

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme

(2020/C 164/06)

I. Inleiding

De Commissie is vastbesloten zowel binnen de EU als in de rest van de wereld witwassen en financieren van terrorisme te bestrijden. Binnen de Europese Unie mag er geen plaats zijn voor illegaal geld. De recente toename van criminele activiteiten tijdens de COVID-19-pandemie ⁽¹⁾ toont aan dat criminelen alle gelegenheden te baat zullen nemen om hun illegale activiteiten voort te zetten ten koste van de samenleving. De EU moet even vastberaden zijn om te voorkomen dat zij de opbrengst van hun misdrijven kunnen gebruiken.

De afgelopen dertig jaar heeft de EU een stevig regelgevend kader gecreëerd voor de preventie en bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme, ondersteund door jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU ⁽²⁾. De EU-regels zijn verstrekend en gaan verder dan de door de Financiële-actiegroep ("FATF") goedgekeurde internationale normen ⁽³⁾. Het scala aan ondernemingen en beroepen die onder deze regels vallen, is gestaag uitgebreid.

De recente aanpassingen aan de wetgeving strekten ertoe het EU-kader voor de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme ("AML/CFT") te versterken. Het gaat onder meer om wijzigingen die de vijfde antiwitwasrichtlijn ("5AMLD") invoerde in de vierde antiwitwasrichtlijn ("4AMLD") ⁽⁴⁾, een uitgebreider mandaat voor de Europese Bankautoriteit ⁽⁵⁾, nieuwe bepalingen voor de controle van liquide middelen ⁽⁶⁾ met ingang van juni 2021, wijzigingen aan de richtlijn kapitaalvereisten ("RKV") ⁽⁷⁾, nieuwe regels voor de toegang tot financiële informatie voor rechtshandavingsinstanties ⁽⁸⁾ en een geharmoniseerde definitie van strafbare feiten en straffen op het gebied van witwassen ⁽⁹⁾.

Daarnaast heeft de EU een nieuw en uitgebreid stelsel voor de bescherming van klokkenluiders ingesteld, dat tegen december 2021 moet zijn omgezet ⁽¹⁰⁾ en dat de bestaande regels uit 4AMLD op dit punt aanvult. Met het nieuwe stelsel krijgen nationale en EU-autoriteiten meer armslag om inbreuken op onder meer de regels inzake de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen, op te sporen en aan te pakken.

⁽¹⁾ Europol, "Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis", maart 2020. De Europese Bankautoriteit heeft krediet- en financiële instellingen nogmaals gewezen op het belang van doeltreffende systemen en controles, en heeft de bevoegde autoriteiten gevraagd hen op dit punt te ondersteunen. Zie "EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic".

⁽²⁾ Het Hof erkende dat het doel van witwasbestrijding samenhangt met de bescherming van de openbare orde en dat een beperking van de door het Verdrag gewaarborgde grondrechten — dus ook van het vrij verkeer van kapitaal — aldus gerechtvaardigd is. De beperkingen moeten wel evenredig zijn (zie arrest van het Hof van Justitie van 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, ECLI:EU:C:2013:270, en arrest van het Hof van Justitie van 31 mei 2018, Zheng, C-190/17, ECLI:EU:C:2018:357).

⁽³⁾ De FATF is een intergouvernementeel orgaan dat normen bepaalt en steun verleent aan de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen ter bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme. De Commissie, 14 EU-lidstaten en de 2 EER-staten zijn lid van de FATF, 13 lidstaten zijn lid van de regionale organisatie Moneyval.

⁽⁴⁾ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43).

⁽⁵⁾ Verordening (EU) 2019/2175 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2019 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), Verordening (EU) nr. 1094/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), Verordening (EU) nr. 1095/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten, Verordening (EU) 2016/1011 betreffende indices die worden gebruikt als benchmarks voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten of om de prestatie van beleggingsfondsen te meten, en Verordening (EU) 2015/847 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie (PB L 334 van 27.12.2019, blz. 1).

⁽⁶⁾ Verordening (EU) 2018/1672 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005 (PB L 284 van 12.11.2018, blz. 6).

⁽⁷⁾ Richtlijn (EU) 2019/878 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU met betrekking tot vrijgestelde entiteiten, financiële holdings, gemengde financiële holdings, beloning, toezichtsmaatregelen en -bevoegdheden en kapitaalconserveringsmaatregelen (PB L 150 van 7.6.2019, blz. 253).

⁽⁸⁾ Richtlijn (EU) 2019/1153 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van regels ter vergemakkelijking van het gebruik van financiële en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten, en tot intrekking van Besluit 2000/642/JBZ van de Raad (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 122).

⁽⁹⁾ Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (PB L 284 van 12.11.2018, blz. 22).

⁽¹⁰⁾ Verordening (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

Intussen is er wel een toenemende consensus dat het kader aanzienlijk moet worden verbeterd. Grote verschillen in de manier waarop het wordt toegepast en ernstige lacunes in de handhaving van de regels moeten worden opgelost.

In haar mededeling “Naar een betere toepassing van het kader voor de bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme” ⁽¹¹⁾ en de bijhorende rapporten van juli 2019 zette de Commissie de maatregelen uiteen die nodig zijn voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme (AML/CFT). Het gaat daarbij onder meer om een betere uitvoering van de bestaande regels, een meer gedetailleerd en geharmoniseerd rulebook, hoogwaardig en consequent toezicht (onder meer door specifieke toezichtstaken op te dragen aan een EU-orgaan), interconnectie van centrale registers van bankrekeningen en een sterker mechanisme voor de coördinatie en ondersteuning van de financiële-inlichtingeneenheden (“FIE’s”).

Het Europees Parlement en de Raad delen dit standpunt. In zijn resolutie van 19 september 2019 ⁽¹²⁾ riep het Europees Parlement op tot meer impulsen voor initiatieven ter versterking van de AML/CFT-acties op EU-niveau en voor de snelle omzetting van EU-regels door de lidstaten. Op 5 december 2019 keurde de Raad Economische en Financiële Zaken conclusies goed over strategische prioriteiten voor AML/CFT ⁽¹³⁾ en nodigde hij de Commissie uit om verder na te gaan welke maatregelen het bestaande kader kunnen versterken.

De Commissie is voornemens een omvattend AML/CFT-beleid uit te voeren dat is aangepast aan specifieke dreigingen, risico's en zwakke plekken waaraan de EU momenteel is blootgesteld ⁽¹⁴⁾, en dat is ontworpen om efficiënt te kunnen inspelen op innovaties. Een sterker AML/CFT-kader zal ook de integriteit van het financiële stelsel van de EU stimuleren, hetgeen nodig is voor de voltooiing van de uitvoering van de bankenunie en de economische en monetaire unie.

Na een effectbeoordeling, ook van de effecten op grondrechten, moet een geïntegreerd EU-stelsel voor AML/CFT worden ontwikkeld. Op basis van de hervormingen die zijn doorgevoerd op het gebied van prudentiële bancaire regelgeving en toezicht, kan het systeem worden gebaseerd op een geharmoniseerd rulebook en een toezichthouder op het niveau van de EU die nauw samenwerkt met bevoegde nationale autoriteiten, om ervoor te zorgen dat het toezicht binnen de eengemaakte markt van hoge kwaliteit en consistent is. Dit moet worden gecombineerd met het opzetten van een EU-mechanisme voor ondersteuning van en coördinatie met FIE's, dat hun doeltreffendheid en de interconnectie met de nationale centrale registers van bankrekeningen versterkt, waardoor de grensoverschrijdende toegang tot informatie over bankrekeningen voor rechtshandavingsautoriteiten en FIE's wordt versneld.

In het voorliggende actieplan wordt uiteengezet hoe de Commissie deze doelstellingen wenst te bereiken, op basis van zes pijlers:

- de effectieve toepassing van het bestaande AML/CFT-kader van de EU verzekeren;
- één AML/CFT-rulebook voor de EU;
- AML/CFT-toezicht op EU-niveau;
- een ondersteunings- en samenwerkingsmechanisme voor FIE's;
- handhaving van EU-strafrechtbepalingen en informatie-uitwisseling;
- versterkte internationale dimensie van het bestaande AML/CFT-kader van de EU.

II. De effectieve toepassing van het bestaande AML/CFT-kader van de EU verzekeren

In de eerste plaats moeten de lidstaten, de bevoegde autoriteiten en de meldingsplichtige entiteiten de AML/CFT-regels van de EU strikt en doeltreffend uitvoeren. Hiervoor moet op meerdere domeinen actie worden ondernomen.

⁽¹¹⁾ COM(2019) 360 final.

⁽¹²⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 19 september 2019 over de stand van zaken ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de antiwitwaswetgeving van de Unie (2019/2820(RSP)).

⁽¹³⁾ Conclusies van de Raad van 5 december 2019 over de strategische prioriteiten inzake de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering (14823/19).

⁽¹⁴⁾ Zoals aangehaald in de recentste supranationale risicobeoordeling van de Unie, het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten, COM(2019) 370 final.

Zorgen voor de effectieve omzetting en toepassing van de antiwitwasrichtlijn (AMLD)

De Commissie heeft tegen alle lidstaten inbreukprocedures ingeleid omdat zij de 4AMLD niet volledig hebben omgezet. Meerdere lidstaten hebben daarop nieuwe wetten goedgekeurd, waarna de desbetreffende inbreukprocedures zijn afgesloten. Tegen andere lidstaten lopen de procedures nog. Medio 2021 zal een studie ter beoordeling van de effectieve toepassing van de 4AMLD in de lidstaten klaar zijn, die zal worden meegenomen in het verslag dat de Commissie moet uitbrengen over de effectieve toepassing van de 4AMLD ⁽¹⁵⁾.

Wat de omzetting van de 5AMLD betreft — die op 10 januari 2020 voltooid had moeten zijn — heeft de Commissie al een aantal inbreukprocedures ingeleid tegen lidstaten die geen omzettingsmaatregelen hebben meegedeeld. De Commissie zal nauw toezien op de invoering van centrale mechanismen voor bankrekeningen en op de registers van uiteindelijk begunstigen, zodat deze registers gegevens van hoogstaande kwaliteit bevatten.

De werkzaamheden aan de interconnectie van de registers van uiteindelijk begunstigen zijn al gestart en de interconnectie moet in 2021 operationeel zijn. De Commissie zal in 2021 ook de derde supranationale risicobeoordeling publiceren met informatie over de risicogebaseerde aanpak.

Monitoring van de capaciteit van lidstaten om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen en te bestrijden

Witwassen schaadt niet alleen de stabiliteit van het financiële stelsel van de EU, maar ook de economie, het goed bestuur en het investeursvertrouwen. In de cyclus van het Europees Semester analyseert de Commissie hoe de AML/CFT-regels in de praktijk worden toegepast in de lidstaten, wat leidt tot landspecifieke aanbevelingen op het gebied van AML/CFT, die door de Raad worden goedgekeurd. Via haar steunprogramma voor structurele hervormingen biedt de Commissie ook technische ondersteuning aan lidstaten bij de uitvoering van de hervormingen die nodig zijn om een aantal van de belangrijkste lacunes in het AML/CFT-systeem van de EU te dichten. Het gaat dan onder meer om personeelstekorten bij de bevoegde autoriteiten, om tekortkomingen bij de toepassing van de op risico gebaseerde aanpak, en om het beperken van de risico's ten gevolge van misbruik van brievenbusondernemingen, "gouden visa" en burgerschapsregelingen.

De Europese Bankautoriteit (EBA)

Het mandaat van de EBA werd recent versterkt bij Verordening (EU) 2019/2175 ⁽¹⁶⁾. De EBA is nu belast met de leiding, coördinatie en monitoring van de inspanningen van alle financiële dienstverleners en bevoegde autoriteiten in de EU op het gebied van AML/CFT. De EBA mag voortaan ook een EU-brede AML/CFT-databank van risico's en toezichtacties aanleggen, risicobeoordelingen van bevoegde instanties maken en, indien nodig, nationale instanties vragen een onderzoek te voeren naar individuele instellingen en te overwegen daartegen maatregelen te nemen. De Commissie verwacht dat de EBA deze versterkte bevoegdheden ten volle zal benutten, met name om te onderzoeken of een nationale toezichthouder bij het uitvoeren van zijn taken de Uniewetgeving heeft overtreden. De EBA voert al controles op de uitvoering uit en heeft in februari 2020 een eerste verslag gepubliceerd ⁽¹⁷⁾. In dat verslag wordt gewezen op een aantal problemen en wordt gesteld dat de aanpak van de bevoegde instanties van het AML/CFT-toezicht van banken niet altijd doeltreffend was.

In deel IV wordt uiteengezet dat de oprichting van een toezichthouder op het niveau van de EU ertoe zal leiden dat de regels beter worden nageleefd en dat zo gepaste actie wordt ondernomen om witwassen te voorkomen of, als dat niet lukt, toch daadwerkelijk te bestraffen. De nieuwe toezichthouder op het niveau van de EU zal beschikken over de nodige AML/CFT-bevoegdheden, -onderzoekscapaciteit en -bevoegdheden en een besluitvormingsstructuur om regels doeltreffender uit te voeren en preventief op te treden bij vermoedens, zodat de daadwerkelijke toepassing van het ene rulebook kan worden gewaarborgd. Volgens de Commissie zullen inspecties ter plaatse om de doeltreffendheid van het AML/CFT-kader in de lidstaten te beoordelen, van cruciaal belang zijn om overal in de Unie hoge kwaliteitsnormen te waarborgen.

⁽¹⁵⁾ Artikel 65, lid 1, 4AMLD.

⁽¹⁶⁾ Zie voetnoot 5.

⁽¹⁷⁾ EBA report on competent authorities' approaches to the anti-money laundering and countering the financing of terrorism supervision of banks, EBA/Rep/2020/06.

De Commissie zal blijven zorgen voor de volledige en juiste omzetting van de AML/CFT-regels en zal ter zake in het tweede kwartaal van 2020 landspecifieke aanbevelingen doen.

III. Zorgen voor een steviger rulebook

Het EU-rechtskader gaat vrij breed. Geleidelijk aan zijn het scala aan zogenoemde meldingsplichtige entiteiten ⁽¹⁸⁾ en de lijst met basismisdrijven uitgebreid, is meer nadruk gelegd op “beneficial ownership” en de op risico's gebaseerde aanpak, en zijn belemmeringen voor de communicatie en samenwerking tussen de relevante autoriteiten weggewerkt. Dit kader biedt de lidstaten een omvattende regelgeving voor de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme.

Door de huidige aanpak van EU-wetgeving wordt het kader echter niet in alle lidstaten op dezelfde manier toegepast en worden deels ook eisen opgelegd die verder gaan dan wat de EU-wetgeving bepaalt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de identificatie van andere meldingsplichtige entiteiten zoals crowdfundingplatforms of diamanthandelaren, om het verlenen van bevoegdheden aan FIE's om tegoeden te bevriezen, en om de invoering van beperkingen op betalingen in contanten ⁽¹⁹⁾. Hierdoor is er minder eenvormigheid in de wetgeving binnen de EU, wat dan weer leidt tot hogere kosten en lasten voor dienstverleners die grensoverschrijdend werken of aanleiding geeft tot regelgevingsarbitrage, waarbij bedrijven zich vestigen daar waar de regels soepeler zijn.

Bij gebrek aan voldoende details over de toegepaste regels en de verdeling van bevoegdheden inzake grensoverschrijdende kwesties wordt de richtlijn niet in alle lidstaten op dezelfde manier geïnterpreteerd. Als de bevoegde autoriteiten (FIE's, toezichthouders, rechtshandhaving-, douane- en belastingautoriteiten) niet zowel nationaal als grensoverschrijdend goed samenwerken, ontstaan lacunes die criminelen kunnen uitbuiten. De Europese toezichthoudende autoriteiten hebben ook nog opgemerkt ⁽²⁰⁾ dat afwijkingen in de regelgevende aanpak van toezicht en in de toepassing van een risicogebaseerde aanpak het verstrekken van grensoverschrijdende diensten ondermijnen en de kosten voor ondernemingen doen oplopen; bovendien belemmeren zij ook de vlotte werking van het AML/CFT-kader van de EU. Dit is bijzonder relevant op het gebied van FinTech, en de EBA heeft de Commissie aanbevolen te zorgen voor geharmoniseerde eisen voor deze ondernemingen ⁽²¹⁾, als zij een risico vormen op het gebied van witwassen en financieren van terrorisme.

De EU-wetgeving inzake AML/CFT moet verfijnder en preciezer worden, en moet minder onderhevig zijn aan uiteenlopende tenuitvoerleggingen. Bepaalde aanvullende vereisten die de lidstaten opleggen bij de omzetting van de antiwitwasrichtlijnen, kunnen wel bijdragen aan een sterker AML/CFT-kader en zouden in het toekomstige EU-rulebook kunnen worden verwerkt. Om te uiteenlopende interpretaties en toepassingen van de regels te voorkomen, zouden delen van de AMLD's kunnen worden omgevormd tot een verordening, met rechtstreeks toepasselijke bepalingen. Daarbij zou het ten minste moeten gaan om bepalingen inzake de lijst met meldingsplichtige entiteiten, vereisten inzake cliëntenonderzoek, interne controles, meldplichten, en bepalingen inzake registers van uiteindelijk begunstigten en centrale mechanismen voor bankrekeningen. Ook een meer geharmoniseerde aanpak voor de identificatie van politiek prominente personen, moet worden overwogen. Aan de efficiëntie van het systeem moet bijzondere aandacht worden besteed: er moeten meer details worden verstrekt over de toezichtstructuur en -taken voor alle meldingsplichtige entiteiten en de taken van de FIE's (zie de volgende delen). Een geïntegreerd EU-systeem voor AML/CFT moet ook een voldoende gedetailleerd rulebook omvatten om rechtstreeks toezicht te vergemakkelijken.

Daarnaast is het, met inachtneming van bepaalde regels, mogelijk om bij veranderende situaties tot verdere harmonisering te komen via machtigingen om meer gedetailleerde regels goed te keuren via gedelegeerde of uitvoeringshandelingen.

⁽¹⁸⁾ Behalve op de financiële sector, beoefenaars van juridische beroepen en accountants is het EU-kader ook van toepassing op vastgoedmakelaars, gokdiensten, personen die in goederen handelen, verleners van diensten voor het omwisselen van virtuele in fiduciaire valuta, aanbieders van bewaarportemonnees en personen die handelen in kunstwerken.

⁽¹⁹⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende beperkingen op betalingen in contanten, COM (2018) 483 final. In de loop van 2021 zal deze kwestie verder doelgericht worden beoordeeld.

⁽²⁰⁾ Joint Opinion of the European Supervisory Authorities on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector, ESA, 4 oktober 2019.

⁽²¹⁾ Report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services, EBA, 29 oktober 2019.

De reikwijdte van de EU-wetgeving moet worden uitgebreid om ook de implicaties van technologische ontwikkelingen en innovaties in internationale normen te vatten. Voor werkzaamheden op internationaal niveau lijkt het raadzaam dat meer sectoren of entiteiten onder de AML/CFT-regels vallen en dat wordt nagegaan hoe de regels moeten worden toegepast op dienstverleners voor virtuele activa ⁽²²⁾, voor wie zij nu nog niet gelden. Ook andere maatregelen zijn te overwegen, zoals het makkelijker maken om digitale identificatie te gebruiken om op afstand cliënten te identificeren en hun identiteit te controleren en om op afstand zakelijke relaties tot stand te brengen, of de invoering van een maximumbedrag voor grote betalingen in contanten. Daarnaast is een EU-brede interconnectie tussen centrale mechanismen voor bankrekeningen nodig zodat rechtshandhavinginstanties en FIE's sneller toegang krijgen tot financiële informatie en grensoverschrijdende samenwerking wordt vergemakkelijkt.

Gezien de toename van cybergerelateerde financiële misdrijven en fraude in het bijzonder, zouden bepalingen kunnen worden overwogen om administratieve bevroezing door FIE's te vergemakkelijken en financiële instellingen te verplichten intrekingsverzoeken op te volgen en uit te voeren. Ook burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders houden risico's in, en er moet worden nagedacht over hoe deze risico's kunnen worden ingeperkt. Ook aan in de supranationale risicobeoordeling vastgestelde risicosectoren moet aandacht worden besteed.

Bij het uitwerken van dergelijke nieuwe maatregelen is het belangrijk om de extra financiële en administratieve lasten voor lidstaten en meldingsplichtige entiteiten tot een minimum te beperken en een risicogebaseerde aanpak te hanteren.

Doordat de straffen voor lacunes op het vlak van AML/CFT strenger zijn geworden, zijn meldingsplichtige entiteiten op zoek gegaan naar manieren om de regels beter na te leven, onder meer door meer middelen vrij te maken en uitgebreide remediërsprogramma's op te zetten, hun bedrijfsmodellen ingrijpend te herzien, of sommige producten, klanten of markten, waaronder het systeem van correspondentenbanken, te schrappen. Dit kan onbedoelde gevolgen hebben voor het verstrekken van financiële diensten en de financiering van de economie. Technische oplossingen ter verbetering van het opsporen van verdachte transacties en activiteiten moeten overeenstemmen met internationale en EU-normen over AML/CFT en met andere EU-regels, waaronder regels inzake gegevensbescherming en antitrustregels.

Aangezien de AML/CFT-regels van de Unie niet bedoeld zijn om de toegang tot legitieme financiële diensten te verhinderen, moet er meer duidelijkheid komen over hoe deze regels zich verhouden tot andere wetgeving in de financiële sector ⁽²³⁾. Er moet ook worden nagedacht over de vraag of en in welke omstandigheden witwassen en financieren van terrorisme kunnen leiden tot de verklaring dat de bank faalt of waarschijnlijk zal falen, en mogelijk tot de afwikkeling van een bank in het kader van de richtlijn herstel en afwikkeling banken ⁽²⁴⁾ of tot de liquidatie volgens de normale insolventieprocedure en de noodzaak om de depositohouders te vergoeden. De richtlijn depositogarantiestelsels ⁽²⁵⁾ kan duidelijker worden geformuleerd om het risico te verkleinen dat van witwassen of terrorismefinanciering verdachte depositohouders worden vergoed via een uitbetaling door een depositogarantiestelsel; tezelfdertijd moet ook de rol van de depositogarantiestelsels en andere AML/CFT-autoriteiten worden verduidelijkt. Ook zou moeten worden gekeken hoe de verplichting in het kader van de richtlijn betaalrekeningen ⁽²⁶⁾ om elke klant een basisrekening te verstrekken, kan worden verzoend met de AML/CFT-verplichting om de zakelijke relatie te verbreken als meldingsplichtige entiteiten vermoedens hebben over de cliënt of geen bijgewerkte cliëntinformatie kunnen verkrijgen. Tot slot moet ook worden beoordeeld of de huidige categorieën betaaldienstverleners die onder de AML/CFT-wetgeving vallen, voldoende.

De kaders voor financiële diensten kunnen verder worden uitgewerkt zodat prudentiële toezichthouders concrete verplichtingen hebben om informatie te delen met hun AML/CFT-tegenhangers. Voor de fit-and-proper-tests in financiële-dienstenwetgeving moeten striktere AML/CFT-voorwaarden worden gehanteerd.

⁽²²⁾ De FATF definieert virtuele activa als digitale weergaven van waarde die digitaal kunnen worden verhandeld of overgedragen en die kunnen worden gebruikt voor betalingen of beleggingen. Virtuele activa zijn dus geen digitale weergave van fiduciaire activa, effecten en andere financiële activa waarvoor al normen bestaan.

⁽²³⁾ Zie ook de aankondiging in het werkprogramma van de Commissie dat zij een wetgevingskader voor cryptoactiva zal voorstellen.

⁽²⁴⁾ Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190).

⁽²⁵⁾ Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 149).

⁽²⁶⁾ Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 214).

De meldingsplichtige entiteiten moeten zich volledig houden aan de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming als zij toegang krijgen tot informatie die nodig is om te voldoen aan de vereisten inzake cliëntenonderzoek, net zoals de overheidsinstanties dat moeten doen als zij onderling — binnen en buiten de EU — informatie uitwisselen. Als meldingsplichtige entiteiten toegang krijgen tot bijvoorbeeld bepaalde overheidsregisters, kan dat problemen geven inzake gegevensbescherming. De moeilijkheden om gegevensbescherming en vertrouwelijkheid te doen respecteren, werden ook vermeld in het kader van de informatieuitwisseling tussen bevoegde autoriteiten. Deze kwesties moeten worden opgelost.

De Commissie zal in het eerste kwartaal van 2021 wetgevingsvoorstellen doen voor één enkel rulebook voor AML/CFT, die gebaseerd zullen zijn op een grondige effectbeoordeling.

IV. Naar AML/CFT-toezicht op EU-niveau

In een efficiënt AML/CFT-kader is toezicht cruciaal. Het belang van passend toezicht werd bevestigd in het AML-pakket van juli 2019, waar de analyse van meerdere witwasklagen aantoonde dat er ernstige tekortkomingen bestonden inzake het risicobeheer door kredietinstellingen en het toezicht op die instellingen door zowel AML/CFT- als prudentiële toezichthouders. Daarnaast bleek uit onlangs door onderzoeksjournalistiek aan het licht gebrachte mogelijke witwasklagen dat ook het toezicht op niet-financiële entiteiten niet vlekkeloos verloopt.

Deze opvallende kwesties zijn het gevolg van zowel de vormgeving van het toezichtskader als de wijze waarop het wordt toegepast. Op dit moment verloopt het AML/CFT-toezicht in de EU nationaal. De kwaliteit en doeltreffendheid lopen erg uiteen door de grote verschillen in personeel en financiële middelen, deskundigheid en prioriteit. De Unie beschikt niet over de nodige regelingen om AML/CFT-incidenten met grensoverschrijdende aspecten doeltreffend te behandelen. Het AML/CFT-kader van de EU is slechts zo sterk als de zwakste schakel, en fouten van één nationale autoriteit doen risico's ontstaan voor de hele eengemaakte markt. De EU als geheel ondervindt dan financiële, economische en reputatieschade.

De EU kan niet wachten op nog meer problemen alvorens een doeltreffend AML/CFT-toezichtstelsel uit te bouwen dat bijdraagt aan de goede werking van de eengemaakte markt en de bankenunie. Het AML/CFT-toezicht moet in de hele EU van hoge kwaliteit zijn om het vertrouwen van burgers en de internationale gemeenschap te herstellen.

Er is een duidelijke behoefte aan een geïntegreerd AML/CFT-toezichtstelsel op EU-niveau dat zorgt voor de consistente en hoogwaardige toepassing van het AML/CFT-rulebook in de EU en doeltreffende samenwerking tussen alle bevoegde autoriteiten ondersteunt. De sectoren en specifieke kwesties kunnen dan wel sterk verschillen, maar de ervaringen met het opzetten en de werking van de bestaande EU-mechanismen voor gecentraliseerd toezicht, zoals het gemeenschappelijk toezichtmechanisme, de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad en het Europees Systeem voor financieel toezicht kunnen nuttige inzichten bieden.

Een AML/CFT-toezichtstelsel op EU-niveau, waarin de nationale systemen worden geïntegreerd en dat deze ook aanvult, biedt een oplossing voor gefragmenteerd toezicht, een geharmoniseerde toepassing en handhaving van de AML/CFT-regels in de EU, ondersteuning voor toezicht ter plaatse en een constante informatiestroom over lopende maatregelen en vastgestelde tekortkomingen. De nationale toezichthouders zullen een cruciaal onderdeel van dit systeem blijven en het dagelijkse toezicht blijven uitvoeren. De EU als centraal punt in dit systeem krijgen is een prioriteit, en de taken en bevoegdheden van de EU moeten, net als de interactie met de nationale toezichthouders, duidelijk worden omschreven in het wetgevingsvoorstel.

Taken van de AML/CFT-toezichthouder op EU-niveau

De AML/CFT-toezichthouder op EU-niveau zal zeer duidelijke bevoegdheden krijgen om toezicht te houden op en instructies te geven aan nationale autoriteiten die verschillende AML/CFT-taken uitvoeren, en om de coördinatie met toezichthouders van buiten de EU beter te coördineren. De samenwerking tussen en de respectieve bevoegdheden van de EU-toezichthouder en de nationale toezichthouders moeten in een formeel proces worden vastgelegd.

Er is behoefte aan hoogwaardig toezicht in grensoverschrijdende zaken en zwakke schakels in het EU-toezichtskader moeten absoluut worden vermeden. Daartoe moet een EU-orgaan worden toegerust met rechtstreekse AML/CFT-toezichtstaken over bepaalde meldingsplichtige entiteiten waarvoor dat orgaan exclusieve of gedeelde bevoegdheden zou kunnen hebben. Dat impliceert dat er een herziening mogelijk moet zijn van intern beleid, procedures en controles, en van de daadwerkelijke uitvoering door de entiteiten waarop toezicht wordt uitgeoefend, in combinatie met de herziening van documentatie over transacties en cliënten. De toezichthouder van de Unie zou, alleen of samen met de nationale toezichthouder, de opdracht kunnen krijgen om toezicht uit te oefenen op duidelijk omschreven meldingsplichtige entiteiten of types activiteiten gedurende een bepaalde periode, op basis van het vastgestelde risiconiveau. De EU-toezichthouder heeft zeker toegevoegde waarde bij het toezicht op en beoordelen van risico's in de EU. Met de structuur van EU-organen die op andere domeinen actief zijn in het achterhoofd, kan EU-toezicht worden geregeld via een mechanisme waarvoor de beslissingen op het niveau van de EU worden genomen en worden gehandhaafd via EU-desks in de lidstaten.

Een andere mogelijkheid is dat voor bepaalde types meldingsplichtige entiteiten rechtstreekse toezichtsbevoegdheden worden gecombineerd, die dan in coördinatie met de lidstaten worden uitgevoerd en waarbij andere entiteiten coördinatie- en toezichtsbevoegdheden hebben. De Commissie zal een toezichtsmechanisme voorstellen dat het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel naleeft, evenals de bestaande jurisprudentie over bevoegdheden die aan agentschappen van de Unie kunnen worden toegekend.

Reikwijdte van toezicht op EU-niveau

Het risico op witwassen bestaat zowel binnen als buiten de financiële sector en evolueert in de loop van de tijd en tussen de lidstaten. Voor doeltreffender toezicht is een mandaat nodig van een EU-AML/CFT-toezichthouder dat vanaf het begin alle risicodomeinen beslaat, waarbij de ernst van de risico's voor alle sectoren wordt erkend. Op die manier beschikt de EU-toezichthouder van meet af aan over alle nodige instrumenten om de praktijken in de hele EU te harmoniseren en in alle sectoren voor toezicht op hoog niveau te zorgen. Gezien de complexe taken en het grote aantal meldingsplichtige entiteiten in de hele EU kan het AML/CFT-toezicht ook op incrementele wijze worden opgezet zodat het gaandeweg, naarmate het wordt geconsolideerd en efficiënter werkt, op alle (financiële en niet-financiële) sectoren kan bestrijken die aan AML/CFT-verplichtingen onderworpen zijn.

Een andere mogelijkheid is dat de EU-toezichthouder rechtstreeks verantwoordelijk is voor de financiële sector als deel van een geïntegreerd systeem met nationale toezichthouders, en ook verantwoordelijk is voor het indirecte toezicht op de niet-financiële sector. Voor indirect toezicht op de niet-financiële sector kan het EU-orgaan optreden waar nodig om de hoogstaande kwaliteit van het toezicht op de niet-financiële sector in de hele Unie te waarborgen.

Bij andere opties, die een enger toepassingsgebied impliceren, zou de EU-toezichthouder uitsluitend toezien op financiële instellingen, die wel het grootste deel van de financiële transacties vertegenwoordigen. Gecentraliseerd toezicht in deze sector kan makkelijker worden bereikt aangezien de sector al in grote mate gereguleerd is en onder toezicht staat. Anderzijds zouden met deze optie zwakke schakels in het EU-toezichtskader blijven bestaan en zou er geen efficiënt AML/CFT-systeem komen.

Hoe dan ook vereist de op risico gebaseerde aanpak van AML/CFT-toezicht — zoals verankerd in zowel de Uniewetgeving als de internationale normen — dat risico's op witwassen en financieren van terrorisme worden geïdentificeerd en dat de middelen voor toezicht worden toegewezen op basis van de resultaten van een specifieke risicobeoordeling. Bij het ontwerpen van het toezicht op EU-niveau moet rekening worden gehouden met risico's en moet de deskundigheid die op dit domein door de nationale toezichthouders is opgebouwd, verder worden ontwikkeld.

Tot slot kan ook worden nagegaan of deze toezichthouder bepaalde bevoegdheden moet krijgen om toezicht te houden op en ondersteuning te verlenen bij de tenuitvoerlegging van het bevroren van tegoeden in het kader van beperkende EU-maatregelen (sancties) in de lidstaten. Hoewel AML/CFT- en beperkende maatregelen op heel wat gebieden kunnen verschillen qua taken en problemen, is een aantal gezamenlijke uitdagingen en synergieën het bestuderen waard.

Welk EU-orgaan?

Het toezicht op EU-niveau kan worden toevertrouwd aan een bestaand EU-agentschap, namelijk de EBA, of aan een nieuw daartoe op te richten orgaan.

In recentelijk goedgekeurde wetgeving krijgt de EBA de taak de inspanningen om de AML/CFT-maatregelen in de hele EU ten aanzien van financiële instellingen te leiden, te coördineren en te monitoren. Op het vlak van continuïteit en vlotte werking zou het duidelijke voordelen opleveren als de EBA aanvullende verantwoordelijkheden op het vlak van AML/CFT-toezicht zou krijgen. In dat geval zou de EBA echter ook aanzienlijk moeten worden hervormd en moet worden gewerkt aan kennis en bevoegdheden inzake AML/CFT. Haar governance- en besluitvormingsprocedures zouden ingrijpend moeten

worden herzien om te garanderen dat toezichtbeslissingen steeds onafhankelijk en uitsluitend in het belang van de EU worden genomen. Daarnaast moeten ook haar onderzoekscapaciteit en -bevoegdheden worden uitgebreid. Gezien het mandaat en de capaciteit van de EBA zou het moeilijk kunnen zijn om het toezicht op meldingsplichtige entiteiten buiten de financiële sector aan de EBA toe te vertrouwen.

Er zou dus ook een nieuw, gespecialiseerd EU-orgaan voor AML-toezicht kunnen worden opgericht, dat bevoegd zou zijn voor het toezicht op meldingsplichtige entiteiten in zowel de financiële als de niet-financiële sector. Zo kan er zoveel mogelijk flexibiliteit komen voor het ontwerpen van een systeem op maat wat betreft organisatie en governance, met vereenvoudigde en vlotte besluitvormingsprocedures om snel te kunnen inspelen op risico's, en van synergieën met het coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor FIE's (zie volgend deel). Het zou echter langer duren voordat een nieuw orgaan operationeel zou zijn, de kostprijs zou relatief hoger zijn en er zou rekening moeten worden gehouden met risico's bij de uitvoering. Afhankelijk van de taken die dit orgaan zou krijgen, moeten nodeloze overlap of inconsistenties met de taken van andere toezichthoudende instanties als de EBA worden voorkomen.

Ook de budgettaire gevolgen van de verschillende opties moeten zeker worden meegewogen. Met name in de huidige economische context valt er veel voor te zeggen om het toezicht te financieren met bijdragen van de entiteiten uit de particuliere sector waarop toezicht wordt uitgeoefend, zoals dat al voor meerdere EU-organen het geval is.

De Commissie zal in het eerste kwartaal van 2021 voorstellen indienen voor een AML/CFT-toezichthouder op EU-niveau, op basis van een grondige effectbeoordeling van de opties op het vlak van de functies, de reikwijdte en de structuur.

V. Naar een ondersteunings- en coördinatiemechanisme voor FIE's

In het huidige EU-kader moeten alle meldingsplichtige entiteiten alle verdachte transacties melden bij de nationale FIE. Op basis van de meldingen van de meldingsplichtige entiteiten en douanegegevens betreffende contant geld maken de FIE's financiële analyses, die vervolgens worden bezorgd aan rechtshandavingsautoriteiten, toezichthouders, belastingautoriteiten en andere FIE's. Bijvoorbeeld rechtshandavingsautoriteiten maken daar bij strafrechtelijke onderzoeken gebruik van. De strategische analyse van trends en patronen door FIE's leidt ook tot handvatten voor en feedback aan meldingsplichtige entiteiten om hen bij te staan bij het ontdekken van patronen van witwassen en financieren van terrorisme.

Met betrekking tot de vraag hoe zij de regels toepassen en onderling maar ook met andere autoriteiten in eigen land en in de EU samenwerken, is een aantal tekortkomingen vastgesteld.

In eigen land wordt slechts beperkt gebruik gemaakt van meldingstemplates voor meldingsplichtige entiteiten, en zijn deze templates vaak op maat gesneden van specifieke ondernemingen (b.v. banken). Meerdere FIE's beschikken nog niet over de nodige IT-instrumenten om de informatie doeltreffend te verwerken en te analyseren.

FIE's zijn verplicht feedback te geven aan meldingsplichtige entiteiten over hun meldingen. Die feedback blijft echter beperkt en is zelfs nagenoeg onbestaande als het in meldingen van meldingsplichtige entiteiten over een andere lidstaat gaat. Door het uitblijven van feedback beschikken de meldingsplichtige entiteiten niet over de nodige instrumenten om hun preventieve maatregelen aan te passen of doelgerichter te maken.

Gezien de vaak grensoverschrijdende aard van witwassen en financieren van terrorisme is de beperkte informatie-uitwisseling tussen FIE's en andere bevoegde autoriteiten een bron van zorg. Het is bijvoorbeeld zo dat, hoewel douaneautoriteiten in de EU wel regelmatig gegevens over contact geld aan FIE's verstrekken, zij maar weinig feedback krijgen van die FIE's, hoewel dat toch cruciaal is voor een concretere en doeltreffendere risicoanalyse.

Ook problemen bij de werking en het hosten van FIU.net (het EU-systeem voor informatie-uitwisseling tussen FIE's) moeten worden aangepakt aangezien het een oud IT-instrument is, dat aan een aanzienlijke upgrade van zowel de software als de hardware toe is, en waarvoor nieuwe functionaliteiten moeten worden ontwikkeld zodat de samenwerking vlotter kan verlopen.

De meeste verdachte transacties die bij de FIE's worden gemeld, zijn grensoverschrijdend van aard, maar de gezamenlijke analyse blijft beperkt. Zo ontstaan er lacunes in de identificatie van grensoverschrijdende zaken. Dergelijke informatie in een grensoverschrijdend context moet veel beter kunnen worden geanalyseerd, met name aangezien witwaszaken steeds complexer worden.

Rol van een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme op EU-niveau

Een FIE-coördinatie- en ondersteuningsmechanisme op EU-niveau zou een oplossing bieden voor deze zwakke punten. Dit mechanisme zou de leiding nemen bij de coördinatie van de werkzaamheden van de nationale FIE's. Het zou daarbij onder meer gaan om de identificatie van verdachte transacties met een grensoverschrijdende dimensie, de gezamenlijke analyse van grensoverschrijdende gevallen en de identificatie van trends en factoren die relevant zijn voor het beoordelen van risico's inzake witwassen en terrorismefinanciering op nationaal en supranationaal niveau. Het mechanisme moet ook zorgen voor het goedkeuren of voorstellen van uitvoeringsmaatregelen of normen die nodig zijn door de sterker geharmoniseerde bepalingen van het rulebook over verplichte meldingen bij de FIE's en de kenmerken, activiteiten, samenwerking en modellen van de FIE's, en moet opleiding en capaciteitsopbouw voor de FIE's stimuleren. Het coördinatie- en ondersteuningsmechanisme op EU-niveau zou ook de samenwerking moeten verbeteren tussen bevoegde autoriteiten (FIE's, toezichthouders, rechtshandavings-, douane- en belastingautoriteiten), zowel nationaal als grensoverschrijdend, en met FIE's van buiten de EU.

Er zou een meer centrale capaciteit kunnen worden opgebouwd, op basis van IT-instrumenten, waarmee grensoverschrijdende verdachte transacties kunnen worden opgespoord en trends makkelijker worden ontdekt.

Ook de duurzaamheid van FIU.net, dat momenteel door Europol wordt beheerd, is hier van belang. Er moet dringend worden geïnvesteerd in de ontwikkeling daarvan omdat de huidige problemen de informatie-uitwisseling en datamatching hinderen. Aangezien wordt gepland om het technische beheer van het systeem door Europol over te dragen, moet een passende en financieel haalbare oplossing worden gevonden. Op korte termijn zal de Commissie het beheer van FIU.net overnemen zodat het systeem ononderbroken blijft werken ⁽²⁷⁾. Op langere termijn zou het coördinatie- en ondersteuningsmechanisme op EU-niveau de taak kunnen krijgen FIU.net of de opvolger daarvan te hosten. Ook andere mogelijke oplossingen kunnen worden overwogen.

Orgaan dat op EU-niveau het coördinatie- en ondersteuningsmechanisme moet opzetten

De taak om een ondersteunings- en coördinatiemechanisme voor FIE's te bieden, zal afhangen van welke rol voor dit mechanisme wordt weggelegd.

Als voor dit mechanisme een brede rol is weggelegd om alle bovengenoemde aspecten te behandelen, zou het beheer van het mechanisme kunnen worden opgenomen door een bestaand EU-agentschap of door een nieuw, specifiek orgaan. Als een nieuw EU-orgaan wordt opgericht voor kwesties op het domein van toezicht, kan dat orgaan ook dit mechanisme beheren. Daarbij moet worden opgemerkt dat twaalf FIE's in de EU nu al toezichthoudende taken hebben voor de niet-financiële sector, en sommige daarvan voor alle sectoren.

Als het coördinatie- en ondersteuningsmechanisme een minder brede rol krijgt, kan dat een aantal van de vastgestelde tekortkomingen oplossen, maar zou dat niet leiden tot een doeltreffend coördinatie- en ondersteuningsmechanisme op EU-niveau. In dergelijke omstandigheden kunnen meerdere opties worden overwogen. Als de taken bijvoorbeeld worden beperkt tot het uitbrengen van ontwerpen van reguleringsnormen en richtsnoeren, kan dat worden geregeld door het FIU-platform — momenteel een informeel comité van de Commissie — om te vormen tot een comitologiecomité en het aan de Commissie over te laten om de resultaten van de werkzaamheden van dat comité goed te keuren via gedelegeerde of uitvoeringshandelingen. Een andere mogelijkheid is een formeel netwerk van FIE's met een eigen mandaat en eigen taken.

Welke vorm het coördinatie- en ondersteuningsmechanisme ook krijgt, het beheer ervan en het besluitvormingsproces moet onafhankelijk genoeg verlopen, terwijl het werkt als een netwerk van nationale FIE's met een EU-centrum.

De Commissie zal in het eerste kwartaal van 2021 voorstellen indienen voor een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor FIE's op EU-niveau, op basis van een grondige effectbeoordeling van de opties op het vlak van de rol en de structuur ervan. De Commissie neemt in het vierde kwartaal van 2020 het beheer van FIU.net over.

⁽²⁷⁾ Met het nodige respect voor de aard van de informatie.

VI. Handhaving van EU-strafrechtbepalingen en informatie-uitwisseling

Verschillende wetgevingsinstrumenten en institutionele regelingen vergemakkelijken de handhaving van strafrechtbepalingen en informatie-uitwisseling op EU-niveau.

Met recente maatregelen werden lacunes in de definitie en bestraffing van witwassen in de EU gedicht en werd gerechtelijke en politieke samenwerking vergemakkelijkt ⁽²⁸⁾. De Commissie zal toezicht houden op de tijdige omzetting en uitvoering van deze maatregelen. Het gebruik van financiële informatie voor ernstige strafbare feiten is ook uitgebreid door rechtshandhavingsinstanties rechtstreekse toegang te geven tot het centrale mechanisme voor bankrekeningen en tegelijk de samenwerking te verbeteren tussen rechtshandhavingsinstanties, FIE's en Europol voor dergelijke ernstige strafbare feiten ⁽²⁹⁾. Deze maatregelen bespoedigen strafrechtelijke onderzoeken en zorgen voor meer slagkracht bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Een EU-brede interconnectie tussen centrale mechanismen voor bankrekeningen zal ervoor zorgen dat rechtshandhavingsautoriteiten en FIE's beschikken over snellere toegang tot financiële informatie en zal de grensoverschrijdende samenwerking verbeteren, en moet in ieder geval ook rechtshandhavingsinstanties omvatten. Deze interconnectie moet als een prioriteit worden beschouwd.

Voor de terugvordering van opbrengsten van misdrijven zijn cruciale normen opgesteld ⁽³⁰⁾. De Commissie zal in 2020 een verslag publiceren met een overzicht van de uitvoering van deze regels en de bestaande manieren om de rol van bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen te verbeteren. Vanaf december 2020 zullen nieuwe maatregelen van toepassing zijn ⁽³¹⁾ die grensoverschrijdende ontneming van vermogensbestanddelen zullen vergemakkelijken en de bevrozing en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen in de EU sneller en eenvoudiger zullen maken.

Tegelijk is het cruciaal om op EU-niveau capaciteit op te bouwen om financiële misdrijven te onderzoeken en te vervolgen.

Europol levert extra inspanningen om economische en financiële misdaad te bestrijden met het nieuwe European Economic and Financial Crimes Centre (EFECC), dat in de loop van 2020 operationeel moet worden. Het EFECC zal alle capaciteit inzake financiële inlichtingen en economische misdrijven binnen Europol concentreren in één entiteit en zal streven naar betere operationele efficiëntie en zichtbaarheid en naar een betere omgang met belanghebbenden en meer financieringsmogelijkheden. De Commissie ondersteunt de oprichting van het EFECC ten volle en is van mening dat het centrum het belang benadrukt van financiële onderzoeken op alle gebieden van criminaliteit waarvoor Europol bevoegd is.

Volgens de Commissie zou het EFECC een natuurlijke tegenhanger kunnen zijn van het ondersteunings- en coördinatiemechanisme van de EU voor FIE's en zouden beide entiteiten kunnen werken aan oplossingen voor betere informatie-uitwisseling, met name in grensoverschrijdende gevallen.

Om het onderzoek naar en de vervolging van witwaszaken in de hele EU te verbeteren, financiert ⁽³²⁾ de Commissie het Anti-Money Laundering Operational Network (AMON), dat de betrokken rechtshandhavingsautoriteiten verbindt. Het netwerk vergemakkelijkt grensoverschrijdende financiële onderzoeken en heeft een wereldwijd bereik. De taak van AMON zou moeten worden versterkt en het netwerk zou over een operationeel budget moeten kunnen beschikken om concrete zaken te ondersteunen. Alle EU-lidstaten zouden moeten toetreden. Daarnaast zouden lidstaten gebruik moeten blijven maken van de ondersteuning van Eurojust om grensoverschrijdende samenwerking bij de vervolging van witwaszaken te vergemakkelijken. Ten slotte zal het Europees Openbaar Ministerie (EOM), dat zijn werkzaamheden eind 2020 zal beginnen, bevoegd zijn om witwasmisdrijven die verband houden met misdrijven tegen de EU-begroting, te onderzoeken en te vervolgen.

Er is nog steeds ruimte voor verbetering en stimulering van de informatie-uitwisseling tussen alle bevoegde autoriteiten (FIE's, toezichthouders, rechtshandhavings-, douane- en belastingautoriteiten), zowel nationaal als grensoverschrijdend.

In het kader van een beter gebruik van financiële inlichtingen moet de rol van publiek-private partnerschappen (PPP's) waar mogelijk worden aangemoedigd, aangezien in sommige gevallen de aard van de informatie het delen ervan beperkt en bij het delen van informatie de wetgeving inzake gegevensbescherming moet worden nageleefd. PPP's houden in dat informatie wordt gedeeld tussen rechtshandhavingsautoriteiten, FIE's en de particuliere sector. Zij kunnen verschillende vormen aannemen. Sommige blijven beperkt tot het uitwisselen van informatie over typologieën en trends door FIE's en

⁽²⁸⁾ Zie voetnoot 9.

⁽²⁹⁾ Zie voetnoot 8.

⁽³⁰⁾ Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PB L 127 van 29.4.2014, blz. 39).

⁽³¹⁾ Verordening (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevrozingsbevelen en confiscatiebevelen (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 1).

⁽³²⁾ Middelen uit het ISF Politie.

rechtshandhavers met meldingsplichtige entiteiten. Bij andere wordt operationele informatie over verdachten die bij rechtshandhavers door inlichtingen in beeld zijn gekomen, gedeeld met meldingsplichtige entiteiten om de transacties van deze verdachten te monitoren. Het delen van informatie die persoonsgegevens bevat, moet volledig conform de wetgeving op de gegevensbescherming en met inachtneming van de mandaten van de betrokken autoriteiten verlopen.

Binnen het huidige EU-AML-CFT-kader moeten FIE's al typologieën en trends delen met de particuliere sector. Deze verplichting kan worden verduidelijkt en verbeterd, als onderdeel van het faciliteren van bepaalde types PPP's en van het verbeteren van informatiedeling. Gezien de verschillen in wettelijke kaders en praktische regelingen tussen de lidstaten vindt de Commissie het tevens cruciaal om handvatten te hebben en goede praktijken voor PPP's te delen, met name met betrekking tot antitrustregels, waarborgen en beperkingen op het gebied van gegevensbescherming en garanties over grondrechten.

De Commissie zal tegen het eerste kwartaal van 2021 handvatten opstellen. Met betrekking tot gegevensbescherming bij PPP's zal de Commissie overwegen het Europees Comité voor gegevensbescherming te vragen een advies uit te brengen. Mogelijkheden om het AMON te versterken en de uitwisseling van informatie tussen bevoegde autoriteiten binnen en over de landgrenzen te bevorderen, zullen worden overwogen.

VII. Versterkte internationale dimensie van het bestaande AML/CFT-kader van de EU

Witwassen en financieren van terrorisme zijn wereldwijde dreigingen en de EU is vastberaden deze in samenwerking met haar internationale partners te bestrijden. Als wereldwijd bepaler van normen heeft de FATF de leiding genomen van de wereldwijde strijd tegen witwassen en financieren van terrorisme. De Commissie draagt actief bij aan de werkzaamheden van de FATF en blijft de FATF-normen uitvoeren en de naleving ervan wereldwijd stimuleren. Voor de nieuwe, omvattende aanpak van AML/CFT die de EU nodig heeft, moet de EU ook een grotere rol spelen bij het bepalen van de internationale normen.

De Commissie heeft namens de EU het nieuwe mandaat van het FATF ⁽³³⁾ bekrachtigd en wil een grote rol spelen bij het afdwingen van wereldwijde normen en bij het verstrengen van deze normen, zodat zij op hetzelfde niveau komen als de eigen normen van de EU. Eén voorbeeld is transparantie inzake uiteindelijk begunstigden, waar de EU voor een ambitieuze aanpak van de risico's van ondoorzichtige structuren heeft gekozen. Tegelijk zal de Commissie actief steun verlenen aan inspanningen om nieuwe en opkomende risico's wereldwijd aan te pakken. Om daarin te slagen, moet de EU met één stem spreken in de FATF. Dit kan door de Commissie de taak te geven de Europese Unie te vertegenwoordigen in de FATF, overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag. Als eerste stap zou er een versterkt coördinatiemechanisme tussen de Commissie en de lidstaten moeten worden opgezet, zodat de EU-vertegenwoordigers overlegde standpunten vertolken in de FATF.

Wederzijdse beoordelingen door de FATF helpen om de internationale normen beter te doen naleven, aangezien groepsdruk een aanjager van verandering is. Tot nog toe is het nog niet gelukt om bij de beoordelingen van de AML/CFT-kaders van de EU-lidstaten op gepaste wijze rekening te houden met de supranationale aard van de EU-regels. Als nieuwe structuren, zoals AML/CFT-toezicht op EU-niveau en een FIE-coördinatie- en ondersteuningsmechanisme, worden ingevoerd, zal dit aspect nog belangrijker worden. De doelstelling van de Commissie is om ervoor te zorgen dat, als normen op EU-niveau ten uitvoer worden gelegd, zij op een gezamenlijke manier worden beoordeeld. In deze context kan ook worden overwogen om de EU-regels door de FATF op EU-niveau te laten beoordelen.

De Commissie moet ook een autonoom beleid ten aanzien van derde landen blijven uitvoeren ter bescherming van het financiële stelsel van de EU. Meldingsplichtige entiteiten moeten risicobeperkende maatregelen treffen op basis van geografische en andere risicofactoren. Zij moeten ook verhoogde waakzaamheid aan de dag leggen bij transacties of zakelijke relaties waarbij landen zijn betrokken waarvan de AML/CFT-kaders strategische tekortkomingen vertonen. Volgens de 5AMLD moet de Commissie autonome capaciteit opbouwen om landen met dergelijke strategische tekortkomingen te identificeren ⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ Goedgekeurd door de ministers en vertegenwoordigers van de Financiële-actiegroep op 12 april 2019.

⁽³⁴⁾ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?qid=1581497419034&uri=CELEX:02016R1675-20181022>

De Commissie zal landen die een specifiek risico vormen voor het financiële stelsel van de Unie, identificeren aan de hand van een autonome methodologie met inachtneming van de synergie met de procedure waarmee de FATF landen op de lijst plaatst, met een in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) gevoerde versterkte dialoog met derde landen, en in nauw overleg met deskundigen van de lidstaten. Op basis van de herziene methodologie ⁽³⁵⁾, die tegelijk met dit actieplan wordt gepubliceerd, zal dit proces inhouden dat de Commissie, in samenwerking met de EDEO, samen met derde landen waar op voorlopige basis tekortkomingen zijn vastgesteld, waar mogelijk werkt aan een actieplan om deze tekortkomingen aan te pakken. Na een observatieperiode zal de Commissie oordelen over de vooruitgang die is geboekt met de tenuitvoerlegging van deze verbintenissen, om haar beoordeling te voltooien.

De EU-lijst van derde landen met een hoog risico vormt een cruciaal instrument voor meldingsplichtige entiteiten en overheden, maar kan ook gevolgen hebben buiten het kader van AML/CFT. De Commissie verbindt zich ertoe na te gaan of een dergelijke lijst invloed heeft op gelijkwaardigheidsbesluiten ⁽³⁶⁾ en ervoor te zorgen dat gepaste waarborgen worden gehanteerd voor de financiële instrumenten in overeenstemming met artikel 155 van het financieel reglement ⁽³⁷⁾.

Uit de ervaring die is opgedaan met het opstellen van de EU-lijst en het opzetten van nieuwe AML/CFT-functies op EU-niveau, kan een herziening voortvloeien van de aanpak van risico's die derde landen vormen. Als lid van de FATF zou de Commissie rekening moeten blijven houden met oproepen van de FATF om de risico's die van derde landen uitgaan, aan te pakken — maar ook capaciteit moeten behouden om, los van een FATF-oproep, de maatregelen te treffen die naar internationale normen vereist zijn. In deze context zou een toezichthouder op EU-niveau kunnen bijdragen tot het beperken van de risico's vanuit derde landen door gepaste risicobeperkende maatregelen uit te werken voor meldingsplichtige entiteiten, afhankelijk van het type en de ernst van de tekortkomingen. Dat zijn onder meer verfijndere en op risico gebaseerde maatregelen om risico's aan te pakken die ontstaan door het AML/CFT-kader van andere jurisdicties. Dat proces kan ook worden aangevuld met een op transacties gebaseerde aanpak, aangezien geen enkel rechtsgebied immuun is voor opkomende risico's op het gebied van witwassen en financieren van terrorisme. Ook een coördinerende en ondersteunende functie voor FIE's zou waardevolle input kunnen opleveren om nieuwe trends en risico's van derde landen te identificeren, net als eventuele problemen met internationale samenwerking.

Als onderdeel van het pakket maatregelen om externe risico's te beheren, ontwikkelt de Commissie een technische faciliteit ⁽³⁸⁾ om aan derde landen technische bijstand te bieden om hun capaciteit te vergroten en zwakke plekken in hun nationale AML/CFT-kaders aan te pakken. Als een van de voornaamste internationale donoren in dit domein en op basis van haar uitgebreide diplomatieke netwerk zou de EU deze capaciteit gebruiken om de barrières tegen witwassen en financieren van terrorisme wereldwijd te versterken. Ook handelsbeleid draagt bij aan de ontwikkeling van gepaste waarborgen inzake investeringen ⁽³⁹⁾ en handelsstromen. De Commissie zal van de EU-handelspartners toezeggingen vragen om de AML/CFT-maatregelen ten uitvoer te leggen en zal regelgevingsruimte aanhouden om te kunnen optreden als het financiële systeem van de EU wordt bedreigd door risico's van witwassen en financieren van terrorisme.

Samen met dit actieplan wordt een nieuwe methodologie voor de beoordeling van derde landen met een hoog risico gepubliceerd. De Commissie zal blijven samenwerken met de lidstaten en zal haar betrokkenheid bij de FATF vergroten zodat de EU wereldwijd een grotere rol kan spelen.

VIII. De volgende stap: een stappenplan

Zoals in dit actieplan is uiteengezet, zal de Commissie meerdere maatregelen voorstellen ter versterking van het AML/CFT-kader. Een effectbeoordeling, ook inzake grondrechten en met name het recht op bescherming van persoonsgegevens, zal worden opgesteld om de verschillende mogelijkheden inzake wijzigingen in de wetgeving te beoordelen:

⁽³⁵⁾ SWD(2020) 99.

⁽³⁶⁾ Zie COM(2019) 349 final van 29.7.2019.

⁽³⁷⁾ Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

⁽³⁸⁾ Mondiale faciliteit van de EU inzake witwassen en financieren van terrorisme.

⁽³⁹⁾ Zie Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie (PB L 79I van 21.3.2019, blz. 1).

Actie	Methoden	Tijdslijn
Effectieve toepassing van het bestaande AML/CFT-kader van de EU	Inbreuk-/gerechtelijke procedures Studie over toepassing 4AMLD 3e supranationale risicobeoordeling Interconnectie van registers van uiteindelijk begunstigen Landspecifieke aanbevelingen/Europees Semester Huidige werkzaamheden EBA	Alle maatregelen lopen
Versterking en ontwikkeling van één AML/CFT-rulebook voor de EU	Wetgevingsvoorstel: — nagaan welke domeinen moeten worden opgenomen in een verordening in combinatie met een gewijzigde richtlijn — bepalen welke nieuwe domeinen op het niveau van de EU moeten worden geregeld — nagaan welke wijzigingen aan andere bestaande wetgeving nodig zijn	Eerste kwartaal 2021
Naar een toezicht op AML/CFT op EU-niveau	Wetgevingsvoorstel	Eerste kwartaal 2021
Een ondersteunings- en coördinatiemechanisme voor FIE's opzetten	Wetgevingsvoorstel: overdracht van technisch beheer van FIU.net aan de Commissie	Eerste kwartaal 2021 Vierde kwartaal 2020
Handhaving van het strafrecht en uitwisseling van informatie	Oprichting van het EFEC Handvatten voor PPP's en eventueel advies van EDPB over gegevensbescherming Toezicht op omzetting en tenuitvoerlegging van richtlijnen over samenwerking inzake strafrecht en handhaving van strafrecht Mogelijkheden om de uitwisseling van informatie tussen alle bevoegde autoriteiten binnen en over de landgrenzen te bevorderen	Tweede kwartaal 2020 Eerste kwartaal 2021
Versterking van internationale dimensie	Door de Commissie verfijnde methodologie voor de identificatie van derde landen met een hoog risico Gedelegeerde handelingen	Eerste kwartaal 2020 Waar nodig (voorlopige planning voor 2020: tweede, derde en vierde kwartaal)

De Commissie verneemt graag hoe belanghebbenden denken over de keuzes die in de actieplan worden uiteengezet, en verzoekt hen daarom om vóór 29 juli 2020 hun mening kenbaar te maken via de vragenlijst op Have your Say.