en ændring af den danske hvidvasklov.

Den særlige anbefaling – SR VII er gennemført i Danmark i 2002. Imidlertid har FATF, efter gennemførelsen i den danske hvidvasklov, vedtaget en fortolkende note til den særlige anbefaling nr. VII, idet mange lande har givet udtryk for, at anbefalingen ikke vil kunne efterleves i praksis.

Den fortolkende note bevirker, at de danske gennemførelsesbestemmelser må ændres og tilpasses denne. Efter vedtagelsen af forordningen skal den danske hvidvasklov derfor ændres, således at de bestemmelser, der fremgår af forordningen udgår af loven. Der skal desuden indføres bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af forordningen.

Forordningen indeholder nogle bestemmelser, som en medlemsstat kan vælge at benytte sig af. Hvis Danmark ønsker at benytte en eller flere af disse bestemmelser, skal de indsættes i hvidvaskloven. Eksempler på valgfrie bestemmelser er: 1)

giroindbetalinger 2) frivillige indbetalinger til hjælpeorganisationer samt 3) at Kommissionen under visse betingelser kan give medlemslande, der er i valutaunion eller -fælleskab med landsdele, som ikke er medlem af EU, tilladelse til at betalinger til og fra disse landsdele behandles som værende inden for EU. Derudover skal der indsættes en straffebestemmelse for overtrædelse af forordningen i hvidvaskloven.

Det må påregnes, at der vil være administrative omkostninger for den eller de myndigheder, som skal påse, at regelsættet efterleves i praksis.

Forslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

Samfundøkonomiske konsekvenser

Forslagets konsekvensanalyse indeholder ikke en belysning af de samfundsmæssige konsekvenser.

FATF's særlige anbefaling nr. VII er allerede gennemført i Danmark. Der er derfor tale om tilpasning af eksisterende "systemer" til bestemmelserne i forslaget. Omfanget af ændringerne og omkostningerne herved kan ikke anslås på nuværende tidspunkt. Det må imidlertid påregnes, at der kan være administrative byrder forbundet med implementeringen af forslaget for de virksomheder, der er omfattet af forordningen.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Der er den 10. august 2005 sendt et nærhedsnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg. Økonomi- og Erhvervsministeren har den 12. august 2005 sendt kopi af notatet til Folketingets Erhvervsudvalg (alm. del - bilag 216). Der er den 14. september 2005 sendt et grundnotat til Folketingets Europaudvalg. Økonomi- og Erhvervsministeren har den 15. september 2005 sendt kopi af notat til Folketingets Erhvervsudvalg (alm. del - bilag 269). Supplerende grundnotat er sendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Erhvervsudvalg den 31. oktober 2005. Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN den 8. november til forhandlingsoplæg.

Holdning

Dansk holdning

Danmark har tiltrådt FATF's særlige anbefalinger til forebyggelse af finansiering af terrorisme. Danmark støtter generelt forslaget, idet forordningsforslaget gennemfører FATF's særlige anbefaling nr. VII.

Fra dansk side har man arbejdet for, at Færøerne og Grønland, der ikke er medlemmer af EU, ikke behøver at sende "komplette" afsenderoplysninger, men kan nøjes med at medsende samme information, som skal sendes mellem EU-landene indbyrdes. Endvidere støtter regeringen undtagelsen ved indbetaling af bidrag til hjælpeorganisationer.

Fra dansk side har man desuden arbejdet for, at forordningen kommer til at svare til FATF's særlige anbefaling. Samtidig har det dog fra dansk side været væsentligt at sikre den løsning, der nu er fundet for det danske giroindbetalingsystem og at frivillige bidrag til hjælpeorganisationer fortsat skal være mulige inden for beløbsgrænsen på 150 euro uden at de skal ledsages af oplysninger om indbetaler.

Danmark har rejst spørgsmålet, om overtakserede teletjenester er omfattet af forordningen, jf. ovenfor. Der arbejdes på at undersøge dette spørgsmål i forbindelse med Europaparlamentets behandling af forordningen.

Andre landes holdninger

Landene har generelt udtrykt støtte til forordningen. En gruppe lande ønsker, at forordningen i så vid udstrækning som muligt afspejler teksten i FATF's særlige anbefaling nr. VII. Kommissionen og en række lande ønsker derimod, at forordningen kommer til at indeholde strengere krav til omfanget af de oplysninger, der skal ledsage en grænseoverskridende pengeoverførsel, end hvad fremgår af den særlige anbefaling nr. VII. Endelig udtrykker enkelte lande betænkelighed ved at indrømme en særlig undtagelse for hjælpeorganisationer.