

Fiche 3: Verordening betreffende bij geldovermaking te voegen informatie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij te voegen informatie bij het overmaken van geld en bepaalde crypto-activa (herschikking)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

20 juli 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 422

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0422&qid=1629365631224>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2021) 190, 191

f) Behandelingstraject Raad

Economische en Financiële Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën, in samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

i) Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

j) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

k) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel bevat regels gericht op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme (*anti-money laundering/countering the financing of terrorism*; AML/CFT), en maakt onderdeel uit van het AML/CFT-pakket dat de Commissie op 20 juli 2021 uitbracht. Dat pakket bestaat uit vier wetgevende voorstellen: de anti-witwasverordening

(*Anti-Money Laundering Regulation*; AMLR)¹, de zesde anti-witwasrichtlijn (*Anti-Money Laundering Directive*; AMLD6)², de Verordening ter oprichting van een Europese anti-witwasautoriteit³ en de Herziening van Verordening (EU) 2015/847. De Commissie heeft de publicatie van deze voorstellen op 7 mei 2020 aangekondigd in haar mededeling over het actieplan voor een alomvattend EU-beleid ter voorkoming van het witwassen van geld en terrorismefinanciering.⁴

Het voorstel breidt de reeds bestaande verordening betreffende bij geldovermaking te voegen informatie⁵ uit, door crypto-activa en cryptodienstverleners toe te voegen aan de reikwijdte van de verordening. Hiermee wordt het verplicht voor in de verordening aangewezen instellingen om informatie over de verzender en de begunstigde van een cryptotransactie met elkaar te delen. Dit is nu al het geval bij reguliere geldovermakingen. Op basis van deze informatie kunnen ook cryptotransacties gemonitord worden ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering, en kunnen verzenders en begunstigten effectief gescreend worden tegen sanctielijsten. De informatie die moet worden uitgewisseld, betreft de namen van de verzender en begunstigde, het (crypto)rekeningnummer, en informatie om te verifiëren dat het daadwerkelijk de verzender betreft zoals een adres, persoonlijk documentnummer, klantidentificatienummer of geboortedag en -plaats. De cryptodienstverlener van de verzender moet er zorg voor dragen dat de naam en (crypto)rekeningnummer van de begunstigde met de transactie wordt meegezonden. Ook moet de cryptodienstverlener van de begunstigde effectieve procedures implementeren om te detecteren of deze informatie toegevoegd is, en moeten zij *real-time* en *ex-post* monitoren of er informatie mist. Het voorstel regelt verder dat er toezicht gehouden moet worden op de naleving van deze verordening. Met dit voorstel, in combinatie met de bepalingen ten aanzien van crypto's in de andere onderdelen van het AML/CFT-pakket, wordt het regelgevend kader van de Europese Unie (EU) ten aanzien van crypto's in lijn gebracht met de standaarden van de Financial Action Task Force (FATF), die in 2019 zijn aangepast om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering van crypto's te adresseren.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in het impact assessment drie problemen geanalyseerd in het huidige AML/CFT-raamwerk: een gebrek aan duidelijke en consistente regelgeving, inconsistent toezicht

¹ Het gaat hier om het voorstel Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad inzake betreffende de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of financieren van terrorisme, (COM(2021) 420). Voor de beoordeling van dit onderdeel van het AML/CFT-pakket van de Europese Commissie is een apart BNC-fiche opgesteld.

² Het gaat hier om het voorstel Richtlijn (EU) van het Europees Parlement en de Raad betreffende de door de lidstaten in te voeren mechanismen ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of financieren van terrorisme en betreffende de intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849, (COM(2021) 423). Voor de beoordeling van dit onderdeel van het AML/CFT-pakket van de Europese Commissie is een apart BNC-fiche opgesteld.

³ Het gaat hier om het voorstel Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de oprichting van de Autoriteit ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en wijziging van Verordeningen (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010, (COM(2021) 421). Voor de beoordeling van dit onderdeel van het AML/CFT-pakket van de Europese Commissie is een apart BNC-fiche opgesteld.

⁴ Mededeling van de Commissie inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme, C(2020)2800 final. Voor het BNC-fiche bij deze mededeling: Kamerstukken II 2019/20, 22 112, nr. 2882.

⁵ Verordening (EU) 2015/847.

binnen de interne markt en onvoldoende coördinatie en uitwisseling van informatie tussen FIUs. Met dit voorstel adresseert de Commissie het eerste probleem.

De Commissie geeft aan dat het aanpassen van de bestaande verordening betreffende bij geldovermaking te voegen informatie de gemakkelijkste optie was, aangezien hierdoor gebruikt gemaakt kon worden van het reeds bestaande kader dat al lange tijd van toepassing is op reguliere geldoverboekingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid op het gebied van het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering heeft een nationale en internationale component. Op nationaal vlak zet het kabinet sterk in op het voorkomen en bestrijden van witwassen. Zo is in het plan van aanpak witwassen⁶ een scala aan maatregelen aangekondigd om barrières voor witwassen te verhogen, de effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht op de naleving van AML/CFT-regels te vergroten, en de opsporing en vervolging te versterken. In het BNC-fiche⁷ naar aanleiding van de mededeling van de Commissie inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme, heeft het kabinet aangegeven uniforme regels in Europees en internationaal verband noodzakelijk en wenselijk te vinden, evenals de oprichting van een Europese AML/CFT-toezichthouder en een ondersteunings- en samenwerkingsmechanisme voor EU FIUs, vanwege het veelal grensoverschrijdende karakter van witwassen en terrorismefinanciering. Eerder bepleitte de minister van Financiën de oprichting van een Europese AML/CFT-toezichthouder en de noodzaak voor meer harmonisatie al in een gezamenlijk position paper met de ministers van Financiën van Duitsland, Frankrijk, Italië, Letland en Spanje.⁸ Daarnaast heeft het kabinet aangegeven de invoering van een ondersteunings- en samenwerkingsmechanisme voor FIUs te steunen. De minister van Justitie en Veiligheid heeft in dit kader ook een gezamenlijk position paper over de contouren van de oprichting van een ondersteunings- en samenwerkingsmechanisme voor FIUs in de EU, opgesteld door Italië, ondersteund, evenals België, Tsjechië, Frankrijk, Griekenland, Polen en Spanje. Ten slotte blijft Nederland inzetten op de versterking van grensoverschrijdende financiële opsporing, onder meer in het kader van de EU-agenda voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, de interne veiligheid en het Europees politiepartnerschap.⁹

Specifiek ten aanzien van de verdere regulering van crypto's, heeft het kabinet meermaals aangegeven zich in te zetten om alle FATF-aanbevelingen ten aanzien van crypto's zoveel mogelijk op EU-niveau te implementeren.¹⁰ Dit geldt in het bijzonder voor het onderdeel dat met onderhavig voorstel wordt geïmplementeerd.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 31 477, nr. 41, bijlage.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 22 112, nr. 2882.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 31 477, nr. 44, bijlage.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 31 477, nr. 56.

¹⁰ Zie onder meer Kamerstukken II, 2019/20, 31 477 nr. 52 en Kamerstukken I, 2020/21, 35 245, letter H.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie, waarmee Nederland en de EU gaan voldoen aan de aanbevelingen van de FATF. Zoals de minister van Financiën eerder heeft aangegeven aan de Eerste en Tweede Kamer¹¹, voldoen Nederland en vrijwel alle andere EU-lidstaten nog niet aan de FATF-aanbevelingen ten aanzien van crypto's. Dit komt doordat de FATF-standaarden zijn vastgesteld nadat de herziene vierde anti-witwasrichtlijn was aangenomen, waarin crypto's voor het eerst in de EU werden gereguleerd. De minister van Financiën heeft hierbij aangegeven zich ervoor in te zetten dat het EU AML/CFT-raamwerk in lijn wordt gebracht met de FATF-aanbevelingen. Met onderhavig voorstel en de bepalingen ten aanzien van crypto's in de andere onderdelen van het AML/CFT-pakket waarvan dit voorstel uitmaakt, zullen Nederland en de andere lidstaten volledig voldoen aan deze FATF-standaarden. Aangezien de FATF-aanbevelingen door vrijwel alle landen worden overgenomen, is het voor de sector ook van belang om onder dergelijke regels te vallen om niet geweerd te worden van buitenlandse markten.

Het kabinet vindt de inhoud van dit specifieke onderdeel van het AML/CFT-pakket belangrijk. Vaak is onduidelijk welke partijen betrokken zijn bij een transactie waarmee crypto's gemoeid zijn. Hoewel aanbieders van cryptodiensten in Nederland en de rest van de EU verplicht zijn om cliëntenonderzoek te doen naar hun eigen klanten, weten zij vaak niet wie de tegenpartij van de klant is als deze de cryptodienstverlener vraagt een bepaalde transactie uit te voeren. Dit leidt tot risico's – zo weten cryptodienstverleners mogelijk niet of de tegenpartij op een sanctielijst staat, of de tegenpartij aanleiding geeft tot een intensievere controle en of er mitigerende maatregelen nodig zijn om risico's op witwassen en terrorismefinanciering weg te nemen. Om deze reden is het van belang dat cryptodienstverleners bepaalde basisinformatie met elkaar kunnen uitwisselen. Er wordt aangesloten bij het bestaande regime voor bankoverboekingen, dat al ruim 15 jaar bestaat. Daarbij is terecht oog voor de verschillen tussen cryptotransacties en girale overboekingen. Waar deze informatie bij girale overboekingen bij de transactie toegevoegd dient te worden, geldt voor cryptotransacties dat deze informatie ook parallel aan de transactie, via een ander systeem, verzonden kan worden, om te voorkomen dat persoonlijke informatie in publieke blockchains¹² gezet wordt. Daarnaast geldt de verplichting om informatie uitsluitend te delen indien zowel de verzendende als ontvangende kant gereguleerde partijen zijn. Bij transacties van of naar zogenaamde *unhosted wallets*, bewaarportemonnees die mensen zelf beheren (zoals *open source wallets* of *cold wallets*, zoals een harde schijf) hoeft deze informatie niet verzonden te worden, aangezien er geen tegenpartij is naar wie de informatie verzonden kan worden. Uit de AMLR volgt evenwel dat partijen die transacties accepteren van of naar *unhosted wallets* voldoende mitigerende maatregelen dienen te nemen om ervoor te zorgen dat ze geen illegale transacties faciliteren.

Het kabinet is daarom positief over onderhavig voorstel en steunt het voorstel in grote lijnen. Desalniettemin zijn er nog een aantal onderdelen die verduidelijking behoeven. Zo is de reikwijdte

¹¹ Zie onder andere Kamerstukken I, 2020/21, 35 245, nr. H en Kamerstukken II, 2018/19, 31 477, nr. 41.

¹² Bij een groot aantal veel verhandelde crypto's, waaronder bitcoin, is de onderliggende blockchain, waarin alle transacties zijn vastgelegd, inzichtelijk voor een ieder. Hierdoor leent deze zich niet voor het verzenden van persoonlijke informatie.

van de verordening niet duidelijk en is een aantal definities niet duidelijk of onvoldoende nauwkeurig. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of transacties tussen twee personen zonder tussenkomst van een gereguleerde entiteit binnen de reikwijdte van de verordening vallen. Sommige definities lijken niet helemaal overeen te komen met andere wetgevingsvoorstellen op het gebied van crypto's, zoals het voorstel¹³ voor de verordening Markten in Crypto-Activa (MiCA). Het kabinet zal inzetten op meer duidelijkheid op deze punten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is brede overeenstemming dat meer harmonisatie van regelgeving en toezicht in het EU AML/CFT-raamwerk wenselijk en noodzakelijk is. In november 2020¹⁴ heeft de Raad de Commissie opgeroepen prioriteit te geven aan de voorstellen voor wetgeving ter oprichting van een onafhankelijke Europese AML/CFT-toezichthouder met directe en indirecte bevoegdheden en de introductie van een verordening. Tijdens de extra ingelaste Economische en Financiële Raad van 26 juli jl. spraken veel lidstaten op hoofdlijnen hun steun uit voor het pakket.

Het Europees Parlement heeft aangegeven ingenomen te zijn met de voornemens van de Commissie om een verordening, een Europese AM/CFT-toezichthouder en een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor FIUs te introduceren.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen ten aanzien van de instelling en de werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, nu het voorstel verstoring van de interne markt beoogt tegen te gaan. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft tot doel het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van witwassen en terrorismefinanciering kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Crypto's zijn digitaal en daarmee grotendeels grensoverschrijdend. Bovendien zijn cryptodienstverleners veelal in verschillende lidstaten tegelijkertijd actief. Een regelgevend kader voor crypto's op EU-niveau leidt tot een meer effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering en een gelijk speelveld voor cryptodienstverleners binnen de EU. Ook speelt mee dat er eind vorig jaar een voorstel door de Commissie is gedaan voor een regelgevend kader voor crypto's op het gebied van prudentiële eisen, consumentenbescherming en marktintegriteit.

¹³ Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de markten in Crypto-activa (COM(2020)593 final).

¹⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12608-2020-INIT/nl/pdf>

Aangezien deze elementen ook op EU-niveau worden geregeld, sluit het vastleggen op EU-niveau van de in het onderhavig voorstel opgenomen elementen hier goed bij aan. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft tot doel het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de verplichtingen zullen leiden tot een meer effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. Cryptodienstverleners dienen te voldoen aan sanctiewetgeving. Dit betekent dat zij moeten voorkomen dat middelen van of naar gesanctioneerde partijen worden verzonden. Echter, bij de meeste crypto's wordt gebruik gemaakt van anonieme adressen, waardoor het niet direct duidelijk is wie de eigenaar is van het adres. Met onderhavig voorstel wordt van cryptodienstverleners gevraagd om informatie over de verzender en begunstigde met elkaar uit te wisselen, op een vergelijkbare manier als bij girale overboekingen. Hiermee wordt het voor cryptodienstverleners duidelijker welke personen betrokken zijn in een transactie en kunnen zij effectiever screenen of er gesanctioneerde partijen zijn betrokken in de transactie, en of de betrokkenheid van specifieke partijen in een transactie aanleiding geeft tot een verhoogd risico op witwassen of terrorismefinanciering waarvoor mitigerende maatregelen dienen te worden getroffen. Bovendien volgt het voorgestelde optreden de FATF-aanbevelingen, die zijn geformuleerd op basis van een afweging van effectiviteit (tegengaan witwassen en terrorismefinanciering) en uitvoerbaarheid (implementatie door meldingsplichtige instellingen en toezicht door autoriteiten). Het volgen van deze FATF-aanbevelingen draagt ook bij aan het bereiken van de doelstelling, omdat Nederland en de Europese Unie in het geheel hiermee vergelijkbare regelgeving zal krijgen als in landen buiten de EU, waardoor het risico op witwassen en financieren van terrorisme bij transacties van of naar buiten de EU beter gecontroleerd kan worden. Daarnaast schrijft het voorstel niet voor welke technologie gebruikt dient te worden voor de naleving, waardoor het dienstverleners meerdere mogelijkheden biedt om de betreffende regels te implementeren binnen hun bedrijfsmodel. Om die reden gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling te bereiken.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Er zijn geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Lidstaten dienen toezichthouders aan te wijzen die toezien op de naleving van de verordening. Hoewel het kabinet hier nog geen definitief besluit over heeft genomen, ligt het in de rede om dit toezicht te beleggen bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en/of De Nederlandsche Bank (DNB). Het voorgestelde regelgevend kader lijkt immers in grote mate op dat van financiële instellingen en beide toezichthouders hebben de afgelopen jaren kennis en ervaring opgebouwd ten aanzien van crypto's. Partijen die onder toezicht staan van de AFM of DNB bekostigen dit

toezicht zelf. Zodoende zullen de eventuele consequenties voor de Rijksoverheid beperkt zijn. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Cryptodienstverleners worden met dit voorstel binnen de reikwijdte van de verordening gebracht. Dit zou kunnen leiden tot meer regeldruk voor deze instellingen omdat zij hun bedrijfsvoering in overeenstemming dienen te brengen met de verplichtingen uit deze verordening. De FATF-standaarden gelden sinds 2019 en de sector werkt aan technologische oplossingen om aan deze regels te voldoen. Deze oplossingen zijn op dit moment echter nog niet op de markt gebracht, ook niet buiten de EU. Tegelijkertijd kan de verdere harmonisatie van de regels in EU-verband juist ook een positief effect hebben op de regeldruk en kosten. Met name cryptodienstverleners die actief zijn in verschillende EU-lidstaten zullen naar verwachting minder regeldruk ervaren, omdat de verschillen in regelgeving tussen lidstaten door harmonisatie verder worden gereduceerd.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Met deze verordening wordt het Europees regelgevend kader in lijn gebracht met de aanbevelingen van de FATF. De FATF stelt op mondiaal niveau aanbevelingen op ten aanzien van regels om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. De aanbevelingen van de FATF worden dan ook vrijwel overal op de wereld geïmplementeerd. Het voorstel voorziet zodoende in meer eenduidig kader binnen de interne Europese markt. Indien FATF-aanbevelingen niet worden geïmplementeerd, kunnen landen daarop aangesproken worden bij de periodieke evaluatie over de naleving van de aanbevelingen die landen onderling uitvoeren. Daarnaast zouden dienstverleners uit de EU geweerd kunnen worden van markten buiten de EU, of zelfs geen transacties van of naar partijen buiten de EU kunnen versturen omdat zij niet voldoen aan regels.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel zal gevolgen hebben voor de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme*, vanwege de aanpassing van de verwijzingen in deze wet naar de verordening. De lex silencio positivo is niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking op de twintigste dag nadat deze is bekendgemaakt door publicatie in het Publicatieblad van de EU en zal direct van toepassing zijn. Dat is aanzienlijk eerder dan AMLR en AMLD, die respectievelijk drie jaar na bekendmaking van toepassing zijn en drie jaar na bekendmaking omgezet dienen te zijn in nationale regelgeving door de lidstaten.

Aangezien dit voorstel verwijzingen bevat naar zowel AMLR als AMLD, ligt het voor de hand dat aangesloten wordt bij de termijnen van de andere voorstellen uit het AML-pakket.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Zoals hiervoor aangegeven dient er een toezichthouder aangewezen te worden om de naleving van de verordening te handhaven. Zoals eerder aangegeven ligt het in de rede om de AFM en DNB aan te wijzen als nationale toezichthouders.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.