



Notat

6. juli 2017
J.nr. 2017-234

Kontor:
Moms, afgifter og told

Initialer:
hnh

Grund- og nærhedsnotat om EU-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1889/2005. KOM(2016)825 af 21. december 2016

Opdateret notat. Ændringer markeret med streg i margin.

1. Resume

EU-Kommissionen har den 21. december 2016 (modtaget på dansk den 20. januar 2017) fremlagt forslag til en ny forordning om kontrol med likvide midler ind og ud af EU. Forslaget baserer sig på en gennemført evaluering af den nuværende forordning fra 2005 og indeholder en række justeringer i forhold til de nuværende regler.

Justeringerne har til formål at give forordningen en bredere dækning således, at dels andet end penge (valuta) og dels likvide midler, der føres "uledsaget" over de ydre grænser, omfattes af visse regler om angivelse mv. Samtidig indebærer forslaget, at de informationer, som indbentes, skal anvendes mere systematisk og derfor skal videregives til de nationale finansielle efterretningsenheder (hvidvaskningsmyndighederne) samt i visse tilfælde til EU-Kommissionen og de andre medlemsstater. Forslaget indeholder desuden mulighed for, i konkrete tilfælde, at tilbageholde beløb under grænseværdien på 10.000 euro/75.000 kr., ligesom alle medlemsstater fremover anvender den samme formular til angivelse mv. Forslaget indeholder desuden en bestemmelse om, at medlemsstaterne skal fastlægge sanktioner for overtrædelse af angivelsespligten, og at disse skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

Regeringen ser positivt på forslaget, der er omfattet af fælles beslutningstagning mellem Europa-Parlamentet og Rådet, og skal vedtages med kvalificeret flertal.

2. Baggrund

EU's nuværende forordning, der fastlægger reglerne for kontrol med likvide midler, der krydser ind og ud over EU's ydre grænser, er fra 2005 (EF nr. 1889/2005) og fulgte de standarder, der dengang var på internationalt plan.

EU-Kommissionen (KOM) gennemførte i 2015 en stor evaluering af forordningen og dens målopfyldelse mv. Evalueringen viste, at forordningen på en række områder kunne forbedres. Dette kunne blandt andet ske ved at medtage regler om bevægelser af likvide midler ved hjælp af postforsendelser eller anden fragt over EU's ydre grænser i forordningen, udvide og ensrette mulighederne for informationsudveksling mellem medlemsstaterne, de nationale "Finansiel Intelligence Units (i Danmark SØIK) og EU-Kommissionen, samt ændre definitionen af likvide midler til også at omfatte let-omsættelige goder såsom guld samt inkludere såkaldte pre-paid cards.

Retsgrundlag

Forslaget er baseret på traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 114 (det indre marked) og artikel 33 (toldsamarbejde).

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at rette op på de svagheder, som evalueringen af de nuværende regler har vist, og bringe EU's regler på linje med de nuværende internationale standarder på området.

Forslaget omfatter følgende ændringer i forhold til i dag:

- | a. Udvidelse af forordningens anvendelsesområde på to punkter:
 - | i. Den nuværende forordning gælder alene, når personer flytter penge over grænserne - men EU-Kommissionens forberedelse viste, at der ses et stigende antal situationer, hvor pengene i stedet sendes med post, kurer mv., og dermed er de ikke omfattet af den nuværende forordning. Dette vil forslaget ændre på, ved at udvide forordningens anvendelsesområde til også at omfatte denne type "bevægelser" med en pligt til at angive penge mv., hvis toldmyndighederne ved en kontrol konstaterer, at der er penge i en forsendelse, og beder om en angivelse (en såkaldt disclosure angivelse).
 - | ii. Den nuværende forordning opererer med begrebet "penge". Evalueringen har vist, at værdierne sendes på anden vis (som en "vare" i stedet), og dermed falder situationen uden for den nuværende forordning. KOM foreslår derfor, at begrebet udvides til også at omfatte let-omsættelige goder som guld, og at pre-paid cards (anonyme betalingskort) omfattes.

- | b. Mere/udvidet og systematisk samarbejde mellem involverede myndigheder. Den nuværende forordning er tænkt "papirbaseret", og der er ikke de store krav om at videregive data til andre myndigheder mv. Det samarbejde, herunder ikke mindst analyse af de data, der indhentes, er derfor besværliggjort for de involverede myndigheder. Forslaget indeholder krav om videregivelse af data til relevante myndigheder – ikke mindst hvidvaskningsmyndighederne, ligesom der er indsat en række bestemmelser om beskyttelse af persondata mv. Bestemmelsen indbefatter også krav om, at videregivelse skal ske elektronisk.

- | c. Midlertidig tilbageholdelse af beløb på under 10.000 euro (75.000 kr.). Den nuværende forordning giver ikke mulighed for at tilbageholde "del-sendinger" (fx 100.000 kr. opdelt i flere portioner), hvilket evalueringen har vist er uheldigt, da det af hensyn til efterforskning kan være hensigtsmæssigt midlertidigt også at kunne tilbageholde beløb under grænsen på 10.000 euro, hvis der er mistanke om, at de hidrører fra kriminelle handlinger. Der er, så-

vel nu som i forslaget, mulighed for at kontrollere for beløb under grænsen på 75.000 kr., og der kan kræves en angivelse.

d. Sanktioner.

Evalueringen har vist, at medlemsstaterne sanktionerer meget forskelligt på området. KOM foreslår derfor, at sanktioner skal være relateret til overtrædelser af pligten til at angive de likvide midler, og dermed ikke dække de eventuelle bagvedliggende kriminelle handlinger, der kan være forbundet med "ikke-angivelse/ikke-fremvisning". Sanktionerne skal desuden være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Desuden skal medlemsstaterne fremover informere om ændringer i deres sanktioner, hvilket de ikke skal i dag.

e. Ensartet formular til angivelse, statistik og information til rejsende mv.

Der bliver frem over pligt til, at medlemsstaterne anvender en bestemt "formular", når der skal angives likvide midler, ligesom der indføres en pligt til, at medlemsstaterne skal give informationer videre til KOM til brug for statistik. Desuden gøres det klart, at det er medlemsstaterne, der har ansvaret for at formidle reglerne til rejsende, virksomheder mv., dog således at KOM kan udarbejde materiale også.

f. Delegerede retsakter og gennemførelsesbestemmelser.

Forslaget indeholder en bemyndigelse til KOM til at fastlægge delegerede retsakter, der fastlægger, hvad der defineres som likvide midler, idet det ikke vurderes hensigtsmæssigt, at listen over disse fastlægges i selve retsakten, da den skal kunne ændres hurtigt for at kunne tage højde for ændringer i de setemønstre.

Tilsvarende indeholder forslaget en beføjelse til KOM til at udarbejde gennemførelsesbestemmelser, der skal fastlægge foranstaltninger med henblik på at opnå en ensartet kontrol ved fx at udarbejde fælles modeller for de formularer, der skal anvendes ved angivelse mv., og fastlægge tekniske bestemmelser for udvekslingen af informationer.

g. Det foreslås desuden, at forordningen evalueres efter 5 år, ved at Europa-Parlamentet og Rådet forelægges en rapport fra KOM.

Formandskabets kompromisforslag:

Elementerne i formandskabets kompromisforslag er overordnet de samme som i EU-Kommissionens oprindelige forslag.

Der er sket en begrænsning i omfanget af den beføjelse, som gives til EU-Kommissionen til at lave delegerede forordninger, således at der alene vil kunne laves en delegeret forordning omfattende ændringer til de omfattede let-omsættelige goder, såfremt der sker

ændringer i de goder, der anvendes til svig, og til at fastlægge listen over omfattede nominelle, anonyme pre-paid cards. Der er pt. ikke fastlagt, hvilke pre-paid cards, der bør være omfattet, hvorfor bilaget med disse for nuværende er tomt.

Desuden er der i selve forordningen indføjet, at de it-løsninger, der tænkes anvendt, vil være allerede kendte og i andre sammenhænge anvendte systemer, ikke mindst det Customs Information System, der allerede i dag anvendes bredt af toldmyndighederne, EU-Kommissionen m.fl., og som udvikles og drives af EU-Kommissionen.

Samtidig er kravene til de data, der skal gives i forbindelse med angivelserne, gjort mere enkle – uanset om det er de ledsagede eller de ikke-ledsagede likvide midler.

Kompromisforslaget indeholder, ligesom det oprindelige forslag fra EU-Kommissionen, tidsfrister for videregivelsen af data til de andre myndigheder mv. Fristerne er dog - på baggrund af krav fra en række medlemsstater – øget, så de bedre reflekterer toldmyndighedernes behov. Fristerne er maksimums frister.

Sidst men ikke mindst indeholder kompromisforslaget en mere realistisk implementeringsfrist, således at der gives tid til både at udarbejde de nødvendige delegerede bestemmelser og gennemførelsesbestemmelser, de nødvendige it-tilpasninger mv., og til at ændre national lovgivning i de medlemsstater, hvor det vil være nødvendigt.

4. Europa-Parlamentets holdning

Forslaget vedtages i fælles beslutningstagen mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Europa-Parlamentets holdning kendes endnu ikke men forventes umiddelbart at være positiv. Europa-Parlamentet har på nuværende tidspunkt ikke udpeget en rapporteur.

5. Nærhedsprincippet

KOM anfører som begrundelse for forslaget:

”Forslaget er en del af EU's ramme for bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme. Det skaber en parallel forbindelse til hvidvaskdirektivet med hensyn til bevægelser af likvide midler på tværs af grænserne.

Oprettelsen af et indre marked med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital indebærer, at der bør træffes ensrettede foranstaltninger i alle medlemsstaterne, om nødvendigt i offentlighedens interesse, for at opretholde et passende og ensartet beskyttelsesniveau og lige vilkår.

Det vil ikke være muligt at opnå samme grad af harmonisering alene med udgangspunkt i national lovgivning. De personer, der hvidvasker penge og finansierer terrorisme, kan udnytte uoverensstemmelserne og søge at flytte deres midler ind i eller ud af EU gennem de medlemsstater, der har de svageste kontrolordninger. I lyset af de beløb i likvide midler, som årligt angives til ind- eller udførsel af EU (i gennemsnit 60-70 mia. EUR, som transporteres af fysiske personer), kan dette have en forvriddende virkning på det indre marked.

Den foreslåede forordning forhindrer ikke medlemsstaterne i at træffe nationale kontrolforanstaltninger for bevægelser af likvide midler over de indre grænser, forudsat at disse er i overensstemmelse med traktatens artikel 65, stk. 1, litra b), og artikel 65, stk. 3.

Denne forordning vedrører ikke foranstaltninger til begrænsning af kapitalbevægelser, som EU eller medlemsstaterne træffer i tilfælde af alvorlige vanskeligheder for Den Økonomiske og Monetære Unions funktion (traktatens artikel 66) eller i tilfælde af en pludselig betalingsbalancekrise (traktatens artikel 143-144).”

KOM anfører desuden, at forordningsudkastet er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. KOM anfører følgende:

”Kommissionen finder, at de løsningsmodeller, der er valgt for at løse ovenstående problemer og nå målene, er både passende og nødvendige.

En udvidelse af kontrollerne til også at omfatte likvide midler, der sendes pr. post eller fragt, og myndighedernes mulighed for at tilbageholde beløb under tærsklen, hvis der er tegn på kriminelle handlinger, vil sikre fuld og eksplicit overholdelse af de internationale standarder og bedste praksis. Myndighederne vil desuden få styrkede kontrolbeføjelser, samtidig med at den ekstra administrative byrde for borgere, virksomheder og myndigheder vil være begrænset, særlig ved indførelsen af en oplysningspligt for likvide midler, der sendes med post og som gods, der vil give de nationale myndigheder fuld kontrolbeføjelse uden at pålægge legitime operatører en systematisk angivelsesbyrde.

Med hensyn til informationsudveksling mellem kompetente myndigheder vil indførelsen af en aktiv forpligtelse til at stille data til rådighed for de relevante medlemsstaters finansielle efterretningsenheder sikre, at disse enheder råder over alle de data, der er nødvendige for analysen. En sådan grad af harmonisering er nødvendig for at undgå, at dataene blot "stilles til rådighed", men ikke aktivt videregives til de finansielle efterretningsenheder. Informationsudvekslingen mellem kompetente myndigheder vil blive obligatorisk for så vidt angår overtrædelser og bevægelser af likvide midler, som bærer tegn på kriminelle handlinger, så de kompetente myndigheder bedre kan bekæmpe hvidvask og finansiering af terrorisme og samtidig sikre proportionaliteten.

Ved at udvide definitionen af likvide midler til også at omfatte guld og anvende en fremgangsmåde, hvorved definitionens enkelte elementer nemt kan ændres ved hjælp af delegerede retsakter i lyset af udviklingen i tendenser og teknologi, tager forslaget hensyn til den seneste udvikling og er et klart udtryk for EU's engagement i at imødegå eventuelle fremtidige alternative metoder til at overføre værdier. De foreslåede foranstaltninger ved manglende angivelse lader det være op til medlemsstaterne at indføre de sanktioner, de finder nødvendige for at opfylde målene. I lyset af deres

særlige egenskaber risikerer forudbetalte kort at blive brugt til at overføre værdier over de ydre grænser med henblik på at finansiere ulovlig aktivitet. I overensstemmelse med principperne om bedre regulering bør der inden vedtagelsen af delegerede retsakter for at medtage visse former for forudbetalte kort på listen skulle foretages en vurdering af beviserne for en sådan risiko, af den praktiske gennemførlighed og af proportionaliteten, idet der tages hensyn til den legitime brug af sådanne forudbetalte kort.”

Den danske regering er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Som KOM anfører, vil uensartede regler på EU's ydre grænser kunne medføre huller i lovgivningen, der vil kunne anvendes i forbindelse med fx hvidvaskning mv.

6. Gældende dansk ret

Den nuværende forordning er suppleret med danske regler på en række områder og indgår i toldlovens bestemmelser (toldlovens § 10a, § 23, stk. 4 og § 83, stk. 2.). De danske regler i toldloven vedrører kontrol med likvide midlers bevægelse i transit, eller ind og ud af Danmark.

De nationale danske regler indeholder allerede regler om kontrol med uledsagede likvide midler, der føres ind/ud af Danmark med post mv. Reglerne baserer sig på en angivelsespligt, der i dag betyder, at alle, der sender penge mv. over den danske grænse skal angive – også selvom der allerede sker angivelser fra fx pengeinstitutter i henhold til de almindelige hvidvaskningsregler.

Samtidig indeholder toldloven regler for passage af Danmarks grænser (EU's indre grænser), der er identiske med EU's nuværende regler for ledsagede pengebevægelser over de ydre EU-grænser.

Overtrædelse af angivelsespligten er i dag sanktioneret i henhold til toldloven (§ 79, nr. 3).

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som beskrevet ovenfor har Danmark allerede i dag regler, der supplerer den nuværende forordning samt fastlægger tilsvarende regler for kontrol over de indre grænser. Desuden er uledsagede likvide midler allerede omfattet af angivelsespligten i medfør af ændring af den danske toldlov i 2010 i form af en obligatorisk angivelse.

Det er vurderingen, at de nuværende bestemmelser i toldloven ikke vil være i overensstemmelse med de foreslåede EU-regler om uledsagede likvide midler. Selvom der er tale om en forordning, der er direkte anvendelig i dansk ret, vil det formentlig blive nødvendigt at tilpasse toldloven, afhængig af det endelige indhold i den nye forordning.

EU-forslaget har ikke direkte betydning i forhold til de regler, der gælder i Danmark for bevægelser af likvide midler over de indre grænser. Det vil dog næppe være hensigtsmæssigt at have forskellige regler på ydre og indre EU-grænser. En ændring af toldlovens regler bør derfor overvejes.

Statsfinansielle konsekvenser

Overordnet set vil gennemførelse af forordningsudkastet medføre bedre kontrol med – og dermed mere effektiv bekæmpelse af – hvidvaskning mv. Hvorvidt dette får virkning på statsfinanserne er dog usikkert. KOM vurderer ikke, at forslaget vil have større virkning på EU's budget.

Forslagets gennemførelse vurderes kun at få mindre administrative konsekvenser for SKAT, herunder ved at der skal ske gives informationer til KOM inden for en frist, hvorimod der ikke pt. er nogen frist herfor. Hertil kommer, at der med den ændrede forordning vil skulle kommunikeres flere informationer til EU mv..

Det er i forordningens artikel 14 og 15 fastsat, at Kommissionen kan fastsætte delegerede og gennemførende retsakter. Det kan ikke udelukkes, at dette vil kunne få yderligere administrative konsekvenser for SKAT, da der heri skal fastsættes kriterier for fælles risikoforvaltning og tekniske bestemmelser for afgivelse/udveksling af oplysninger.

Med kompromisforslaget lægges op til, at der sker anvendelse af eksisterende it-løsninger til at løfte kommunikationsopgaven. Dette sker med henblik på at begrænse de merudgifter, der måtte være, og for at kommunikationen kan foregå indenfor kendte ”rammer”, hvor der allerede er systemmæssig kobling til EU-systemet, der kan håndtere fx data lagret i excel-format.

SKAT vurderer, at der – når nominelle anonyme pre-paid cards bliver en del af forordningen – skal indkøbes udstyr, der kan håndtere disse (kortlæsere). Det er dog endnu ikke muligt at anslå, hvad sådanne kortlæsere vil koste, eller om det vil kræve flere folk til kontrol. Der indføres dog i regi af hvidvaskningsreglerne (dvs. uden for denne forordning) regler, der begrænser det beløb, der må være på sådanne kort, hvorfor der vil skulle en del enkelt-kort til, for at komme i nærheden af denne forordnings beløbsgrænse på 75.000 kr.

Samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Gennemførelsen af forordningen ventes ikke umiddelbart at have nævneværdige økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark, idet Danmark allerede har regler vedrørende de elementer, der indgår i forslaget.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes at øge beskyttelsesniveauet i Danmark, idet fælles EU-tiltag og regler skønnes at give en bedre og mere effektiv løsning på udfordringerne med transport af likvide midler, end en national løsning.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor samt ”Toldkontaktudvalget” med høringsfrist den 20. februar 2017. Der er modtaget enkelte høringssvar med ”ingen bemærkninger”.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene forventes overordnet at være positive over for forslaget.

Forhandlingerne om forslaget har dog vist en række uenigheder. Blandt andet har der været stor uenighed om, hvorvidt nominelle, anonyme pre-paid cards skal indgå i forordningen nu, når EU-Kommissionen ikke ved, hvilke kort der skal omfattes. Der er i kompromisforslaget inkluderet en ”placeholder” for disse kort, således at EU-Kommissionen via en delegeret forordning senere kan fastsætte, hvilke kort der er omfattet. Det har været afgørende for medlemsstaterne, at der ikke skal ske angivelse eller kontrol af disse endnu ikke definerede kort, førend at der er fastlagt i den delegerede forordning, hvilke kort det drejer sig om, og at der bliver tid til at se på og finde udstyr, der kan håndtere at ”læse” indholdet på sådanne kort.

Der har desuden været stor uenighed om, hvorvidt uledsagede likvide midler skal være omfattet af en obligatorisk angivelse (undtaget pengeinstitutter og finansielle institutioner) eller disse alene skal være omfattet af en angivelse, såfremt de bliver fundet i forbindelse med en kontrol (kaldet et disclosure system). EU-Kommissionen har i sit forslag foreslået sidstnævnte og har – med opbakning fra den udførte konsekvensanalyse, flere medlemsstater og Rådets Juridiske Tjeneste – argumenteret for, at et sådant disclosure system er det mest effektive og det mest proportionale, idet de, der ønsker at snyde, i alle tilfælde ikke vil lave en angivelse. De lande, der har ønsket et obligatorisk angivelsessystem, har dog accepteret formandskabets kompromisforslag med et disclosure system, idet det er præciseret, at der systematisk kan bedes om en angivelse, når der opdages likvide midler.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der skal bekæmpe hvidvask mv. Regeringen er således positiv over for forslaget.

Der lægges med forslaget op til EU-regler, der i forhold til anvendelsesområdet synes at adressere de samme problemer, som de danske regler gør, dog på en anden måde, som betyder, at de danske regler vil skulle ændres. Med den argumentation, som EU-Kommissionen har anvendt for at indføre ”disclosure regler” for de uledsagede pengebevægelser, finder regeringen, at der kan sikres en mere effektiv og samtidig administrativ let løsning for de, der vælger at sende penge mv., samtidig med, at ens regler på EU-niveau på dette område, vil være til gavn for de lovlydige ”brugere”.

Regeringen finder det ligeledes positivt, at der indføres fælles modeller for angivelser mv., og at data, der indsamles, fremover vil kunne anvendes bedre med henblik på at

bekæmpe hvidvaskning mv., idet det dog vil skulle afklares, hvad denne del omfatter. Set i lyset af de tidligere erfaringer med EU-toldkodeks vil regeringen udtrykke bekymring for de afledte delegerede og implementerende retsakter og deres mulige meromkostninger og administrative byrder og der vil fra dansk side blive lagt vægt på, at eventuelle administrative byrder skal være proportionelle med de fordele, der vil være af it-løsninger. Regeringen lægger således vægt på, at der så vidt muligt sker anvendelse af eksisterende it-systemer, og at nye it-løsninger ikke vil medføre behov for yderligere finansiering. Samtidig skal der være fokus på overholdelse af regler om databeskyttelse mv.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt udvalget.