



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.6.2001

KOM(2001) 330 endelig

1999/0152(COD)

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

**i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, litra c),
om Europa-Parlamentets ændringerne til Rådets fælles holdning til
forslag til**

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

**om ændring af Rådets direktiv 91/308/EØF om forebyggende foranstaltninger mod
anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge**

1. BAGGRUND

Den 19. juli 1999 sendte Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet et forslag til direktiv¹ om ændring af 1991-direktivet² om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgav udtalelse³ den 26. januar 2000.

Den 5. juli 2000 vedtog Europa-Parlamentet en førstebehandlingsudtalelse⁴ omfattende 34 ændringer til Kommissionens forslag.

Rådet fastlagde sin fælles holdning⁵ den 30. november 2000.

Den 12. januar 2001 vedtog Kommissionen sin meddelelse til Europa-Parlamentet⁶ om Rådets fælles holdning.

Den 5. april 2001 vedtog Europa-Parlamentet ved andenbehandlingen 15 ændringer til den fælles holdning.

2. FORMÅLET MED FORSLAGET

Formålet med forslaget er at ajourføre og udvide 1991-direktivet om bekæmpelse af hvidvaskning af penge i overensstemmelse med medlemsstaternes ønsker (handlingsplan for bekæmpelse af organiseret kriminalitet) og Europa-Parlamentets ønsker (betænkning A4-0093/99 - PE 228.303 endelig). Hovedpunkterne angår en udvidelse af forbuddet mod hvidvaskning af penge til at dække en bredere vifte af kriminelle handlinger og medtagelse af en række ikke-finansielle aktiviteter og erhverv, herunder advokater, for hvem der planlægges særlige sikkerhedsforanstaltninger, under direktivets anvendelsesområde.

3. KOMMISSIONENS UDTALELSE OM PARLAMENTETS ÆNDRINGER

Ved andenbehandlingen vedtog Europa-Parlamentet 15 ændringer til Rådets fælles holdning.

Af følgende grunde er Kommissionen ikke i stand til at acceptere disse ændringer.

Ændring 1 tilføjer en ny betragtning angående prædikatforbrydelser, dvs. den underliggende kriminelle handling, der er omfattet af forbuddet mod hvidvaskning af penge. Kommissionen har læst denne ændring i nær tilknytning til ændring 10, om samme emne, som imidlertid ikke blev vedtaget. Kommissionen er i tvivl om, hvorvidt det giver nogen mening at lade betragtningen stå alene uden den selvstændige bestemmelse, den er knyttet til. Hvad angår substansen mener Kommissionen, at en dækning, der hovedsagelig er begrænset til organiseret kriminalitet, vil være for snæver. Hvad angår spørgsmålet om definition, indrømmer den, at organiseret kriminalitet som sådan måske ikke kan defineres. På den anden

¹ KOM(1999) 352 endelig og EFT C 177 E af 27.6.2000, s. 14.

² EFT L 166 af 28.6.1991, s. 77.

³ EFT C 75 af 15.3.2000, s. 22.

⁴ Betænkning A-5-0175/2000.

⁵ EFT C 36 af 2.2.2001, s. 24.

⁶ SEK(2001) 12 endelig.

side er begrebet "kriminell organisation" defineret (fælles aktion af 21. december 1998), og det er denne definition, som der henvises til i den fælles holdning. Kommissionen er enig i, at direktivet er et af midlerne til at beskytte Fællesskabets finansielle interesser, men mener ikke, at en henvisning til artikel 280 er strengt nødvendig.

Ændring 5 dækker hovedsagelig det samme område som betragtning 16 i den fælles holdning, som fortsat er Kommissionens foretrukne tekst. Ændringen rejser spørgsmålet om partnerskaber, som imidlertid ikke tages op i artiklerne. Der henvises også i ændringen til begrebet "juridisk rådgivning", som ikke er defineret. Kommissionen er helt enig i, at det er nødvendigt at sikre advokatens (og notarens) rolle, når vedkommende repræsenterer klienten i retssager eller rådgiver klienten om dennes stilling i henhold til loven. Kommissionen mener, at disse garantier er sikret i den fælles holdning og foretrækker bestemt begrebet undersøgelse af kundens retsstilling, som den mener er mere nøjagtigt end begrebet juridisk rådgivning.

Ændring 9 indebærer en tilføjelse af en femte kategori, som skal være omfattet af definitionen af "finansieringsinstitutter", nemlig visse markedstilsynsorganer. Disse "finansieringsinstitutter" skal som sådan identificere deres klienter og indberette eventuel mistanke om hvidvaskning af penge til myndighederne. Kommissionen kan ikke se det fornuftige i at medtage markedstilsynsorganer under definitionen af finansieringsinstitutter. Kommissionen ønsker at gøre opmærksom på, at artikel 10 i 1991-direktivet allerede omhandler den rolle, som de kompetente myndigheder med ansvar for tilsynet med kredit- eller finansieringsinstitutter, spiller. Hvis disse kompetente myndigheder har mistanke om hvidvaskning af penge i de institutter, de fører tilsyn med, skal de indberette denne mistanke til de relevante myndigheder med ansvar for bekæmpelse af hvidvaskning af penge.

Ændring 11 ændrer ordlyden af definitionen af "kompetente myndigheder". Det nøjagtige formål med denne ændring er ikke klart for Kommissionen. Rådets hensigt er klart beskrevet i betragtning 18 i den fælles holdning, nemlig at direktivet ikke forpligter medlemsstaterne til at oprette kompetente (tilsyns-)myndigheder, hvis de ikke allerede eksisterer. Dette betyder for eksempel, at hvis en medlemsstat ikke har en kompetent myndighed for ejendomsmæglere eller forhandlere af ædelt metal eller ædelsten, kræver direktivet ikke, at den skal oprette sådanne myndigheder. Selv om denne fremgangsmåde måske gør det mere vanskeligt at overvåge den korrekte anvendelse af direktivets forpligtelser, mener Kommissionen, at dette er den mest praktiske fremgangsmåde.

Ændring 14 angår forskellige ikke-finansielle aktiviteter, som Parlamentet ønsker at få lagt ind under direktivets anvendelsesområde.

I den fælles holdning henvises der til "forhandlere af genstande af høj værdi, såsom ædelstene eller -metaller, når der betales kontant og med et beløb på 15 000 EUR eller derover". I Parlamentets ændring fjernes ordet "såsom" samt henvisningen til kontant betaling og tærskelbeløbet på 15 000 EUR. Der tilføjes desuden en henvisning til "kunst". For at undgå, at disse forhandlere pålægges urimelige krav, foretrækker Kommissionen absolut, at bestemmelsen udelukkende anvendes på store kontante transaktioner. Hvad angår "kunst" er Kommissionen foruroliget over den potentielt meget store rækkevidde af denne bestemmelse og manglen på enhver definition af, hvad der forstås ved "kunst".

Med hensyn til Parlamentets ønske om at medtage "sælgere af luksusgoder til en salgspris på over 50 000 EUR" er Kommissionen igen foruroliget over den manglende definition af "luksusgoder" og over det (ganske vist generelle) problem med at kontrollere anvendelsen af sådanne forpligtelser.

Hvad angår medtagelsen af auktionsholdere, for så vidt som auktionsprovenuet for en enkelt genstand overstiger 15 000 EUR, er Kommissionen positivt indstillet. Den mener imidlertid, at en sådan medtagelse fortjener en mere indgående drøftelse, som hidtil ikke har fundet sted.

For så vidt angår pengetransportvirksomheder skal Kommissionen gøre opmærksom på, at dens oprindelige forslag omfattede pengetransportører. Denne aktivitet blev imidlertid taget ud af direktivet på anmodning af et stort flertal af medlemsstaterne, som anså det for unødvendigt at medtage den. Kommissionen accepterede flertallets holdning.

Parlamentets tekst om kasinoer ligger tæt på Kommissionens oprindelige forslag. Kommissionen mener, at den bedste måde til at medtage de personer, der er direkte involveret i driften af kasinoer, fortjener en nærmere undersøgelse.

Endelig ser Kommissionen ingen grund til at medtage tjenestemænd inden for told- og skattevæsenet. Disse beskæftiger sig ikke med en kommerciel virksomhed og er som offentligt ansatte normalt forpligtet til at indberette kriminelle handlinger, som de får kendskab til, til de relevante myndigheder.

Ændring 18 rejser to spørgsmål, nemlig spørgsmålet om juridisk udformning (hvordan henvises der til livsforsikringsdirektiverne) og et mere substantielt spørgsmål angående de tærskler, der er afgørende for fritagelsen fra pligten til at identificere kunden i forbindelse med visse forsikringsaftaler. Hvad angår det første spørgsmål er Kommissionen fortsat af den opfattelse, at den korrekte henvisning er til første livsforsikringsdirektiv af 1979, som definerer livsforsikringsvirksomheder. Hvad angår Parlamentets ønske om at hæve tærsklerne for fritagelse er Kommissionen enig i, at de pågældende beløb, der blev fastsat i 1991, formentlig nu bør tages op til revision. Den mener imidlertid, at en sådan eventuel revision skal være baseret på en detaljeret teknisk gennemgang af de opståede problemer. Dette arbejde bør foregå i kontaktudvalget vedrørende hvidvaskning af penge.

Ændring 19 og 20 omhandler kundeidentifikation i kasinoer. Kommissionen mener, at Parlamentets ændringer stort set forsøger at opnå samme resultat som den fælles holdning. Kommissionen foretrækker imidlertid teksten i den fælles holdning, fordi den er mere specifik med hensyn til risikoen for hvidvaskning af penge (køb af spillejetoner mod kontant eller ombytning af spillejetoner med en kasinocheck). Parlamentets foretrukne tærskel på 1 000 EUR er også alt for lav efter Kommissionens opfattelse.

Ændring 21 og 24 udgør efter Kommissionens opfattelse et brud på den grundlæggende regel for bekæmpelse af hvidvaskning af penge, hvorefter den kunde, om hvem der er indberettet en mistanke om hvidvaskning af penge, ikke må underrettes herom. Kommissionen mener, at denne regel bør bevares også i tilfælde af erhvervene.

Ændring 22 forsøger at gøre en valgfri bestemmelse i den fælles holdning ("Medlemsstaterne er ikke forpligtet til at anvende...") til en obligatorisk bestemmelse ("Medlemsstaterne anvender ikke ...").

Artikel 6, stk. 1, omhandler forpligtelsen til at indberette mistanke om hvidvaskning af penge. I Kommissionens oprindelige forslag var det planen, at medlemsstaterne ikke skulle være forpligtet til at anvende dette krav med hensyn til oplysninger, som notarer og advokater modtager i forbindelse med deres traditionelle rolle med at repræsentere klienter i retssager. For at sikre foreneligheden med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev det under drøftelserne i Rådet anset for nødvendigt også at henvise til den situation, hvor advokaten hjælper klienten med at vurdere dennes retsstilling. Som led i det endelige

kompromis i Rådet, og på baggrund af erhvervenes forskellige rolle og organisering i de forskellige medlemsstater, blev medlemsstaternes mulighed for ikke at anvende indberetningskravet i ovennævnte to tilfælde udvidet til også at omfatte de andre erhverv, nemlig revisorer, eksterne regnskabssagkyndige og skatterådgivere. Kommissionen accepterede modvilligt denne udvidelse, som efter dens opfattelse gik ud over det strengt nødvendige.

Eftersom det er nødvendigt at sikre foreneligheden med Menneskerettighedskonventionen, har Kommissionen en vis sympati for Parlamentets ønske om at gøre det obligatorisk ikke at kræve indberetning af mistanke om hvidvaskning af penge opstået på grundlag af oplysninger indhentet af advokater og notarer, når de bistår deres klienter i retssager eller vurderer deres retsstilling. Kommissionen accepterer imidlertid ikke, at de samme overvejelser gælder generelt med hensyn til de ikke-juridiske erhverv. Den mener, at Parlamentets ændring vil give de ikke-juridiske erhverv en urimelig fritagelse og gøre deres medtagelse i direktivet praktisk talt meningsløs.

Ændring 23. Det hedder i 1991-direktivet (sidste stykke i artikel 6), at oplysninger, som myndighederne med ansvar for bekæmpelse af hvidvaskning af penge er kommet i besiddelse af via indberetninger om mistænkelige transaktioner, kun må udnyttes i forbindelse med bekæmpelse af hvidvaskning af penge. Teksten fortsætter imidlertid således: "Dog kan medlemsstaterne bestemme, at disse oplysninger også kan anvendes til andre formål". Parlamentets ændring ville fjerne sidstnævnte sætning.

Denne bestemmelse blev medtaget i 1991-direktivet, fordi indberetninger af mistænkelige transaktioner f.eks. kunne pege på en kriminell aktivitet, som måske ikke udgør hvidvaskning af penge i direktivets forstand, men ikke desto mindre skal undersøges og eventuelt bekæmpes. Kommissionen har ikke kendskab til eventuelle problemer, som denne mulighed for medlemsstaterne har givet anledning til, og mener, at den bør bibeholdes.

Ændring 25. 1991-direktivet fastsætter det princip, at indberetninger af mistænkelige transaktioner foretaget i god tro ikke bør resultere i nogen form for civil- eller strafferetligt ansvar for den person, der foretager indberetningen. Dette gælder også selv om det viser sig, at mistanken var ubegrundet. Parlamentets ændring vil erstatte kriteriet "i god tro" med en test, som er baseret på, om de meddelte oplysninger er afgivet "bevidst eller groft uagtsomt". Så vidt Kommissionen ved, har kriteriet "i god tro" ikke givet anledning til problemer i praksis. Det svarer også til den relevante internationale standard (de 40 rekommendationer fra Den Finansielle Aktionsgruppe Vedrørende Hvidvaskning af Penge). Kommissionen ser ingen grund til at ændre direktivet på dette punkt.

Ændring 26 søger at genindføre en bestemmelse i Kommissionens oprindelige forslag (ny artikel 12, stk. 2), som ville have givet Kommissionen (i form af OLAF) en rolle med hensyn til samarbejde med og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes myndigheder med ansvar for hvidvaskningsbekæmpelse i spørgsmål, der påvirker Fællesskabernes finansielle interesser. Det blev til slut besluttet under drøftelserne i Rådet, at dette vigtige element i Kommissionens forslag krævede en særskilt og detaljeret drøftelse. Rådet opfordrede derfor Kommissionen til at fremlægge et særskilt forslag baseret på traktatens artikel 280. Kommissionen accepterede denne fremgangsmåde og er i øjeblikket i færd med at udarbejde dette forslag. Kommissionen mener derfor, at denne ændring er unødvendig.

Ændring 27 dækker et område, der svarer til ændring 26, og henviser specifikt til OLAF. Eftersom relationerne mellem OLAF og medlemsstaternes myndigheder med ansvar for hvidvaskningsbekæmpelse i spørgsmål, der påvirker Fællesskabets finansielle interesser, skal

behandles i et særskilt retsinstrument, ser Kommissionen ingen grund til at henvise til OLAF i direktivet om hvidvaskning af penge.

4. KONKLUSIONER

Kommissionen forkaster derfor alle de ændringer, som Europa-Parlamentet har vedtaget ved andenbehandlingen.