



26-02-2019

NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

KOMMISSIONENS DELEGEREDE FORORDNING (EU) .../... af 13.2.2019 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 gennem identificering af højrisikotredjelande med strategiske mangler

1. Resumé

Kommissionen har den 13. februar 2019 vedtaget en delegeret forordning om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 (4. hvidvaskdirektiv) gennem identificering af højrisikotredjelande med strategiske mangler.

Efter Kommissionens vedtagelse af den delegerede retsakt forløber der en periode med mulighed for, at Rådet (med kvalificeret flertal¹) eller Europa-Parlamentet (med simpelt flertal) kan blokere for vedtagelsen af retsakten. Denne periode er som udgangspunkt fastsat til én måned fra Kommissionens vedtagelse, med mulighed for forlængelse med yderligere én måned, såfremt et flertal i Rådet eller Europa-Parlamentet ønsker det. Det vil sige Rådets frist for at gøre indsigelser mod den delegerede retsakt er den 14. marts 2019.

Den delegerede retsakt indeholder en liste af højrisikotredjelande, hvor Kommissionen vurderer, at der er strategiske mangler i deres ordninger for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der i væsentlig grad truer Unionens finansielle system.

Forud for vedtagelsen af udkastet har der været skarp kritik af metoden og kriterierne for vurderingen fra et flertal af EU-landene. Kommissionen har valgt at sidde denne kritik overhørig. Herudover er det uklart, i hvor høj grad Kommissionen har konsulteret de berørte tredjelande forinden vedtagelsen af udkastet, hvilket er normal proces i forbindelse med udarbejdelsen af højrisikotredjelandelisten.

Siden Kommissionen offentliggjorde deres udkast til listen af højrisikotredjelande, har den fyldt meget i såvel europæiske som internationale medier, hvor kritikken af listen har været skarp fra de tilføjede lande, heriblandt særligt USA, idet fire af deres territorier er tilføjet listen.

¹ Kvalificeret flertal kræver mindst 72 % af MS (21 lande) og 65 % af befolkningen.

Regeringen finder det hensigtsmæssigt at gøre indsigelse mod den delegerede retsakt, såfremt der vurderes at være en kritisk masse af lande, der har samme synspunkt, herunder fra de lande, Danmark normalt har sammenfaldende synspunkter med. Dette med henblik på, at Kommissionen iværksætter en proces, hvor EU-landene og relevante tredjelande inddrages ordentligt forud for, at Kommissionen evt. stiller et revideret forslag til opdatering af listen.

Regeringen støtter og anerkender Kommissionens forpligtelser til at udarbejde listen. Listen repræsenterer et vigtigt redskab i kampen mod hvidvask og terrorfinansiering. Samtidig lægger regeringen vægt på, at Kommissionens arbejde med identifikation af højrisikotredjelande ift. bekæmpelse og forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering er transparent både over for EU-lande og berørte tredjelande, og at disse bliver systematisk hørt i god tid. Endvidere lægger regeringen vægt på, at Kommissionen inddrager og lytter til EU-lande i tilstrækkeligt omfang og samtidig respekterer arbejdet i multilaterale organisationer såsom FATF og dermed bygger på fælles internationale standarder.

Det er vurderingen, at indsigelserne mod den delegerede retsakt vil bidrage til en bedre og mere velbegrundet liste, som vil give et mere effektivt redskab i kampen mod hvidvask og terrorfinansiering, og dermed vil medvirke til en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet i Danmark og i EU.

Regeringen kan støtte, at der gøres indsigelser mod den delegerede retsakt, såfremt der vurderes at være en kritisk masse af lande, der har samme synspunkt, herunder fra de lande, Danmark normalt har sammenfaldende synspunkter med. Regeringen kan ligeledes støtte, at Rådet gør indsigelser mod den delegerede retsakt, og vil fra oversendelsen af nærværende notat lægge dette til grund.

2. Baggrund

Den 20. maj 2015 blev der vedtaget nye regler for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Der er tale om følgende retsakter:

- a) direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (4. hvidvaskdirektiv), som ændret ved direktiv (EU) 2018/843 (5. hvidvaskdirektiv)
- b) forordning (EU) 2015/847 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler (pengeoverførselsforordningen).

Disse regler imødekommer behovet for en solid, klar og forudsigelig retlig ramme til beskyttelse af EU's finansielle system. Reglerne er i overensstemmelse med gældende internationale standarder og henstillinger, navnlig dem der udarbejdes af Financial Action Task Force (FATF). Kommissionen og 15 EU-lande inkl. Danmark er medlemmer af FATF og deltager

aktivt i FATF's arbejde med at forebygge og bekæmpe hvidvask og terrorfinansiering.

I 4. hvidvaskdirektiv tillægges Kommissionen beføjelse til at vedtage en delegeret retsakt med henblik på at identificere højrisikotredjelande med strategiske mangler i deres ordninger for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der i væsentlig grad truer Unionens finansielle system. I henhold til direktivet skal Kommissionen tage hensyn til relevante evalueringer, vurderinger eller rapporter, der er udarbejdet af internationale organisationer og standardsættere med kompetence på området.

Listen af højrisikotredjelande blev vedtaget første gang 14. juli 2016 og er siden blevet revideret tre gange, idet Kommissionen er forpligtet til løbende at tilpasse listen både med henblik på at tilføje eller fjerne lande fra listen, hvis der sker ændringer i de pågældende landes ordninger for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Kommissionen fremsatte udkast til den seneste liste den 13. februar 2019 i form af en delegeret retsakt. Den nye liste af højrisikotredjelande følger i kølvandet på Kommissionens tilsagn om at udarbejde og anvende en ny metode til at identificere strategiske mangler i tredjelande. Dette tilsagn var navnlig resultatet af anmodninger fra Europa-Parlamentet om at sikre, at Kommissionen opfylder sine forpligtelser på grundlag af en uafhængig vurdering snarere end udelukkende at gengive de lister, FATF har vedtaget. Kommissionen anfører, at der som følge af 5. hvidvaskdirektiv er en klar retlig forpligtelse med henblik på en mere uafhængig vurdering. Som følge af ændringer med 5. hvidvaskdirektiv blev kriterierne for vurderingen ændret til bl.a. også at omfatte et kriterium vedrørende adgang til og udveksling af oplysninger om det reelle ejerskab, som går ud over FATF's kriterier.

Forud for vedtagelsen af udkastet til den nye liste af højrisikotredjelande, har Kommissionen løbende drøftet den nye metode og de nye kriterier med ekspertgruppen vedrørende hvidvask af penge og finansiering af terrorisme², hvor alle EU-lande er repræsenteret. Under disse drøftelser var et flertal af EU-lande meget skarpe i deres kritik af den nye tilgang og kriterier for vurdering. Kommissionen har valgt at sidde den kritik overhørig. Hertil har EU-landene gentagende gange anmodet om klarhed for, hvordan Kommissionen er kommet frem til et andet resultat, end man har vedtaget i FATF regi, da Kommissionen i overvejende grad baserer sig på information fra FATF, herunder i nogle tilfælde information, der er flere år gamle. Kommissionen har heller ikke imødekommet disse anmodninger.

Herudover er det uklart, i hvor høj grad Kommissionen har konsulteret de berørte tredjelande forinden vedtagelsen af udkastet, hvilket forventeligt

² EGMLTF

ville være processen i forbindelsen med udarbejdelsen af højrisikotredjelandslisten.

Siden Kommissionen offentliggjorde deres udkast til listen af højrisikotredjelandslande, har den fyldt meget i såvel europæiske som internationale medier, hvor kritikken har været skarp af listen fra de tilføjede lande, heriblandt USA, idet fire af deres territorier er tilføjet til listen. Der er blevet fremført kritik af både proces og indhold, og det er blevet fremført, at listen kan medføre alvorlige udenrigs- og handelspolitiske konsekvenser, både for de pågældende lande og for lande, der har et tæt økonomisk samkvem med dem.

Efter Kommissionens vedtagelse af den delegerede retsakt forløber der en periode med mulighed for, at Rådet (med kvalificeret flertal) eller Europa-Parlamentet (med simpelt flertal) kan blokere for vedtagelsen af retsakten. Denne periode er som udgangspunkt fastsat til én måned fra Kommissionens vedtagelse med mulighed for forlængelse med yderligere én måned, såfremt et flertal i Rådet eller Europa-Parlamentet ønsker det.

3. Formål og indhold

Et af de vigtigste elementer i EU's retlige ramme til forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering er den risikobaserede tilgang. Situationer med en højere risiko for hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme kan nødvendiggøre skærpede foranstaltninger, hvorimod situationer med en lavere risiko kan berettige til mere lempelige foranstaltninger. Som en del af risikovurderingen skal der tages hensyn til den geografiske risiko eller landerisiko..

Det følger af 4. hvidvaskdirektiv, at Kommissionen skal udarbejde en liste, der identificerer tredjelandsjurisdiktioner med strategiske mangler i deres ordninger for bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.

Med ændringer som følge af 5. hvidvaskdirektiv blev kriterierne, som Kommissionen skal tage i betragtning ved sin vurdering af højrisikotredjelandslande, ændret og udvidet. Der blev blandt andet tilføjet et kriterium vedrørende adgang til og udveksling af oplysninger om det reelle ejerskab, som i denne henseende går videre end FATF's kriterier. Kommissionen anfører på baggrund af disse ændringer, at der er behov for en mere uafhængig vurdering, som går ud over FATF's kriterier, hvilket Europa-Parlamentet ifølge Kommissionen også har efterspurgt.

Efter Kommissionen har identificeret en liste af højrisikotredjelandslande, pålægges forpligtede enheder at anvende skærpede kundekendingsprocedurer ved etableringen af forretningsforbindelser eller udførelsen af enkeltstående transaktioner, der involverer højrisikotredjelandslande. Forpligtede enheder er eksempelvis kreditinstitutter, finansieringsinstitutter, revisorer, ejendomsmæglere og advokater.

Der er to måder, hvorpå et land kan identificeres som et "højrisikoland": 1) lande, der er opført på FATF's offentlige liste(r) (Kommissionen foretager en analyse af supplerende oplysninger, hvis sådanne foreligger, herunder fra andre kilder) og 2) lande, der på grundlag af eksterne informationskilder vurderes i væsentlig grad at true Unionens finansielle system som følge af strategiske mangler i deres ordninger for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

FATF har en sorte og en grå liste. Den sorte liste omfatter lande, hvor der efter FATF's opfattelse er forhøjet risiko for hvidvask eller finansiering af terrorisme, og hvor det enkelte land ikke er i dialog med FATF om en handlingsplan. Den grå liste omfatter samme kategori af lande, men hvor det enkelte land er i dialog med FATF om en handlingsplan. Tidligere har Kommissionen i høj grad baseret sig på FATF's lister.

Udkastet til den nye liste af højrisikotredjelande indeholder 23 jurisdiktioner (se bilag 1). Af disse er 12 jurisdiktioner fra FATF's offentlige liste(r): Bahamas, Botswana, Etiopien, Ghana, Iran, Den Demokratiske Folkerepublik Korea, Pakistan, Sri Lanka, Syrien, Trinidad og Tobago, Tunesien, Yemen. Et land, Serbien, er på FATF's liste, men ikke på EU's liste.

På grundlag af gennemgangen af yderligere informationskilder konkluderes det i Kommissionens analyse, at der i yderligere 11 jurisdiktioner er strategiske mangler i deres ordninger for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, når der ses på trusselsniveauet og deres risikoprofil. Der er tale om følgende jurisdiktioner: Afghanistan, Amerikansk Samoa, Guam, Irak, Libyen, Nigeria, Panama, Puerto Rico, Saudi-Arabien, De Amerikanske Jomfruøer og Samoa.³

4. Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at formålet med listen over højrisikotredjelande er at beskytte integriteten af Unionens finansielle system og det indre marked gennem forpligtede enheders anvendelse af skærpede kundekendingsprocedurer, når de har forretningsforbindelser med højrisikotredjelande.

Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslaget i forlængelse af formålet om at styrke det indre marked og integriteten af det finansielle system i EU er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. En liste af højrisikotredjelande gennem national regulering alene ville ikke have effekt.

³ Samoa, Guam, Puerto Rico og De Amerikanske Jomfruøer er amerikanske territorier.

6. Gældende dansk ret

4. hvidvaskdirektiv er implementeret i dansk ret i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven) af 8. juni 2017. 5. hvidvaskdirektiv vil blive implementeret i samme lov og forventes fremsat for Folketinget i løbet af foråret 2019.

Danmark er desuden som medlem af FATF forpligtet til at følge FATF's anbefalinger og tage højde for lande der kan udgøre en forhøjet risiko.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet den delegerede forordning finder umiddelbar anvendelse i dansk ret.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have direkte samfundsøkonomiske konsekvenser, men kan have en indirekte negativ effekt i det omfang, at det påvirker diplomatiske relationer eller samhandel negativt.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vil kunne have erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet enheder omfattet af hvidvaskloven i Danmark vil være forpligtede til at anvende skærpede kundekendingsprocedurer ved etableringen af forretningsforbindelser eller udførelsen af transaktioner med lande på listen. De erhvervsøkonomiske konsekvenser forventes dog at være begrænsede.

8. Høring

Forslagene har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger den 25. februar 2019. Der er ikke modtaget bemærkninger.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er for indeværende forventningen, at de fleste andre EU-lande vil stemme imod forslaget, heriblandt de 15 EU-lande, som er medlemmer af FATF. Det forventes derfor, at der vil være et kvalificeret flertal imod.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter og anerkender Kommissionens forpligtelser til at udarbejde listen. Listen repræsenterer et vigtigt redskab i kampen mod hvidvask og terrorfinansiering.

Regeringen finder det hensigtsmæssigt at gøre indsigelse mod den delegerede retsakt, såfremt der vurderes at være en kritisk masse af lande, der har

samme synspunkt, herunder fra de lande, Danmark normalt har sammenfaldende synspunkter med. Dette med henblik på, at Kommissionen iværksætter en proces, hvor EU-landene og relevante tredjelande inddrages ordentligt forud for, at Kommissionen evt. stiller et revideret forslag til opdatering af listen.

Regeringen lægger vægt på, at Kommissionens arbejde med identifikation af højrisikotredjelande ift. bekæmpelse af hvidvask og forebyggelse mod terrorfinansiering respekterer arbejdet i multilaterale organisationer såsom FATF og bygger på fælles internationale standarder.

Hvis Kommissionen udvider sin liste i forhold til FATF's lister, bør det fremgå mere tydeligt, hvorfor Kommissionen finder, at FATF's lister ikke er fyldestgørende, da FATF's lister må vurderes at være de internationale lister, som alle lande bør gå ud fra. Der skal således være tungtvejende grunde til at afvige fra FATF's lister.

Regeringen finder det i den forbindelse væsentligt, at Kommissionens arbejde hermed skal være transparent både over for EU-lande og berørte tredjelande, og at disse bliver systematisk hørt i god tid, samt at Kommissionen inddrager og lytter til EU-lande i tilstrækkeligt omfang.

Regeringen lægger vægt på, at Kommissionen skal vurdere højrisikotredjelande ud fra klare og objektive kriterier og i videst muligt omfang baseret på information, som kan deles fortroligt med EU-landene.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Bilag 1: Højrisikotredjelande

- 1) Afghanistan
- 2) Amerikansk Samoa
- 3) Bahamas
- 4) Botswana
- 5) Den Demokratiske Folkerepublik Korea
- 6) Etiopien
- 7) Ghana
- 8) Guam
- 9) Iran
- 10) Irak
- 11) Libyen
- 12) Nigeria
- 13) Pakistan
- 14) Panama
- 15) Puerto Rico
- 16) Samoa
- 17) Saudi-Arabien
- 18) Sri Lanka
- 19) Syrien
- 20) Trinidad og Tobago
- 21) Tunesien
- 22) De Amerikanske Jomfruøer
- 23) Yemen.