KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 20.10.2004
KOM(2004) 700 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

mithilfe von Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs und zur Förderung der Transparenz und der Rückverfolgbarkeit von Finanztransaktionen

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG ... 3

2. ÜBERBLICK ÜBER DIE MASSNAHMEN GEGEN DIE TERRORISMUSFINANZIERUNG ... 3

3. TERRORISMUSFINANZIERUNG SOWIE INFORMATIONSAUSTAUSCH UND -ANALYSE ... 4

3.1. Informationsaustausch der Behörden ... 4

3.2. Informationsaustausch zwischen zuständigen Behörden und dem privaten Sektor ... 6

3.3. Einbeziehung des Privatsektors ... 6

4. TERRORISMUSFINANZIERUNG UND DIE RÜCKVERFOLGBARKEIT VON FINANZTRANSAKTIONEN ... 6

4.1. Finanzermittlungen ... 6

4.2. Geldtransfers ... 7

4.3. Transaktionen außerhalb des offiziellen Finanzsystems ... 7

4.4. Kundenidentifizierung ... 8

5. TERRORISMUSFINANZIERUNG UND TRANSPARENZ ... 8

5.1. Rechtspersonen ... 8

5.2. Gemeinnützige/wohltätige Organisationen ... 8

6. TERRORISMUSFINANZIERUNG UND HORIZONTALE MASSNAHMEN ... 9

6.1. Einfrieren von Vermögenswerten ... 9

6.2. Wirksame und gezielte Ausbildungsmaßnahmen ... 10

6.3. Sicherheitsforschung ... 10

6.4. Außenmaßnahmen ... 11

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN ... 11

ANNEXE I ... 13

ANNEXE II ... 15

ANNEXE III ... 20

1. EINLEITUNG

Auf seiner außerordentlichen Tagung vom 21. September 2001 ersuchte der Europäische Rat den Rat, die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung aller Formen der Finanzierung terroristischer Aktivitäten zu treffen. Als Reaktion auf die Terroranschläge in Madrid vom 11. März 2004 verabschiedete der Europäische Rat die Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus[1]. Danach verpflichten sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten *"…alles in ihrer Macht Stehende (zu) tun, um … alle Formen des Terrorismus zu bekämpfen"*. Die Erklärung nennt außerdem eine Reihe strategischer Ziele. So müssen die EU und die Mitgliedstaaten unter anderem alle erforderlichen Anstrengungen zur *"Eindämmung des Zugangs von Terroristen zu finanziellen und anderen wirtschaftlichen Ressourcen"* unternehmen. Detaillierte Vorschläge zur Weiterentwicklung des Kampfs gegen die Terrorismusfinanzierung enthält der überarbeitete „Aktionsplan der EU zur Terrorismusbekämpfung"[2].

In dieser Mitteilung wird untersucht, welche zusätzlichen Maßnahmen gegebenenfalls erforderlich sind, um möglichst wirkungsvoll gegen die Terrorismusfinanzierung vorgehen zu können. Ausgehend von diesen Überlegungen wird in Anhang 1 dargestellt, welche zusätzlichen Maßnahmen unter den Aspekten Durchführbarkeit und Kosten/Nutzen-Verhältnis gegebenenfalls zu prüfen wären. Anhang 2 enthält einen Überblick über die seit Oktober 2001 angenommenen EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, Anhang 3 nennt die Maßnahmen, über die derzeit Beratungen stattfinden.

2. ÜBERBLICK ÜBER DIE MASSNAHMEN GEGEN DIE TERRORISMUSFINANZIERUNG

Terrorismusfinanzierung umfasst zwei Aspekte – die Finanzierung von Terroranschlägen und die Finanzierung von terroristischen Netzwerken. Schätzungen zufolge betrugen die Kosten der Anschläge in Madrid lediglich 8.000 EUR. Aber auch Transaktionen zur Finanzierung von Terrornetzen, also nicht von spezifischen Anschlägen, betreffen in der Regel geringe Beträge. Da unbedeutende Beträge handeln beim Durchlaufen des Finanzsystems nicht verdächtig erscheinen, *sind solche Finanztransaktionen nur schwer aufzuspüren.*

Das heißt jedoch nicht, dass die Finanzinstitute nicht auch bei Terrorgeldern Anti-Geldwäschetechniken einsetzen sollten. Nur zeigt sich, dass zusätzliche Methoden, die auf die von den Sicherheitsdiensten identifizierten Hauptgefahren ausgerichtet sind, entwickelt und eingesetzt werden müssen, um die Logistik und die Operationen der Terrornetze zu untergraben, und dass ein breiteres Vorgehen erforderlich ist, das über das Austrocknen der Finanzströme hinausgeht. In erster Linie ist dafür zu sorgen, dass *die Finanziers von Terroristen in einer feindlichen Umgebung operieren müssen, in der alle Optionen mit großen Risiken verbunden sind.*

---

1 Brüssel, 29. März 2004, 7906/04.

2 10586/04 vom 15. Juni 2004.

Auf EU-Ebene wurden bereits wichtige Fortschritte bei der Bekämpfung des Terrorismus und seiner Finanzierung erzielt[3]. Damit diese aber wirklich zum Tragen kommen, müssen die Mitgliedstaaten die entsprechenden Maßnahmen ordnungsgemäß umsetzen und anwenden. Genau hier bestehen indes noch beträchtliche Mängel[4].

Die Terrorismusfinanzierung muss auf drei wesentliche Ziele ausgerichtet werden: *Verbesserung der Zusammenarbeit beim Informationsaustausch, Stärkung der Rückverfolgbarkeit von Finanztransaktionen und Erhöhung der Transparenz juristischer Personen*. Verbesserungen und ein effizientes Vorgehen in diesen drei Bereichen werden weitere bedeutsame Fortschritte bei der präventiven Unterbindung terroristischer Aktivitäten und der Eindämmung der für Terrororganisationen bestimmten Finanzströme sowie ein besseres Verständnis dieser Netze ermöglichen.

Es gilt, das richtige Gleichgewicht zwischen Prävention/Unterbindung einerseits und den Grundfreiheiten andererseits zu finden. So *muss sichergestellt werden, dass Personen nicht aufgrund ihrer Nationalität oder Religionszugehörigkeit verdächtigt werden.* Die treibende Kraft bei allen Präventiv- oder Strafverfolgungsmaßnahmen müssen adäquate nachrichtendienstliche Erkenntnisse oder sonstige Umstände sein, die den Verdacht der Beteiligung an terroristischen Aktivitäten objektiv begründen.

In der Debatte über Möglichkeiten zur Verbesserung des Kampfes gegen Terrorismusfinanzierung stößt man vielfach auf das Problem des Datenschutzes. Jedwede Abweichung von den EG-Datenschutzrichtlinien[5], wie die Verhütung und das Aufdecken von Straftaten, muss notwendig, sachdienlich und gesetzlich vorgesehen sein. *Zwecks Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, bei der gleichzeitig der Datenschutz genauestens geachtet wird, soll ein auf gemeinsamen Normen für die Verarbeitung personenbezogener Daten gründender schlüssiger Rechtsrahmen auf EU-Ebene erwogen werden.* Dabei wären *angemessene Sicherheitsklauseln* vorzusehen, die gewährleisten, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Nachrichtendienste sowie Polizei-, Zoll- und Justizbehörden unter Einhaltung der in Artikel 8 der EU-Charta der Grundrechte verankerten *Grundsätze* erfolgt.

3. TERRORISMUSFINANZIERUNG SOWIE INFORMATIONSAUSTAUSCH UND -ANALYSE

3.1. Informationsaustausch der Behörden

Der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden auf nationaler Ebene ist ebenso wichtig wie der Austausch auf EU- und internationaler Ebene. In beiden Fällen müssen *Kooperations- und Austauschstrukturen geschaffen werden, die die Steuer- und Finanzaufsichtsbehörden, Justizministerien, Sicherheitsdienste, Strafverfolgungsbehörden und die für das Einfrieren zuständigen Behörden umfassen.*[6] Ein solches Netz könnte als

---

[3] Siehe Anhang 1.

[4] So zeigt die Kommission in ihrem Bericht vom Juni 2004 über die Einhaltung des Rahmenbeschlusses über die Terrorismusbekämpfung Mängel auf einzelstaatlicher Ebene auf - (KOM)(2004) 409).

[5] Insbesondere die Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG und die Richtlinie 2002/58/EG über den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation.

[6] Das niederländische FEC ist ein Netz, das die allgemeinen Nachrichten- und Sicherheitsdienste, die Steuerdienste und die Agentur zur Durchsetzung der Steuer- und Wirtschaftsvorschriften zusammenbringt, und ist ein gutes Beispiel für diese Art von Zusammenarbeit.

Forum für einen strukturierten Austausch von Informationen über Personen dienen, gegen die von den beteiligten Stellen ermittelt wird.

In der Mitteilung betreffend den verbesserten Zugang zu Informationen für Strafverfolgungsbehörden vom Juni 2004 werden Maßnahmen zur Intensivierung des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen Akteuren vorgeschlagen.[7] Ziel ist die Schaffung einer *Intelligence-gestützten Strafverfolgungskapazität auf EU-Ebene, um den jeweiligen Behörden die Nutzung vorhandener Informationen für ihre Maßnahmen gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus zu ermöglichen.*

Die Mitteilung über Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus[8] enthält den Vorschlag für einen *Beschluss des Rates, der allen zuständigen Dienststellen sowie Europol und Eurojust Zugriff auf möglichst vollständige, aktuelle Informationen erlaubt.* Danach wäre der Informationsaustausch bei allen terroristischen Straftaten, einschließlich der Beteiligung an den Aktivitäten einer Terrororganisation durch jedwede Form der Finanzierung obligatorisch.

Das von den Mitgliedstaaten und der Kommission finanzierte Netzwerk „FIU.NET“ wird den elektronischen Austausch von Intelligence zwischen diesen Meldestellen ermöglichen. Nachdem im Juni 2004 auf dem Egmont-Treffen eine neue FIU-Definition angenommen wurde, wird das FIU.NET einen wesentlichen Beitrag zur Bündelung von Informationen über die Terrorismusfinanzierung leisten. *Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass dem FIU.NET auch weiterhin angemessene Finanzmittel und sonstige Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.*

Mithilfe des “SUSTRANS”-Projekts von Europol sollen Verbindungen zwischen Transaktionen und damit zusammenhängenden terroristischen Aktivitäten aufgedeckt werden. Es bedarf weiterer Überlegungen darüber, ob für SUSTRANS bestimmte Meldungen verdächtiger Transaktionen Teil des Europol-Informationssystems werden sollten oder eine eigenständige Datenbank mit solchen Meldungen vorzuziehen wäre. Viele Mitgliedstaaten liefern nicht die Daten, die ermöglichen würden, das Potenzial des SUSTRANS-Projekts voll auszuschöpfen[9]. Außerdem wird das Protokoll zum Europol-Übereinkommen[10], das die Zuständigkeit des Amtes auf sämtliche Geldwäschestraftaten ausdehnt, die Wirkung von SUSTRANS erheblich steigern; wegen der schleppenden Ratifizierung in einigen Mitgliedstaaten ist es jedoch immer noch nicht in Kraft.[11] Die Mitgliedstaaten, die das Protokoll noch nicht ratifiziert haben, sollten dies vordringlich tun.

Bei grenzüberschreitenden Ermittlungen im Bereich der Terrorismusfinanzierung müssten verstärkt gemeinsame Ermittlungsgruppen eingesetzt werden, die in der Lage sind, mit

---

7 KOM(2004) 429 vom 16.6.2004.

8 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 29. März 2004 über Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere zur Verbesserung des Informationsaustauschs zu treffen sind, KOM(2004) 221.

9 Im Juli 2004 wandte sich die Generaldirektion „Justiz und Inneres“ der Europäischen Kommission an diejenigen Mitgliedstaaten, die das Europol-Übereinkommen ratifiziert haben, aber keine angemessenen Daten für die Zwecke von SUSTRANS übermitteln, um die Gründe dafür zu erfahren. Die Antworten wurden bis zum 20. September 2004 erbeten.

10 Rechtsakt des Rates vom 30. November 2000 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung von Artikel 2 und des Anhangs des Europol-Übereinkommens (2000/C 358/01).

11 Folgende Mitgliedstaaten der früheren EU-15 haben das Protokoll ratifiziert: Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.

Strafverfolgern, Staatsanwälten und Richtern zusammenzuarbeiten. Der Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse mit *Strafverfolgungsbehörden* würde die Aussichten auf eine erfolgreiche Strafverfolgung erhöhen.

3.2. Informationsaustausch zwischen zuständigen Behörden und dem privaten Sektor

Der Echtzeit-Datenaustausch zwischen Strafverfolgungs-/Intelligence-Diensten und dem privaten Sektor allgemein (Finanztransaktionen, aber auch Kauf von Flugscheinen, Mietwagen) kann bei Präventions- und Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Terrorismus und Terrorismusfinanzierung von wesentlicher Bedeutung sein. Ein solcher Austausch würde die Aufdeckung von Finanztransaktionen in Echtzeit ermöglichen.

Bei der Analyse verdächtiger Transaktionen und des Finanzgebarens von Verdächtigen kann sich der Finanzsektor nicht auf die Informationen stützen, über die die FIU (und andere Stellen) verfügen. Mangels direktem Zugang zur Information können die FIU hingegen die aus einer Vielzahl von Quellen stammenden Daten nur begrenzt konfigurieren. *Die Gespräche mit der Finanzgemeinde, den Sicherheitsdiensten und den FIU sollten zum Ziel haben festzustellen, wo Probleme bestehen und wie sie am besten und kostengünstigsten gelöst werden könnten.* Eine Möglichkeit wäre, dass die FIU *unbeschränkten Zugang zu den einschlägigen Datenbanken der Finanzgemeinde erhalten.* Dadurch könnten Verbindungen zwischen Personen hergestellt, Geldströme identifiziert und Quellen aufgedeckt werden. Zum Schutz der Vertraulichkeit könnten die Finanzinstitutionen diesen Zugang auf der Grundlage „verschlüsselter“ Daten gewähren.

3.3. Einbeziehung des Privatsektors

Um sicherzustellen, dass die Finanzgemeinde und andere Wirtschaftsbereiche der Terrorismusbekämpfung absoluten Vorrang einräumen, *müssten auf hoher Ebene regelmäßige Kontakte zwischen den einschlägig spezialisierten Strafverfolgungsbehörden und Wirtschaftsvertretern bestehen. Die Verfahren für Zusammenarbeit, Informationsaustausch und Feedback zwischen Nachrichtendiensten und Finanzinstituten müssten weiterentwickelt werden.*

4. TERRORISMUSFINANZIERUNG UND DIE RÜCKVERFOLGBARKEIT VON FINANZTRANSAKTIONEN

4.1. Finanzermittlungen

Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die Strafverfolgungsbehörden über die zur Entwicklung von Finanzermittlungskompetenz erforderlichen Mittel verfügen, damit sie die Herkunft von Geldern und ihren Weg bis hin zu Terrorzellen nachvollziehen können. *Finanzermittlungen müssen in den Mitgliedstaaten zur Priorität erklärt und routinemäßig neben allen sonstigen Ermittlungen gegen Terrorverdächtige durchgeführt werden.*

Verstärkt müssen in den Mitgliedstaaten Stellen benannt oder eingerichtet werden, die für die Identifizierung, das Aufspüren, das Einfrieren und die Beschlagnahme von Vermögenswerten terroristischer (oder sonstiger krimineller) Vereinigungen zuständig sind und über ermittlungstechnisches sowie rechtliches, insbesondere steuerrechtliches Know-how verfügen. Diese Einrichtungen könnten auch als Ansprechpartner sowohl für die

Finanzgemeinde in Fragen bezüglich des Einfrierens von Geldern und damit zusammenhängenden Aspekten als auch für die zuständigen Drittstaatbehörden im Zusammenhang mit der Bestimmung von Einzelnen oder Gruppen sein. Der Aufbau von Kooperationsnetzen solcher Stellen muss ebenfalls vorangetrieben werden.[12]

Die Herstellung adäquater Verbindungen zwischen Finanzierungsaktivitäten und terroristischen Aktivitäten oder Anschlägen würde es ermöglichen, aus Finanzdaten Intelligence zu gewinnen, die wiederum als Beweismittel dienen könnte. Da Finanzinstitutionen auf elektronischem Wege kommunizieren, ist die Sammlung elektronischer Beweismittel von allergrößter Bedeutung. Im Rahmen des von der Europäischen Kommission finanzierten Projekts "CTOSE"[13] wird über eine gemeinsame Definition der Maßnahmen nachgedacht, die erforderlich sind, damit elektronische Beweismittel vor Gericht verwendet werden können. *Die Sammlung elektronischer Beweismittel muss als wichtige Priorität anerkannt werden.*

4.2. Geldtransfers

Im Herbst 2004 wird die Europäische Kommission den Entwurf einer Verordnung über die *Übermittlung von Auftraggeberdaten bei Geldtransfers* annehmen. Die Verordnung regelt, welche Informationen über den Auftraggeber von Geldtransfers erforderlich sind. Ziel ist, den für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Behörden grundlegende Informationen unmittelbar zugänglich zu machen. *Die vorgeschlagene Verordnung wird dazu beitragen, dass sich Geldtransfers besser zurückverfolgen lassen. Sie sollte vom Finanzsektor so schnell wie möglich umgesetzt werden; eine baldige Annahme durch den Rat und das Parlament wäre daher wünschenswert.*

4.3. Transaktionen außerhalb des offiziellen Finanzsystems

Inoffizielle Geldüberweisungssysteme, z. B. Hawala, spielen beim Transfer illegaler Gelder eine große Rolle. Gegenwärtig laufen Vorbereitungen für den Entwurf einer Richtlinie über einen neuen Rechtsrahmen für elektronische Zahlungen im Binnenmarkt, die eine einheitliche Umsetzung der Besonderen Empfehlung (SR) VI in Gemeinschaftsrecht gewährleisten soll. Die geplanten Vorschriften werden vorsehen, dass Auftraggeber registriert sein müssen (Einführung einer besonderen Lizenz), und werden vom Risikoprofil der Dienstleister ausgehen (Aufstellung von maßgeschneiderten Aufsichtsvorgaben).

Eine bevorzugte Geldtransfermethode zwecks Terrorismusfinanzierung ist der grenzüberschreitende Transport von Bargeld und ähnlichen Instrumenten durch Einzelne. Zur Aufdeckung derartiger Transporte müssen geeignete Techniken entwickelt werden. Außerdem muss dringend ein EU-Rechtsakt verabschiedet werden, der das Problem des Einsatzes von Geldkurieren angeht. *Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung betreffend die Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs*[14]*, bei der sich die Beratungen*

---

12 Die Europäische Kommission finanziert zurzeit durch das AGIS-Programm zwei einschlägige Projekte: das Netz CARIN und eine Bewertung alternativer Strategien unter Beteiligung mehrerer Stellen zur Ermittlung der Erlöse aus kriminellen Aktivitäten.

13 http://www.ctose.org

14 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verhinderung der Geldwäsche durch Zusammenarbeit im Zollwesen (KOM(2002) 328; C5-0291/2002; 2002/0132(COD)).

bereits über Gebühr verzögert haben, müsste Priorität erhalten, damit während der niederländischen Präsidentschaft ein gemeinsamer Standpunkt angenommen werden kann.

Die Tatsache, dass in großem Maßstab Geschäfte in bar abgeschlossen werden, ist ein der Terrorismusfinanzierung zugute kommender Schwachpunkt, mit dem man sich noch kaum befasst hat. *Der Vorschlag für eine dritte Geldwäsche-Richtlinie sieht vor, den Präventionsmechanismus des Systems zur Bekämpfung der Geldwäsche auf Barzahlungen für Waren im Wert von über 15.000 EUR auszudehnen.*

4.4. Kundenidentifizierung

Für Finanzinstitutionen gilt bereits die Verpflichtung, *die Identität ihrer Kunden festzustellen.* Dies ist eine unerlässliche Voraussetzung dafür, dass die Strafverfolgungsbehörden bei der Terrorbekämpfung unterstützt werden können. Gegebenenfalls wäre es zweckmäßig, *auf EU-Ebene gemeinsame, von den Finanzinstituten anzuwendende Mindeststandards für die Überprüfung der Kundenidentität und die Registrierung von der Identifizierung dienenden Angaben aufzustellen.*

Überlegenswert wäre auch die Schaffung einer elektronischen Datenbank mit Mustern von EU- (und sonstigen) Identitätsdokumenten, einschließlich von Beispielen gefälschter Dokumente, die den Strafverfolgungsbehörden und dem Privatsektor bereitgestellt würden. Der Dokumentenabgleich könnte den Behörden und Unternehmen bei der Erkennung von Fälschung helfen.

5. TERRORISMUSFINANZIERUNG UND TRANSPARENZ

5.1. Rechtspersonen

Das Fehlen von internationalen Standards bei den für globale Finanztransaktionen zentralen Strukturen wie internationalen Unternehmen, Trusts und Offshore-Finanzierungsinstrumenten bewirkt eine finanzielle Opazität, die sich Terrorismus-Finanziers zunutze machen. Die Europäische Kommission wird zur laufenden Debatte mit einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse einer Reihe von Transparenz fördernden Maßnahmen beitragen.

Die Verbesserung der Transparenz von Rechtspersonen spielt bei der Bekämpfung der Infiltration durch Terrororganisationen und ihre Sympathisanten eine wesentliche Rolle. In der Mitteilung vom 29. März 2004 über die Bekämpfung des Terrorismus hat die Kommission aufgezeigt, inwiefern es wichtig sein könnte, in den Rechtsvorschriften über die Gründung und das Management von Rechtspersonen Mechanismen zur *Disqualifizierung von natürlichen oder juristischen Personen, die für Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus oder organisierter Kriminalität verurteilt wurden,* vorzusehen. Auch ein effizienter Informationsaustausch über Verurteilungen könnte dazu beitragen, die Infiltration rechtmäßiger Aktivitäten durch Terrororganisationen und/oder ihre Geldgeber zu verhüten.

5.2. Gemeinnützige/wohltätige Organisationen

Transparenz ist für diesen Sektor ein zentrales Thema. Die Zahl derartiger Organisationen und die Hilfsbeträge, die sie verteilen, haben sich in den letzten Jahren beträchtlich erhöht. Viele sammeln Geld, das für Kriegsgebiete bestimmt ist. Nach dem Eintreffen der Mittel vor Ort kann nicht mehr unbedingt davon ausgegangen werden, dass sich deren Herkunft im Wege

der internationalen Zusammenarbeit zurückverfolgen lässt, insbesondere wenn es sich um Bargeldbewegungen handelt.

Überlegungen über *ein EU-weit geltendes Mindestmaß an Regeln zur Erhöhung der Transparenz dieses Sektors* sind erforderlich.[15] Infrage kämen dafür eine verbindliche Verordnung oder ein Verhaltenskodex für diesen Sektor. Angemessene Transparenznormen könnten beispielsweise sein: die jährliche Veröffentlichung von Audits unabhängiger Prüfer, Regeln der Corporate Governance und die Verpflichtung zur Erstellung eines Prüfpfads für die geleisteten Zahlungen. Angesichts der zahlreichen Organisationen, die ihren Sitz außerhalb der EU haben, aber Büros in einem oder mehreren Mitgliedstaaten unterhalten, müssten Transparenzmaßnahmen über die EU hinausreichen.

In den meisten Mitgliedstaaten wird diesem Sektor eine besondere steuerliche Stellung eingeräumt, so dass den Steuerbehörden genaue Informationen über die Einnahmen und Ausgaben der meisten Einrichtungen vorliegen. Über die Rolle der *Steuerbehörden sollte im Lichte der Besonderen Empfehlung VIII weiter nachgedacht werden.*

Die Europäische Kommission *wird ihre Mechanismen zur automatischen Sammlung von Erkenntnissen und zur Informationsgewinnung sowie die auf den Wohltätigkeitssektor anzuwendenden Analysemethoden verbessern.* Sie wird in einer Durchführbarkeitsstudie, zu der Europol beitragen wird, eine Bestandsaufnahme des Wohltätigkeitssektors in der EU-25 anhand verschiedener Parameter vornehmen, die auf ein hohes Risiko von Terrorismusfinanzierung oder von sonstigen kriminellen Aktivitäten hindeuten könnten. Die Studie soll auch einen Überblick über die etwaigen Risikoanalyse-Maßnahmen der Mitgliedstaaten geben und eine Methode zur Erkennung von Schwachstellen und zur Entwicklung von Risikoindikatoren aufzeigen.

6. TERRORISMUSFINANZIERUNG UND HORIZONTALE MASSNAHMEN

6.1. Einfrieren von Vermögenswerten

Im Rahmen des EU-Mechanismus zur Bestimmung von Terroristen und anderen Terrororganisationen als Al-Qaida[16], der insbesondere das Einfrieren von Vermögenswerten ermöglichen soll, wurde eine Liste erarbeitet, die weder als vollständig noch als absolut wirkungsvoll gelten kann. Verantwortlich ist dafür wahrscheinlich in erster Linie die unterschiedliche Interpretation der Voraussetzungen für eine derartige Bestimmung sowie die Verzögerungen aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses; auch der Umstand, dass Drittländern, die ein Ersuchen um eine derartige Bestimmung planen, nur wenig Orientierung gegeben wurde, mag eine Rolle gespielt haben. Soll hier mehr Effizienz erreicht werden, müssen insbesondere in folgenden Punkten eine einheitliche Auslegung und ein einheitliches Vorgehen erreicht werden:

– *Bestimmung von Gruppen oder Einrichtungen, die sich nach dem Eintrag umbenannt haben;*

---

[15] Die Europäische Kommission veranstaltet am 29. Oktober einen Workshop zu einem möglichen EU-Konzept zur Verhütung des Missbrauchs des wohltätigen/gemeinnützigen Sektors für die Zwecke der Terrorismusfinanzierung.

[16] Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/CFSP und Verordnung (EG) Nr. 2580/2001.

– *Bestimmung von 'Frontorganisationen';*

– *Bestimmung von führenden Personen von bereits eingetragenen Gruppen und Einrichtungen.*

Die „electronic-Consolidated Targeted Financial Sanctions List (e-CTFSL)" ist eine gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission und mehrerer europäischer Bankenverbände[17]. Es handelt sich um eine konsolidierte Datenbank mit Angaben zu Personen und Einrichtungen, gegen die die EU Finanzsanktionen verhängt hat. Da solche Sanktionen am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt wirksam werden, *wird die Kommission Anstrengungen unternehmen, damit die Datenbank am Tag der Veröffentlichung im Amtsblatt aktualisiert wird.* Die Finanzinstitute haben um Anleitung dazu gebeten, welche Normen heranzuziehen sind, um festzustellen, ob eine bestimmte Person zu den als Terroristen eingetragenen Personen gehört. Eine solche Anleitung würde die Wirkung von Sanktionen erhöhen und sollte vorzugsweise vom Rat oder von der Kommission (z. B. in einer Empfehlung) ausgesprochen werden, da es sich bei den Finanzsanktionen um Maßnahmen der EU handelt.

6.2. Wirksame und gezielte Ausbildungsmaßnahmen

In den zuständigen Behörden und Einrichtungen des Privatsektors muss es unbedingt angemessen geschulte Personen in ausreichender Zahl geben.

Die Ausbildung einer angemessenen Zahl von Finanzermittlern muss gefördert werden. Die Europäische Kommission und Europol haben mit einem gemeinsamen Projekt zur Einführung von gemeinsamen Mindestnormen für die Ausbildung von EU-Finanzermittlern begonnen. *Ziel ist es, bewährte Verfahren und einen gemeinsamen Mindestansatz für die Ausbildung von Finanzermittlern zu fördern.*

Bei der Entwicklung einer europäischen Finanzermittlungskultur und sonstiger Fortbildungsangebote für hohe Polizeibedienstete und der Verbreitung bewährter Praktiken in diesem elementaren Bereich kommt der EPA eine Schlüsselrolle zu.

6.3. Sicherheitsforschung

Die Europäische Kommission verwaltet auf die Terrorismusbekämpfung gerichtete Forschungsaktivitäten, die unter anderem für den Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung genutzt werden können. Die *„Vorbereitende Maßnahme zur Stärkung des Industriepotenzials in Europa auf dem Gebiet der Sicherheitsforschung"* ist 2004 mit 15 Mio. EUR dotiert und wird 2005 und 2006 mit 24 bzw. 26 Mio. EUR ausgestattet sein. Eine im Jahre 2003 eingesetzte *"Gruppe hochrangiger Persönlichkeiten"(GoP)* wurde beauftragt, die den Zielen der einschlägigen EU-Politik entsprechenden Hauptleitlinien, Grundsätze und Prioritäten für ein künftiges *Europäisches Sicherheitsforschungs-Programm* zu entwickeln. In ihrem Bericht[18] hat die Gruppe empfohlen, dass ab 2007 ein Europäisches Sicherheitsforschungs-Programm mit einer Ausstattung von jährlich mindestens 1 Mrd. EUR (zusätzlich zu den bereits verfügbaren Mitteln) aufgelegt werden sollte. Als Folgemaßnahme hat die

---

[17] Europäischer Bankenverband, Europäischer Sparkassenverband, Europäischer Verband der Genossenschaftsbanken, Europäischer Verband öffentlicher Banken.

[18] «Research for a Secure Future», Bericht der GoP über Sicherheitsforschung, ISBN 92-894-6611-1, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 2004.

Kommission am 7. September 2004 die **Mitteilung "Sicherheitsforschung: Die nächsten Schritte"**[19] angenommen. Darin folgt sie der im Bericht enthaltenen Empfehlung und stellt fest, dass ein Europäischer Beirat für Sicherheitsforschung, der mit Blick auf die Inhalte und die Umsetzung des Sicherheitsforschungs-Programms beratend tätig würde, eingesetzt werden sollte. Außerdem kündigt sie für Anfang 2005 einen Vorschlag für ein solches Programm an, das ab 2007 Teil des Siebten FuE-Rahmenprogramms der Gemeinschaft würde. Weiterer Forschungsbedarf besteht in der Frage, wie sich die zuständigen EU-Behörden die Lösung der Probleme teilen könnten, und welches die spezifischen sozial-kognitiven Konfigurationen eines wirkungsvoll koordinierten Kampfes gegen die Terrorismusfinanzierung sind.

6.4. Außenmaßnahmen

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung muss fester Bestandteil des politischen Dialogs der EU mit Drittländern und technischen Hilfsprogrammen für diese sein; dabei ist der Ad-hoc-Dialog auf Sachverständigenebene auszubauen. Die gemeinsamen Anstrengungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung werden auch künftig ein wichtiges, regelmäßig zu erörterndes Thema der Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA sein.

Finanzoasen, in denen undurchsichtige Finanztransaktionen möglich sind, und Unternehmensstrukturen bieten Terrorgeldern Unterschlupf. Die Europäische Union muss sich für mehr Transparenz und den Informationsaustausch mit Drittländern und abhängigen oder assoziierten Gebieten stark machen. Positive Maßnahmen könnten den kooperationsbereiten Partnern helfen, bei der Einführung von mehr Transparenz auftretende gesetzliche, technische oder wirtschaftliche Schwierigkeiten zu überwinden. Bei diesen Maßnahmen könnte es sich um technische Unterstützung – ein Bereich, in dem die EU über beträchtliche Erfahrung verfügt – oder um eine Form von wirtschaftlicher Hilfe handeln. Auch im Zuge der jährlichen und Zwischenüberprüfung der Länder-Strategiepapiere könnten Maßnahmen angeboten werden. Die Kommission wird genau beobachten, inwieweit sich die Offshore-Finanzoasen zu mehr Transparenz hin bewegen.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung besteht u. a. darin, Terroristen die Geldbeschaffung zu erschweren. Die Verfolgung von Finanz- und sonstigen Transaktionen ist ein gutes Mittel, um Terroristen und ihre Anhänger ausfindig zu machen und ihre Aktivitäten zu stören. Größere Transparenz von Finanzvorgängen und Rechtspersonen, einschließlich der im Wohltätigkeitssektor Tätigen, würde diese Aufgabe erleichtern. Wirkliche Effizienz und ein Datenaustausch in Echtzeit über die Präventiv- und Strafverfolgungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung lassen sich nur erreichen, wenn eine engere Zusammenarbeit stattfindet und die Mechanismen zum Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden sowie zwischen ihnen und dem Privatsektor auf nationaler, EU- und internationaler Ebene gestärkt werden.

---

[19] KOM(2004) 353.

TECHNICAL ANNEXES

ANNEXE I

Possible Future Measures relevant to the fight against terrorist financing

Information Exchange:

- Establish appropriate mechanisms to achieve multilateral co-ordination with all authorities and bodies involved in supervising and detecting irregularities in the financial sector (to include fiscal authorities, financial oversight bodies, Justice Department, intelligence community, law enforcement authorities, authorities in charge of administrative freezing measures).

- Promote appropriate information sharing mechanisms between intelligence services and prosecutors.

- Promote intelligence led law enforcement by ensuring access to private sector information to facilitate information gathering on, detection and location of suspects.

- Promote outreach and other mechanisms to facilitate real time tracking and data exchange by means of the financial and other systems.

- Consider ways to improve communication between FIUs and the financial community through enhanced access to relevant databases.

Traceability of Financial Transactions:

- Promote financial investigation as a law enforcement technique in the Member States. Encourage establishment of common minimum standards in financial investigation training standards in the EU via Joint Commission/Europol project).

- Promote establishment of national bodies dedicated to identification, tracing, freezing and confiscation of terrorist (and other criminal) assets and implementation of a co-operation network among such bodies to facilitate co-operation in the tracing of fast moving terrorist and other criminal funds.

- Promote organisational and technical measures needed to present electronic evidence in Court.

- Consider need for common minimum EU standards for verification of customer identity.

- Consider case for database with samples of all identity documents issued in the EU and beyond to facilitate detection of false identity papers by financial institutions when verifying customer identity.

- Guidance on matching standards to be applied when checking whether any given person is a designated person to improve the effectiveness of financial sanctions (see Section 6.1).

Transparency:

- Consider what further measures may be needed to enhance transparency of legal entities having regard in particular to ant recommendations to be made in the Commission's planned Study on cost benefit assessment of transparency measures.

- Consider further EU-wide mechanisms for the disqualification of individuals of firms convicted of offences related to terrorism or organised crime.

- In the non-profit/charitable sector assess appropriate EU-wide transparency measures and mechanisms to ensure compliance with these together with methods to identify high risk for terrorist financing or other criminal activity.

Asset Freezing:

- Promote standard interpretation on designation of groups or entities that have renamed themselves after designation, designation of 'front organisations', designation of leaders of groups and entities that have already been designated.

ANNEXE II

1. Measures Adopted at EU level relevant to the fight against terrorist financing.

Since October 2001 an important number of actions have been taken at EU level aimed at countering terrorism as well as preventing the acquisition, retention and use of funds or assets by such organisations. Taken together with earlier actions, these constitute powerful measures in the Union's arsenal to fight terrorism and its financing.

Legislative Actions

1.1. Council Act of 16 October 2001 establishing, in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, the Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (2001/C 326/01) (OJ C 326 of 21 November 2001 p.1)

This Act provides for the exchange of information between Member States concerning bank accounts held by any person who is the subject of criminal investigations. It has not yet been ratified and Member States are encouraged to accelerate this process.

1.2. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 76)

The second money laundering Directive, amending the 1991 Directive, was adopted in December 2001. The definition of criminal activity giving rise to money laundering is widened to include all organised crime and a wide range of serious crimes, including offences related to terrorism. The professions which are required to report money laundering suspicions, in addition to the credit and financial and related institutions, now include accountants, lawyers, notaries, real estate agents, casinos and dealers in high value goods.

1.3. Council Decision of 6 December 2001 extending Europol's mandate to deal with serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention (2001/C 362/01) (OJ C 362 of 18 December 2001, p.1)

The effect of this Council Decision was to enable Europol to deal with the serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention, such as murder, grievous bodily injury, kidnapping, hostage-taking, organised robbery and illicit arms trafficking. Europol's mandate now includes support for law enforcement against serious international organised crime, including terrorism.

1.4. Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/930/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 90)

The Common Position sets out a number of actions to be taken to combat terrorism. The principal measures contained in the Common Position are: criminalising the financing of terrorism within the EU, freezing of financial assets or economic

resources of persons or entities involved in terrorism, prohibiting the giving of financial or other assistance to such persons or entities, requiring measures to be taken to suppress any form of support for those involved in terrorist acts, taking steps to prevent terrorist acts and denying safe haven to those involved in such acts.

1.5. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 93)

The Common Position establishes the primary list of persons, groups and entities involved in terrorist acts[20]. It sets out the criteria to be used to decide who should be considered as terrorists for inclusion on the list and the actions which constitute terrorist acts. The names on the list are to be reviewed at least once every six months. Under the Common Position the European Community is required to order the freezing of the funds and other financial assets or economic resources of, and the prohibition on the provision of financial services to, the listed persons, groups and entities. Member States are required to afford each other assistance in preventing and combating terrorist acts.

1.6. Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 70)

The Regulation provides for the freezing of the funds, financial assets and economic resources of certain persons, groups and entities involved in terrorism, for a prohibition on the making available of funds, financial and economic resources to such persons, groups and entities and a prohibition on the provision of financial services to them. It authorises the Council to establish and maintain a list of persons, groups and entities involved in terrorism[21]. Provision is also made for the granting of authority for the use of funds frozen in accordance with the Regulation to meet essential human needs and for certain other payments (e.g. taxes, utility bills etc.).

1.7. Council Decision of 27 December 2001 establishing the list provided for in Article 2(3) of Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (2001/927/EC) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 83)

This decision contains a list or persons, groups and entities against whom specific restrictive measures are to be applied in accordance with Council Regulation No 2580/2001. An updated list of persons, groups and entities to which the measures imposed by the Regulation apply has been published seven times, the latest publication being that of Council Decision 2004/306/EC.

1.8. Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA) (OJ L 063 of 6 March 2002 p. 1)

---

[20] The latest version of the list is set out in Common Position 2004/500/CFSP.

[21] The latest version of the list is set out in Council Decision 2004/306/EC.

This Decision establishes Eurojust, to be composed of seconded prosecutors, judges or police officers from each Member State. The objectives of Eurojust are to stimulate and improve the co-ordination, between the competent authorities of the Member States, of investigations and prosecutions, to improve co-operation between the competent authorities of the Member States and to support the competent authorities of the Member States in order to render their investigations and prosecutions more effective.

1.9. Council Common Position of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP (2002/402/CFSP) (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 4)

It prohibits the supply of arms etc. to Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and associated persons or groups in accordance with UNSCR 1267(1999) and 1333(2000). It also provides for the freezing of their funds and economic resources and prohibits the making available to them of funds and economic resources. The Common Position is to be kept under constant review.

1.10. Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 9)

The Regulation freezes the funds and economic resources of, and prohibits the making available of funds and economic resources to, a large number of persons, groups and entities which are set out in an Annex. The Commission has amended the Regulation on 36 occasions for the purpose of updating the list of persons, groups and entities which are subject to the restrictions set out in the Regulation, the latest publication being that of Commission Regulation (EC) No 1728/2004. Modification of the list is an on-going process.

1.11. Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams (2002/465/JHA) (OJ L 162 of 20 June 2002, p. 1)

The Framework Decision is intended to make the combating of international crime as effective as possible. It considered it appropriate that a specific legally binding instrument on joint investigation teams should be adopted to apply to joint investigations into drugs/human trafficking and terrorism and that they should be set up, as a matter of priority, to combat offences committed by terrorists. The Framework Decision provides that two or more Member States may establish joint investigation teams for a specific purpose and for a limited period to carry out criminal investigations in one or more of the States establishing the team. Member States are required to comply with the Framework Decision by 1 January 2003.

1.12. Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA) (OJ L 164 of 22 June 2002, p. 3)

The Framework Decision requires Member States to adopt a common definition of terrorist offence as set out in Article 1. It also obliges Member States to criminalise certain actions related to terrorist groups or terrorism, such as directing or participating in the activities of a terrorist group including by funding its activities in any way, as well as inciting, aiding or abetting and attempting to commit a terrorist offence. Member States had to comply with the Framework decision by 31 December 2002. In June 20041 the Commission produced a report analysing national measures taken to comply with the Framework Decision (COM 2004 409 of 8.6.2004).

1.13. Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA) (OJ L 190 of 18 July 2002, p. 1)

The Framework Decision provides for the execution in any Member State of a judicial decision made in another Member State for the arrest and surrender of a person for the purpose of criminal proceedings or the execution of a custodial sentence. The offences covered by the Framework Decision include terrorism. After 1 January 2004 extradition between Member States will be governed by rules adopted pursuant to the Framework Decision. Member States were required to take the necessary measures to comply with the Framework Decision by 31 December 2003.

1.14. Directive on Insider Trading and Market Manipulation (Market Abuse) (2003/6 of 28 January 2003) (OJ L 96 of 12 April 2003, p. 16 -25)

The Insider Dealing and Market Manipulation (Market Abuse) Directive was adopted by the Council and the Parliament on 3 December 2002. Terrorists may abuse financial markets by financing activities through insider dealing or market manipulation (using clean money in a dirty way) or by laundering 'dirty' money on financial markets through insider dealing and market manipulation. The Market Abuse Directive contributes to strengthen the fight against criminal activities on financial markets.

1.15. Council Decision of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP (2003/48/JHA) (OJ L 16 of 22 January 2003, p. 68)

The Decision relates to access and collection of information concerning and resulting from criminal investigations and proceedings with respect to terrorist offences involving any of the persons, groups or entities listed in the Annex to Common Position 2001/931/CFSP with a view to its communication to Europol and Eurojust. The information in question concerns the identity of the person, group or entity, the acts under investigation or prosecution and links with related cases. In cases involving any of the listed persons, groups or entities the Decision also calls for joint investigation teams in appropriate cases, urgent treatment of requests for mutual

legal assistance and recognition and enforcement of judgements in connection with terrorist offences and sharing of information.

1.16. Ratification of international conventions in accordance with UN SC Resolution 1373 (2001)

In accordance with resolution 1373 (2001), Member States have accepted a political commitment, by means of Article 14 of Common Position 2001/930/CFSP to become parties to the UN Convention for the Suppression of the Financing of terrorism (New York, 9 December 1999) and 12 other conventions on Terrorism.

1.17. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence. (OJ L 196/45 of 2nd of August 2003)

This Framework Decision introduces the principle of mutual recognition of judicial orders freezing property and evidence. It establishes the rules pursuant to which Member States must recognise and execute such orders issued by the competent judicial authorities of another Member State. It applies to freezing orders issued for the purpose of securing evidence or subsequent confiscation of property. For this purpose terrorism is included among the offences for which no verification of double criminality is required.

ANNEXE III

1. MEASURES UNDERWAY AT EU LEVEL RELEVANT TO THE FIGHT AGAINST TERRORIST FINANCING

1.1. Draft Framework Decision on Confiscation of Crime-related Proceeds, Instrumentalities and Property

The draft Framework Decision attempts to harmonise certain confiscation related provisions in the Member States, notably in connection with "extended confiscation". According to this concept, a Court shall have power in certain circumstances to order confiscation of a convicted person's assets where the Court is fully convinced, inter alia, that the person's assets derive from other criminal activity. The Framework Decision received political agreement in December 2002 but is still subject to Member State scrutiny reserves.

1.2. Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to Confiscation Orders

The purpose of this draft Framework Decision is to facilitate co-operation between Member States in the recognition and execution of orders to confiscate property. It obliges Member States to recognise and execute in its territory confiscation orders issued by a court competent in criminal matters in another Member State. The draft Framework Decision received political agreement in June 2004 but remains subject to a number of scrutiny reserves.

1.3. Control of Large Scale Cash Movements - Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on the prevention of money laundering by means of customs co-operation

On 25 June 2002 the Commission adopted a report together with a proposal for a Regulation to introduce controls on significant cash movements by persons entering or leaving the Community. The proposed Regulation would complement the Community Money Laundering Directives and oblige persons entering or leaving the Community customs territory carrying cash or equivalent instruments with a value of €15.000 or more, to make an appropriate declaration.

1.4. Proposal for a third Money Laundering Directive

The proposal for a third Money Laundering Directive was adopted by the Commission on 30th June 2004. The proposal seeks to ensure a common EU-wide approach to the FATF 40 Recommendations as revised in June 2003. It proposes to extend the scope of the Directive to trust and company service providers, introduces more detailed requirements regarding customer due diligence and identification of the beneficial owner and extends the anti-money laundering preventive mechanism to transactions suspected to be associated with terrorist financing.

1.5. Proposal for a Council Decision on the exchange of information and co-operation concerning terrorist offences

The European Commission adopted a Communication on the fight against terrorism, including financing of terrorism on 29th March 2004[22]. The Communication contains in annex a Proposal for a Council Decision enabling the services involved to have access to the most complete and up-to-date information. The Commission's proposal widens the scope of the exchange of information to all terrorist offences within the meaning of the Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism. The obligation to exchange information would apply to all terrorist offences or offences relating to a terrorist group known to the Member States, including participation in the activities of a terrorist group through any form of financing. The exchange of information will apply to all stages of proceedings. Europol and Eurojust must be sent information on terrorist offences at all stages of proceedings, including convictions.

1.6. Proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers

The European Commission is expected to adopt a proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers in the course of October or November 2004. The proposal for a Regulation aims at transposing Special Recommendation VII into Community law. It lays down rules on payer's information accompanying funds transfers, in order to ensure that basic information is immediately available to the authorities responsible for combating terrorism, to assist them in their task. These rules result in a number of obligations applicable to all payment service providers involved in the payment chain. The payer's payment service provider must ensure that funds transfers contain complete, accurate and meaningful payer's information. Any intermediary payment service provider must ensure that all payers' information that accompanies a transfer is retained with the transfer or that appropriate records are kept. The payee's payment service provider must have effective risk-based procedures in order to identify funds transfers lacking complete payer's information and, as appropriate, report suspicious transactions to the authorities responsible for combating terrorism.

1.7. Draft Directive on a New Legal Framework for Payments in the Internal Market

The Commission is working on the above draft proposal which will ensure the harmonised implementation of Special Recommendation VI of the Financial Action Task Force into Community law and thereby guarantee a level playing field for all providers. The planned regulatory regime for money remitters will not only foresee registration of the transmitter by the introduction of a special licence of a payment service provider but will also take into account the specific risk profile of these providers by the establishment of tailor-made supervisory requirements.

---

22 COM(2004)221