



EU-paket om åtgärder mot penningtvätt 2020/21:FPM146 och finansiering av terrorism

Finansdepartementet

2021-09-03

Dokumentbeteckning

COM (2021) 420 final

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing

COM (2021) 421 final

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010

COM (2021) 422 final

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on information accompanying transfers of funds and certain crypto-assets (recast)

COM (2021) 423 final

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849

Sammanfattning

Förslaget innebär att den administrativa regleringen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i EU utvecklas genom förändringar i centrala rättsakter på området, huvudsakligen som följer:

- Bestämmelser från gällande direktiv justeras och överförs i stor utsträckning till förordning,
- en ny EU-myndighet bildas med uppgifter som rör tillsyn samt samordning av medlemsstaternas finansunderrättelseenheter, och

- den befintliga regleringen om information som ska åtfölja överföringar av medel utsträcks till att även omfatta överföringar av kryptotillgångar.

Regeringen stödjer ambitionen att förbättra unionens system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och välkomnar i stort förslaget. Penningtvätt och finansiering av terrorism är allvarliga brott som har negativ påverkan på det finansiella systemets hållbarhet och samhället i övrigt. Regeringen anser att en ny EU-myndighet bör vara ändamålsenlig, kostnadseffektiv och skapa ett tydligt mervärde inom ramen för ett väldefinierat tillämpningsområde. Det tillämpningsområdet bör utgå från ett riskbaserat urval och förhållningssätt.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget har föregåtts av ett meddelande från kommissionen i juli 2019 (COM(2019)360 final) med tillhörande rapporter samt ytterligare ett meddelande från kommissionen i maj 2020 (C(2020) 2800 final). Ekofinrådet antog slutsatser på området i december 2019 (14823/19) och i november 2020 (12608/20). Det aktuella förslaget antogs den 20 juli 2021 och omfattar fyra separata rättsakter.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att förbättra EU:s system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Förslaget omfattar fyra separata rättsakter som samspelar med varandra: en förordning som ersätter största delen av det gällande fjärde penningtvättsdirektivet (2015/849), ett direktiv som ersätter de delar av det fjärde penningtvättsdirektivet som inte överförs till förordningen, en förordning som skapar en ny myndighet på EU-nivå samt en förordning som innehåller ändringar i den gällande förordningen (2015/847) om information som ska åtfölja överföringar av medel.

1.2.1 En förordning som ersätter största delen av gällande direktiv

1.2.1.1 Nuvarande bestämmelser överförs från direktiv till förordning

Förordningen innebär till största delen att centrala bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet överförs till förordning. Dessa bestämmelser rör bl.a. tillämpningsområdet, riskbedömning, kundkännedomåtgärder, regler för enstaka transaktioner, transaktionsövervakning och rapportering av

misstänkta transaktioner, dataskydd och bevarande av handlingar, förhållande till tredjeparter, intern styrning och kontroll samt transparens när det gäller verkligt huvudmannaskap.

Överföringen av bestämmelserna innebär i stort inga förändringar i sak annat än vissa förtydliganden av befintliga regler. I flera fall innehåller förslaget också möjligheter för den föreslagna nya myndigheten att utfärda tekniska standarder på området, dvs. reglering på lägre nivå som kan jämföras med myndighetsföreskrifter.

Överföringen av bestämmelser från direktiv till förordning kommer sannolikt att innebära att direktivets bestämmelser, som i dag till största delen finns i svenska lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, kommer att behöva upphävas och ersättas med en hänvisning till förordningen. Förordningar gäller direkt i alla EU:s medlemsstater. Se mer under avsnitt 1.3 nedan.

1.2.1.2 *Justerade och nya bestämmelser*

Jämfört med direktivet breddas tillämpningsområdet något, framför allt när det gäller tillhandahållare av kryptotillgångar. Det bedöms dock inte innebära någon skillnad gentemot gällande svensk rätt som redan har ett större tillämpningsområde för dessa aktörer (jfr prop. 2018/19:150). Tillämpningsområdet justeras också i vissa andra avseenden. Yrkesmässig handel med varor, med undantag för sådana som handlar med ädelmetaller och -stenar, undantas helt från tillämpningsområdet, till skillnad från befintlig EU-reglering. Dessa aktörer omfattas å andra sidan av ett nytt förbud mot stora betalningar i kontanter (se nedan). Slutligen utsträcks även tillämpningsområdet till sådana som erbjuder tjänster för migration för investeringssyften (t.ex. s.k. *golden visas*, där man i vissa medlemsstater kan få uppehållstillstånd eller medborgarskap mot en investering i landet).

När det gäller vilka åtgärder som ska vidtas i förhållande till tredjeländer justeras den befintliga regleringen i en mer riskkänslig riktning. Kommissionen behåller sitt mandat att identifiera tredjeländer som utgör en risk för EU:s finansiella system, men får större möjligheter att anpassa vilka skärpta kundkännedomsåtgärder eller motåtgärder som är tillämpliga i enskilda fall.

När det gäller transparens i verkligt huvudmannaskap, dvs. vem som utövar slutlig kontroll över en juridisk person eller konstruktion (jfr lagen [2017:631] om registrering av verkliga huvudmän), innehåller förslaget skärpta regler rörande personer som ingått särskild överenskommelse för att representera t.ex. en aktieägare eller en styrelseledamot (eng. *nominees*) och innehavaraktier. Varken *nominees* eller innehavaraktier förekommer i svensk rätt (se avsnitt 4.2 för beskrivning). Förslaget innehåller också ett krav på juridiska personer utanför EU att registrera sitt verkliga huvudmannaskap i EU när de ingår i ett affärsförhållande med en verksamhetsutövare eller köper fast egendom i EU.

Förslaget innehåller också ett förbud för de som handlar med varor och tjänster att ta emot kontanta betalningar som överstiger 10 000 euro. Förbudet gäller inte transaktioner mellan privatpersoner. Det gäller heller inte vid insättningar och transaktioner på ett kreditinstitut. Även tjänster som innebär att man tillhandahåller anonyma plånböcker för kryptotillgångar förbjuds.

1.2.2 Ett direktiv som ersätter kvarvarande delar av det gällande direktivet

1.2.2.1 Gällande bestämmelser överförs från det nuvarande till ett nytt direktiv

De bestämmelser i det befintliga penningtvättsdirektivet som inte överförs till förordning överförs i stället till ett nytt direktiv.

1.2.2.2 Justerade och nya bestämmelser

Vissa befintliga bestämmelser justeras i samband med överföringen till ett nytt direktiv. Frekvensen för när kommissionen ska göra supranationella riskbedömningar och när medlemsstaterna ska göra nationella riskbedömningar sänks från vartannat respektive varje år till vart fjärde år, och det specificeras hur dessa riskbedömningar ska följas upp. Vissa förtydliganden görs också i bestämmelserna som reglerar register över verkliga huvudmän. En ny bestämmelse gör det möjligt att koppla ihop nationella mekanismer för information om bank- och betalkonton. Ett antal förtydliganden görs i regleringen av finansunderrättelseenheter, inräknat uttryckliga bestämmelser om återkoppling vid informationsutbyte samt möjligheter till frysning både av medel och av konton. Likaså görs förtydliganden när det gäller den riskbaserade tillsynen, inräknat sanktioner, och myndighetssamarbete i stort. Det införs också bestämmelser om tillsynskollegier som nu regleras i andra rättsakter. På alla dessa områden föreslås reglering på nivå 2, i form av delegerade akter eller jämförbara instrument, för att ytterligare fylla ut bestämmelserna.

Det finns nya bestämmelser på två områden. För det första föreslår kommissionen att när ett självreglerande organ får ansvar för tillsyn, vilket är möjligt enligt dagens reglering, ska en myndighet ha ansvar för att säkerställa att den tillsynen utförs enligt en hög standard i linje med direktivets övriga krav. För det andra föreslås en ny bestämmelse om samarbete mellan tillsyns- och insättningsgaranti- respektive resolutionsmyndigheter i fall när insättningsgarantin aktiveras eller företag fallerar eller sannolikt kommer att falla.

Kommissionen föreslår att en ny EU-myndighet ska skapas. Myndigheten ska ha uppgifter på två områden.

För det första ska myndigheten ha uppgifter på tillsynsområdet. När det gäller tillsyn på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism kan aktörerna som står under tillsyn delas in i finansiella och icke-finansiella aktörer. Bland de senare återfinns exempelvis advokater, mäklare, spelbolag och revisorer. Enligt kommissionens förslag ska myndigheten ha direkt tillsyn, under en tidsbegränsad period och i samarbete med den nationella tillsynsmyndigheten, över ett fåtal stora finansiella företag med bedömd hög risk som verkar i flera medlemsstater. De specifika urvalskriterierna är antingen att ett företag är ett kreditinstitut som verkar i minst sju medlemsstater, eller att det är ett annat finansiellt företag som verkar i minst tio. I det senare fallet räknas även ombud (vilket förekommer t.ex. för penningöverförare som kan ha närvaro i många medlemsstater utan att formellt vara etablerade med dotterbolag eller filial). Endast företag med bedömd hög risk i flera medlemsstater ska kunna väljas ut.

Nationella myndigheter ska kunna begära hjälp från EU-myndigheten i förekommande fall. Om EU-myndigheten och kommissionen bedömer att en nationell myndighet inte klarar av att bedriva tillsyn över ett finansiellt företag ska myndigheten tillfälligt kunna ta över tillsynen. För detta ska myndigheten ha befogenheter i linje med vad de finansiella tillsynsmyndigheterna har, t.ex. i termer av sanktioner. Myndigheten ska inte ha direkt tillsyn över andra aktörer, men ska ha uppgifter att samordna och utvärdera de olika nationella tillsynsmyndigheterna och i förekommande fall de självreglerande organ som utför tillsyn (Sveriges advokatsamfund är ett exempel på ett sådant självreglerande organ). Det innebär att den nya myndigheten övertar en del av de uppgifter som Europeiska bankmyndigheten har i dag. Myndigheten ska också kunna begära att specifika fall ska undersökas.

För det andra ska myndigheten vara ett stöd för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Den ska kunna assistera dem i och utveckla former för gemensamma analyser av gränsöverskridande fall. Myndigheten ska också utveckla gemensamma format för hur misstänkta transaktioner ska rapporteras till finansunderrättelseenheter, och den ska svara för driften av den tekniska plattformen för säker kommunikation mellan finansunderrättelseenheter.

Styrningen av myndigheten ska ske huvudsakligen genom två styrelser. Det ska finnas dels en allmän styrelse där varje medlemsstat har en representant (antingen tillsyns- eller finansunderrättelsehetschefen beroende på frågans natur), dels en verkställande styrelse med fem heltidsledamöter plus myndighetens ordförande. Den föreslagna strukturen med en verkställande styrelse påminner om bankunionens gemensamma resolutionsmekanism som styrs på liknande sätt. Den allmänna styrelsen fattar beslut om alla förslag till

reglering såsom tekniska standarder och riktlinjer och avger yttranden till den verkställande styrelsen rörande specifika tillsynsbeslut, som fattas av den verkställande styrelsen. Den senare fattar även beslut som rör myndighetens operativa verksamhet och budget, där även kommissionen har en röst. Den verkställande styrelsens sammansättning ska reflektera kompetens, erfarenhet, geografisk balans och könsbalans. Utöver myndighetens ordförande ska det även finnas en verkställande direktör. Det ska också finnas en nämnd för överklagande, vars beslut i sin tur kan överklagas till EU-domstolen.

Myndigheten ska finansieras huvudsakligen genom nya avgifter som myndigheten ska ta ut direkt från finansiella företag som föreslås omfattas av myndighetens tillsynsområde och i mindre utsträckning från EU-budgeten (se mer under avsnitt 1.4.1 Budgetära konsekvenser nedan). Vissa uppgifter på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som i dag utförs av Europeiska bankmyndigheten ska överföras till den nya myndigheten, vilket medför en ytterligare förordningsändring.

På flera områden, inräknat de som beskrivits ovan, har myndigheten befogenhet att utveckla riktlinjer och/eller tekniska standarder.

1.2.4 Ändringar i förordningen om information som ska åtfölja överföringar av medel

Förordningen om information som ska åtfölja överföringar av medel, som ska läsas tillsammans med fjärde penningtvättsdirektivet, reglerar vilken sorts information om avsändare och mottagare som ska åtfölja överföringar av medel i syfte att sådana transaktioner inte ska kunna genomföras anonymt. Kommissionens förslag till ändringar i denna förordning innebär att även överföringar av kryptotillgångar, när dessa görs med hjälp av en professionell tillhandahållare av sådana, ska omfattas av i princip samma krav på medföljande information om avsändare och mottagare.

1.2.5 Ikraftträdande

Den nya myndigheten ska etableras i början av 2023 med sikte på att påbörja direkttillsyn i början av 2026. Förordningen och direktivet som ersätter det gällande penningtvättsdirektivet ska börja tillämpas respektive vara genomfört i medlemsstaternas rätt tre år efter ikraftträdandet, vilket också skulle kunna bli i början av 2026 om förhandlingarna slutförs tre år dessförinnan. Ändringarna i förordningen om information som ska åtfölja överföringar av medel ska börja gälla 20 dagar efter publicering i EU:s officiella tidning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget kommer sannolikt att kräva omfattande anpassningar för att genomföras i svensk rätt, framför allt i form.

Det gällande fjärde penningtvätsdirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän. Om de materiella bestämmelserna i dessa lagar till stor del överförs till förordning kommer lagarna att behöva anpassas till det. En direktverkande förordning samt en förordning om en ny EU-myndighet kommer sannolikt också att kräva kompletterande bestämmelser i svensk rätt.

Förslaget om en ny EU-myndighet innebär att en sådan myndighet skulle ha möjlighet att bedriva tillsyn av svenska företag i samarbete med Finansinspektionen samt att kommunicera och utbyta information med Finanspolissektionen vid Polismyndigheten. Svenska myndigheter skulle därmed få en ny motpart att förhålla sig till och samarbeta med.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Budgetära konsekvenser

Kommissionen anger att de tre rättsakterna som justerar gällande bestämmelser inte har några budgetära konsekvenser.

Förordningen som skapar en ny EU-myndighet har påverkan på EU:s budget. Enligt kommissionens förslag kommer myndighetens utgifter att uppgå till 45,6 miljoner euro när den är fullt operativ (fr.o.m. 2026). Kommissionen föreslår att ca 75 % av de utgifterna ska finansieras via nya avgifter som införs för finansiella företag och resten från EU:s budget. Vissa funktioner som i dag utförs av Europeiska bankmyndigheten föreslås föras över till den nya myndigheten tillsammans med respektive budgetlina.

Bortom beskrivningen ovan har kommissionen inte analyserat huruvida förslaget har budgetär påverkan för nationella myndigheter. Förslaget innebär att nationella myndigheter får en ny motpart att förhålla sig till och som också kan assistera dem, t.ex. i frågor som kräver gränsöverskridande samarbete. Förslaget innebär att nationella myndigheter ska dela information med varandra och med den nya myndigheten. Myndigheterna kommer att ha möjlighet att delta i den nya EU-myndighetens arbete med att utveckla riktlinjer och tekniska standarder. Myndigheterna kommer också att kunna delta i arbetet med att ta fram genomförandeakter och delegerade akter.

När det gäller förslaget i det nya direktivet att koppla samman nationella mekanismer för information om bank- och betalkonton kan nationella myndigheter komma att behöva nya tekniska lösningar. Regeringen avser analysera vidare i vilken mån enskilda bestämmelser och förslagen i dess helhet kan medföra ytterligare belastning för företag och myndigheter.

Kommissionen har bifogat en konsekvensanalys till förslaget (SWD(2021) 190 final).

I konsekvensanalysen konstaterar kommissionen att nuvarande reglering inte är tillräcklig och att både teknikens och brottslighetens utveckling kräver ytterligare åtgärder. Kommissionen pekar specifikt på otydligheter i regelverket, skillnader i tillsyn på den inre marknaden samt otillräckligt samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter. Kommissionen går därefter igenom ett antal olika lösningar, däribland sådana som är mer långtgående än förevarande förslag och som avfärdas som ineffektiva. Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

Ett avsnitt där det finns behov av att ytterligare analysera konsekvenserna är förslaget att från tillämpningsområdet undanta personer som handlar med varor i den utsträckning som betalt eller mottaget belopp är minst 10 000 euro i kontanter och att ersätta det med ett förbud för de som handlar med varor och tjänster att ta emot kontanta betalningar som överstiger motsvarande belopp.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Penningtvätt och finansiering av terrorism är allvarliga brott som har negativ påverkan på det finansiella systemets hållbarhet och samhället i övrigt. Att bekämpa organiserad brottslighet och olagliga finansiella flöden uttrycks bl.a. inom ramen för Agenda 2030, delmål 16.4. Regeringen stödjer ambitionen att förbättra unionens system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och anser i stort att förslaget är ett lämpligt sätt att åstadkomma en sådan förbättring.

Regeringen välkomnar att flertalet bestämmelser överförs från det nuvarande direktivet till en förordning och att regleringen tydliggörs. Brottsligheten har inga gränser och det råder fri rörlighet för kapital på den inre marknaden. Regeringen bedömer att en reglering i förordningsform med förtydliganden av den typ som föreslås kommer att skapa bättre möjligheter att upptäcka och rapportera misstänkta transaktioner, framför allt för företag som verkar i fler än en medlemsstat.

Beträffande förslaget att från tillämpningsområdet undanta personer som handlar med varor i den utsträckning som betalt eller mottaget belopp är minst 10 000 euro i kontanter och ersätta det med ett förbud att ta emot kontanta betalningar motsvarande samma belopp anser regeringen att det är viktigt att säkerställa att regleringen effektivt begränsar möjligheterna att tvätta pengar och finansiera terrorism genom kontanthandel.

När det gäller den föreslagna regleringen av transaktioner i kryptotillgångar anser regeringen att en direkt reglering i förordning är lämpligt. Gränsöverskridande transaktioner bör regleras på gränsöverskridande nivå och olika nationella regleringar i detta avseende skulle kunna medföra risker för missbruk och arbitrage. Regeringen välkomnar den ökade transparensen som förslaget väntas medföra i detta avseende.

När det gäller regleringen som föreslås bli kvar i direktiv anser regeringen att den möjlighet som i dag finns för medlemsstaterna att gå längre än vad som krävs när det gäller transparens i register över verkliga huvudmän, vilket Sverige har använt sig av, bör finnas kvar. Möjligheten att på nationell nivå utvidga tillämpningsområdet för regelverket till ytterligare aktörer bör vidare utformas så att regelverket kan tillämpas i de fall det behövs för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Regeringen välkomnar förslaget att medlemsstaternas nationella mekanismer för information om bl.a. bank- och betalkonton ska kopplas samman.

När det gäller det riskbaserade förhållningssättet och vilka krav som ställs på verksamhetsutövare och myndigheter i detta avseende välkomnar regeringen ökad tydlighet. Föreslagna bestämmelser är detaljerade och kräver ytterligare analyser i samband med förhandlingsarbetet så att resultatet medför ökad tydlighet på det sätt som var syftet. Regeringen välkomnar också den mer riskkänsliga modellen för åtgärder i förhållande till tredjeländer. Ju tydligare risker kan identifieras, desto mer riktade och effektiva åtgärder kan genomföras som svar.

Regeringen avser fortsatt verka för att penningtvätsregleringen inte ska kunna användas för att på bred basis neka grupper av kunder tillgång till finansiella tjänster (s.k. *de-risking*). Beteendet, som regeringen tidigare har uppmärksammat och som även tas upp i kommissionens konsekvensanalys, är inte förenligt med ett välfungerande riskbaserat förhållningssätt och kan bl.a. försvåra humanitära aktörers arbete att ge stöd i tredje länder.

Regeringen anser vidare att medlemsstaterna bör få tillräcklig tid på sig att genomföra förslaget som sannolikt kommer att kräva omfattande anpassningar i form i nationell rätt.

Regeringen menar att en ny EU-myndighet bör vara ändamålsenlig, kostnadseffektiv och skapa ett tydligt mervärde inom ramen för ett väldefinierat tillämpningsområde. Det tillämpningsområdet bör utgå från ett riskbaserat urval och förhållningssätt, vilket är särskilt viktigt när det gäller de icke-finansiella sektorerna. Myndighetens styrning bör bedrivas transparent med tillräckliga möjligheter till ansvarsutkrävande. Styrningen bör vidare vara ändamålsenlig för att bl.a. säkerställa en effektiv tillsyn. När det gäller ansvarsfördelningen mellan EU-myndigheten och nationella myndigheter behöver regleringen vara tydlig och hitta en välfungerande balans. Det gäller också det ansvar och de befogenheter som styrelserna har.

Myndighetens urval av vilka företag som ska stå under direkt tillsyn bör i allt väsentligt baseras på risk, vilket regeringen inte anser står i direkt relation till företagets storlek.

När det gäller myndighetens uppgifter att underlätta för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter anser regeringen att kommissionen har landat i en lämplig ambitionsnivå.

Regeringen noterar att myndigheten till stor del ska finansieras av avgifter och att kommissionen har finansiering i EU-budgeten för resterande del. Avgiftssystemet och effekterna av att myndigheten ansvarar för att ta ut avgifter från de finansiella företagen behöver fortsatt analyseras.

Regeringen kommer slutligen också att verka för att myndighetens uppbyggnad är förenlig med grundläggande principer i svensk förvaltning såsom myndigheternas självbestämmande och rättsstatens principer.

Under kommande förhandlingar avser regeringen argumentera utifrån utgångspunkten att förslaget bör genomsyras av följande värden: ett välfungerande riskbaserat förhållningssätt; transparens; ändamålsenlighet; kostnadseffektivitet; budgetrestriktivitet; proportionalitet; samt tillräckliga möjligheter till ansvarsutkrävande och insyn för verksamhet som bedrivs på EU-nivå.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har ställt sig bakom rådsslutsatser i flera omgångar (se avsnitt 1.1 Ärendets bakgrund ovan). I slutsatserna har medlemsstaterna specificerat för kommissionen hur kommande förslag bör se ut. Det aktuella förslaget reflekterar till stor del innehållet i rådsslutsatserna.

På Ekofinrådets möte den 26 juli uttryckte medlemsstaternas representanter i stort stöd för förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

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

3.2.1 Förordning och direktiv som ersätter gällande direktiv

3.2.1.1 Subsidiaritet

Kommissionen konstaterar att målen som förslaget syftar till att uppnå inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås enbart genom åtgärder vidtagna av medlemsstaterna. Eftersom penningtvätt och finansiering av terrorism har en gränsöverskridande karaktär menar kommissionen att brottsligheten bättre kan hindras och motarbetas genom bättre koordinering mellan nationella myndigheter och finansunderrättelseenheter på EU-nivå. Kommissionen pekar också på tidigare studier av hur brottslingar har kunnat dra nytta av skillnader i olika medlemsstaters reglering, och på hur gränsöverskridande företag kan hindras av detsamma. Därmed menar kommissionen att förslaget är förenligt med principen om subsidiaritet. Regeringen gör ingen annan bedömning.

3.2.1.2 Proportionalitet

Kommissionen konstaterar att förslaget inte innebär en maximiharmonisering och menar att brottslighetens gränsöverskridande karaktär bättre kan bemötas med gemensam reglering i form av en förordning. Därmed menar kommissionen att förslaget är förenligt med principen om proportionalitet. Regeringen, som noterar att medlemsstaterna fortsatt kommer att vara fria att reglera ytterligare områden om det är motiverat av nationella risker, gör ingen annan bedömning.

3.2.2 Förordning som skapar EU-myndighet

3.2.2.1 Subsidiaritet

Precis som när det gäller förordningen och direktivet ovan konstaterar kommissionen ett behov av bättre koordinering mellan nationella tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter. Kommissionen menar också att gränsöverskridande företag hindras från att tillämpa regleringen på ett optimalt sätt i och med att nationella myndigheter har olika tillvägagångssätt. Därför anser kommissionen att bättre samordning på EU-nivå, inräknat direkt tillsyn över några av de mest riskfyllda företagen, är nödvändigt för att kunna bemöta brottslighetens gränsöverskridande karaktär och för att maximera förmågan att både förebygga och upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism i EU:s finansiella system. Därmed menar kommissionen att förslaget är förenligt med principen om subsidiaritet. Regeringen, som slår vakt om ett välfungerande riskbaserat förhållningssätt (se avsnitt 2.1 ovan), gör ingen annan bedömning.

Kommissionen pekar på sin egen konsekvensanalys där andra, mer ambitiösa alternativ utretts och befunnits oproportionerliga, och menar återigen att brottslighetens gränsöverskridande natur kräver ytterligare åtgärder på EU-nivå för att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter. Därmed anser kommissionen att förslaget är förenligt med principen om proportionalitet. Regeringen, som menar att en ny EU-myndighet måste ha ett tydligt mervärde (se avsnitt 2.1 ovan), gör ingen annan bedömning.

3.2.3 Förändringar av förordningen om information som ska åtfölja överföringar av medel

3.2.3.1 Subsidiaritet

Kommissionen noterar att överföringar i kryptotillgångar i dag inte regleras i EU-rätten, vilket utsätter innehavarna för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket i sin tur även skapar risker för det finansiella systemets hållbarhet såväl som den internationella utvecklingen på området överföringar av kryptotillgångar. Kommissionen menar vidare att det enda effektiva sättet att reglera överföringar inom medlemsstaterna är på EU-nivå. Därmed anser kommissionen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen gör ingen annan bedömning.

3.2.3.2 Proportionalitet

Kommissionen pekar dels på ett gemensamt yttrande från EU-tillsynsmyndigheterna om faktorer som ökar risken när det gäller nya affärsmodeller och produkter, dels på tillämpliga internationella standarder för reglering av kryptotillgångar som bl.a. ställer krav på spårbarhet i överföringar. Kommissionen menar att förslaget inte går längre än vad som krävs för att uppfylla målsättningen att bemöta den gränsöverskridande karaktären i penningtvätt och finansiering av terrorism genom en gemensam regelbok och att förslaget därmed är förenligt med principen om proportionalitet. Regeringen gör ingen annan bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ett inledande rådsarbetsgruppsmöte anordnades den 22 juli 2021, och kommissionen gjorde en inledande presentation av förslaget på Ekofinrådets möte den 26 juli 2021. Det slovenska ordförandeskapet har kommunicerat att förslaget utgör en av ordförandeskapets prioriteringar på området finansiella tjänster. Europaparlamentets tidsplan för behandling av förslaget är inte känd. Förslaget har skickats ut för konsultation till berörda aktörer i Sverige.

4.2.1 Förhållandet mellan fjärde och femte penningtvättsdirektivet

Begreppen fjärde och femte penningtvättsdirektivet används på olika sätt. I denna faktagenomemoria används konsekvent ”fjärde penningtvättsdirektivet” för att beskriva den nu gällande EU-rättsakten på området (2015/849). Fjärde penningtvättsdirektivet innehåller vissa förändringar i kraft sedan 2020. Dessa förändringar har lagts till direktivet genom femte penningtvättsdirektivet (2018/843) som tekniskt sett är ett ändringsdirektiv till fjärde penningtvättsdirektivet.

4.2.2 Innehavaraktie

En innehavaraktie är en aktie i fysisk form som berättigar innehavaren till en röst på företagets stämma. Om ett företag ägs med innehavaraktier som inte registrerats någonstans är det alltså inte möjligt att ta reda på vem som äger eller kontrollerar företaget förrän på själva stämman. Innehavaraktier förekommer inte i svensk rätt.

4.2.3 Nominee

En nominee är en person som ingått en överenskommelse med en nominator, t.ex. en aktieägare eller en styrelseledamot i ett företag, för att representera dennes intressen. Nomineen övertar i samband med överenskommelsen det formella ägandet eller den formella posten i företaget, men åtar sig att följa nominatorns instruktioner. För en utomstående kan det därmed se ut som att det är nomineen, inte nominatorn, som kontrollerar företaget.