

Fiche 1: Anti-witwasverordening (AMLR) en anti-witwasrichtlijn (AMLD6)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel¹

Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of financieren van terrorisme (AMLR)

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 (AMLD6)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

20 juli 2021

c) Nr. Commissiedocument

AMLR: COM(2021) 420

AMLD6: COM(2021) 423

d) EUR-Lex

AMLR: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0420>

AMLD6: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0423>

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

AMLR: SWD(2021) 190, 191

AMLD6: 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

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

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

¹ In verband met de onderlinge verwevenheid van beide voorstellen heeft dit BNC-fiche betrekking op de beoordeling van beide voorstellen.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De voorstellen bevatten 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 maken onderdeel uit van het AML/CFT-pakket dat de Commissie op 20 juli 2021 uitbracht. Dat pakket bestaat uit vier wetgevende voorstellen: AMLR, AMLD6, een verordening ter oprichting van een Europese anti-witwasautoriteit (AMLA verordening);² en een herziening van de verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie (Verordening (EU) 2015/847).³ 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 Met de introductie van de AMLR en AMLD6 wordt een deel van de regels uit de bestaande anti-witwasrichtlijn (AMLD) in een verordening geplaatst, en worden de regels op een aantal terreinen verder uitgewerkt en aangescherpt. De Commissie beoogt met deze voorstellen het Europees AML/CFT-raamwerk te versterken door het regelgevend kader te harmoniseren.

De AMLR beoogt een eenduidig regelgevend kader in het leven te roepen voor instellingen die onder de reikwijdte van deze verordening vallen (meldingsplichtige instellingen) waar het gaat om AML/CFT. De AMLR bevat in hoofdzaak het volgende: (a) verplichtingen voor meldingsplichtige instellingen omtrent AML/CFT; (b) regels omtrent transparantie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten en juridische constructies; (c) regels ter voorkoming van misbruik van instrumenten aan toonder; en (d) regels ter invoering van een limiet voor contante betalingen.

Onder a) vallen onder meer verplichtingen voor meldingsplichtige instellingen ten aanzien van het interne risicobeleid, compliance functies, integriteit van het personeel, het (deels laten) uitvoeren van het cliëntenonderzoek (waaronder regels ten aanzien het vereenvoudigd cliëntenonderzoek en het verscherpt cliëntenonderzoek, inclusief politiek prominente personen (*politically exposed persons*; PEPs)), en het monitoren van transacties. Voorts zijn regels opgenomen over derde landen die uitdagingen kennen op het gebied van AML/CFT. Ook bevat de AMLR de verplichting voor meldingsplichtige instellingen om verdachte of, de in Nederland gehanteerde term 'ongebruikelijke' transacties te melden aan de *Financial Intelligence Unit* (FIU). De voornoemde verplichtingen waren grotendeels reeds onderdeel van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn

² 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.

³ Het gaat hier om de herziening van Verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (*PbEU* 2015, L 141/1). 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 2019-2020, 22 112, nr. 2882.

(AMLD5)⁵, maar worden met de voorgestelde verordening verder geharmoniseerd. Ten aanzien van de reikwijdte van het AML/CFT-raamwerk geldt dat in de AMLR de groep meldingsplichtige instellingen wordt uitgebreid, onder andere met crowdfundingdienstverleners die niet onder Verordening (EU) 2020/1503⁶ vallen alsmede zogeheten *investment migration operators* die onderdanen van derde landen helpen verblijfsrechten in een lidstaat van de Europese Unie (EU) te verkrijgen in ruil voor een bepaalde vorm van investering. Voor de meeste handelaren geldt dat voor hen de verplichting om cliëntonderzoek te doen en meldingen te maken vervalt, met de introductie van een limiet voor contante betalingen. Ten slotte bevat het voorstel regels over gegevensbescherming en het bewaren van gegevens.

De AMLD6 bouwt tezamen met de AMLR voort op de huidige AMLD5. Het voorstel bevat in dit kader een verdere uitwerking van de taken en bevoegdheden van FIUs, waaronder de mogelijkheid om spoedbevriezingen te verrichten. Daarnaast bevat het voorstel bepalingen omtrent de samenwerking tussen FIUs en de wijze waarop FIUs feedback geven aan meldingsplichtige instellingen. Verder bevat de AMLD6 bepalingen omtrent de bevoegdheden en de invulling van het risico-gebaseerd toezicht door toezichthouders, en bepalingen omtrent samenwerking met andere EU-toezichthouders. Dit laatste onder meer in de vorm van colleges van toezichthouders. Voorts bevat het voorstel ook bepalingen omtrent de registers van uiteindelijk belanghebbenden (*ultimate beneficial owner*; UBOs) van juridische entiteiten en van trusts en soortgelijke juridische constructies (zogenaamde UBO-registers). Hierbij wordt onder meer de rol van de beheerder van het register versterkt met meer bevoegdheden om te borgen dat de geregistreerde gegevens adequaat, accuraat en actueel zijn. Ten slotte bevat het voorstel bepalingen omtrent de koppeling van de nationale verwijzingsportalen bankgegevens op Europees niveau, en bepalingen omtrent databescherming.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in het impact assessment drie problemen geanalyseerd in het huidige AML/CFT-raamwerk: i) een gebrek aan duidelijke en consistente regelgeving; ii) inconsistent toezicht binnen de interne markt; iii) onvoldoende coördinatie en uitwisseling van informatie tussen FIUs. Met deze voorstellen adresseert de Commissie het eerste probleem. Het tweede en derde probleem worden geadresseerd met het voorstel 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.

Om dit probleem aan te pakken heeft de Commissie drie opties overwogen. Ten eerste is overwogen de huidige EU-regels handhaven. Ten tweede is overwogen de regels die van toepassing zijn op meldingsplichtige entiteiten verder harmoniseren, waarbij lidstaten de ruimte wordt gelaten om de bevoegdheden en verplichtingen van bevoegde autoriteiten nader uit te

⁵ 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 (*PbEU* 2018, L 156/43).

⁶ Verordening (EU) 2020/1503 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1129 en Richtlijn (EU) 2019/1937 (*PbEU* 2020, L 347/1).

werken. Ten slotte is overwogen verdergaande harmonisatie van de regels die op meldingsplichtige entiteiten van toepassing zijn alsmede de regels omtrent de bevoegdheden en verplichtingen van bevoegde autoriteiten en de FIU. Op basis van de impact assessment heeft de Commissie voor de derde optie gekozen. De Commissie heeft in dat kader geoordeeld dat deze optie het meest geschikt is om de inconsistenties in nationale implementatie aan te pakken en een eenvormig Europees AML/CFT-raamwerk te bevorderen. Daarnaast maakt deze optie het voor FIUs mogelijk om nauwer samen te werken met andere partijen.

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 het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering heeft een nationale en internationale component. Op nationaal vlak zet het kabinet sterk in op het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Zo is in het plan van aanpak witwassen⁷ 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-fiche⁸ 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 coördinatie- en ondersteuningsmechanisme 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.⁹ 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 gezamenlijke position paper over de contouren van de oprichting van een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme 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 opsporing van financiële criminaliteit, onder meer in het kader van de EU-agenda voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, de interne veiligheid en het Europees politiepartnerschap.¹⁰

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de introductie van de AMLR en de AMLD6. Nederland heeft meermaals opgeroepen tot de introductie van een verordening om het AML/CFT-raamwerk verder te

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 31477, 41, bijlage.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 22 112, nr. 2882

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 31477, 44, bijlage.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 31 477, nr. 56.

harmoniseren en de effectiviteit te verbeteren. De Commissie heeft in haar *post mortem* review¹¹ een aantal grote witwaszaken geanalyseerd waar onder andere banken uit de EU betrokken waren en geconcludeerd dat er sprake is van gefragmenteerde, inconsistente en ongecoördineerde uitvoering en toepassing van de Europese AML/CFT-regelgeving. Het verschil in interpretatie en toepassing van de Europese AML/CFT-regelgeving van en door nationale toezichthouders ondermijnt daarmee de effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering binnen de EU. Daarnaast hebben de Europese toezichthoudende autoriteiten in hun gezamenlijke opinie van 4 oktober 2019¹² aangegeven dat de verschillen in nationale implementatie van de Europese AML/CFT-richtlijnen het effectief functioneren van het AML/CFT-raamwerk ondermijnen. Het kabinet onderschrijft in dit kader dan ook het belang van meer uniforme regels in Europees verband, temeer vanwege het veelal grensoverschrijdende karakter van witwassen en terrorismefinanciering. Het is van belang dat op Europees niveau wordt voortgebouwd op het regelgevend kader dat mede met AMLD5 is neergezet. Daarbij dienen de standaarden die door de Financial Action Task Force (FATF) zijn opgesteld te worden betrokken ter borging van (de conformiteit met) het mondiale gelijk speelveld. Indachtig het nationale plan van aanpak witwassen alsmede bovengenoemde position papers ondersteunt het kabinet de wetgevende voorstellen van de Commissie.

Het kabinet merkt op dat het goed is dat de AMLR de kernverplichtingen die gelden voor meldingsplichtige instellingen verder harmoniseert en op een aantal punten nader uitwerkt, waaronder de verplichtingen die gelden voor het uitvoeren van cliëntenonderzoek inclusief de identificatie van UBOs, en de bepalingen omtrent interne procedures en groepsbeleid. Het harmoniseren van deze verplichtingen zal een gelijk speelveld binnen de EU bevorderen en (misbruik van) verschillen in nationale implementatie tegengaan. Het kabinet vindt het daarbij belangrijk dat de risico gebaseerde benadering blijft gelden en de inspanningen van meldingsplichtige instellingen vooral gericht zijn op klanten en activiteiten die het grootste risico op witwassen en terrorismefinanciering vormen. Daarnaast bieden de AMLR en AMLD6 ruimte voor nadere uitwerking in lagere regelgeving door de voorgestelde Europese AML/CFT-toezichthouder (de *Anti-Money Laundering Authority*; AMLA). De AMLR geeft meer duidelijkheid over de mogelijkheden voor meldingsplichtige instellingen om gebruik te maken van elektronische identificatie en verificatie (e-ID). Dit is goed voor innovatie en kan leiden tot effectievere en efficiëntere manieren om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen en lasten voor meldingsplichtige instellingen te verlichten, doordat dit het verplichte onderzoek naar de identiteit van een klant vergemakkelijkt.

Ten aanzien van PEPs biedt de AMLR op onderdelen verdere uitwerking en de verplichting voor AMLA om richtsnoeren vast te stellen over het risiconiveau van bepaalde typen PEPs. Het kabinet

¹¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn, 24 juli 2019, COM (2019)373 final.

¹² <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2622242/1605240c-57b0-49e1-bccf-60916e28b633/Joint%20Opinion%20on%20the%20risks%20on%20ML%20and%20TF%20affecting%20the%20EU%27s%20financial%20sector.pdf?retry=1>

heeft hier aandacht voor, en zal ook hier inzetten op een proportionele verhouding tussen de inspanningen die meldingsplichtige instellingen in dit kader dienen te verrichten en het risico dat PEPs, hun familieleden en naaste geassocieerden vormen.

Het AMLD6 en AMLR-raamwerk biedt ruimte om nationaal strengere regels te stellen aan trustkantoren. Indien er sprake is van hogere risico's bij een meldingsplichtige instelling, kunnen er bijvoorbeeld extra eisen gesteld worden aan het verscherpt cliëntenonderzoek. Andere nationale regels die gesteld worden aan trustkantoren, bijvoorbeeld in het kader van maatschappelijk betamelijk gedrag, vallen buiten de reikwijdte van het AML/CFT-raamwerk. Het kabinet acht het van belang de ruimte om strenge regels te stellen in deze sector te behouden in verband met de hoge integriteitsrisico's die deze sector in Nederland met zich meebrengt.

Gegevensdeling is een cruciaal onderdeel van een effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. Wanneer bijvoorbeeld het cliëntenonderzoek van een meldingsplichtige instelling zicht biedt op hogere risico's, kan dit ook van belang zijn voor andere meldingsplichtige instellingen. Het kabinet hecht dan ook grote waarde aan duidelijkheid over wat er op dit gebied mogelijk is voor instellingen. Ook hecht het kabinet aan voldoende ruimte voor instellingen om gegevens met elkaar te kunnen delen. Nederland heeft daarom meermaals gepleit voor Europese richtsnoeren om dit mogelijk te maken. Beide punten komen echter beperkt terug in het voorstel. Het kabinet zal deze punten bij de onderhandelingen blijven benadrukken. Daarnaast wil het kabinet zich ervan verzekeren dat het voorstel voldoende ruimte biedt voor bestaande initiatieven op het gebied van gegevensdeling.

Het voorstel in de AMLR om te komen tot een limiet voor contante betalingen van maximaal 10.000 euro voor beroeps- en bedrijfsmatig handelaren in goederen, met uitzondering van handelaren in edelmetalen en -stenen, wordt verwelkomd. Een EU-brede limiet op contante betalingen is van belang om tegen te gaan dat criminelen uitwijken naar andere lidstaten die een hoger of geen limiet op contacten betalingen kennen. De verordening laat hierbij lidstaten de ruimte om een lager bedrag te hanteren. Het kabinet staat positief tegenover het voorstel om een Europese limiet in te voeren, en hoewel in de AMLR is bepaald dat de Commissie na drie jaar een rapport moet presenteren over de noodzaak en proportionaliteit van verdere verlaging van deze limiet, zal het kabinet tijdens de onderhandelingen inzetten op een verlaging ervan. In juni 2021 heeft Nederland reeds een non-paper op expert-niveau opgesteld samen met België, Frankrijk, Italië en Spanje om een lagere limiet te bepleiten.¹³

Het kabinet heeft bijzondere aandacht voor de gevolgen en het proces van de bepalingen in de AMLR over de identificatie van derde landen met significante strategische tekortkomingen in hun nationale AML/CFT-regimes, derde landen met tekortkomingen in de naleving van hun nationale AML/CFT-regimes, en van derde landen die een bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de EU. Positief is dat bij de totstandkoming van deze lijsten in het voorstel beter aansluiting lijkt te worden gezocht bij de lijsten van de FATF. Wel is van belang dat lidstaten betrokken worden bij de

¹³ Brief van de Minister van Financiën, 17 september 2021, 2021D34083

totstandkoming van de lijsten, en dat de vaststelling van de specifiek te nemen maatregelen door de meldingsplichtige instellingen voldoende aansluit bij de geconstateerde risico's. Het kabinet acht het positief dat, in lijn met de Nederlandse inzet, de verdergaande FATF-standaarden voor cryptodienstverleners zijn meegenomen in de AMLR. Hierdoor komt er een uniform integriteitskader in de gehele EU voor aanbieders van cryptodiensten, die ook in lijn is met het voorstel voor een verordening voor Markten in Crypto-Activa.¹⁴ Daarin zijn regels voorgesteld ten aanzien van prudentiële eisen, consumentenbescherming en marktintegriteit. Het kabinet merkt evenwel op dat uitgevers (en beheerders) van zogenaamde *asset referenced tokens* (ARTs), ook wel *stablecoins* genoemd, niet onder de reikwijdte van de AMLR vallen, terwijl deze partijen, met name als zij het onderliggende stablecoinsysteem beheren, transacties tussen partijen behandelen en daarmee een poortwachtersfunctie hebben. Daarnaast heeft de FATF in juni 2020 in een rapport aan de G20 aangegeven dat stablecoins en de uitgevers ervan onder de FATF-aanbevelingen vallen.¹⁵ Het kabinet zal zich er daarom voor inzetten om, waar uitgevers van stablecoins een rol spelen in het uitvoeren van transacties, deze uitgevers binnen de reikwijdte van het voorstel te brengen.

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel in AMLD6 van de Europese koppeling van de verwijzingsportalen bankgegevens. Dit betreft een portaal dat in het geval van een opsporingsonderzoek bevestigd kan worden op bankgegevens. Daarnaast zal de bepaling in AMLD6 ten aanzien van de spoedbevrozing voor FIUs worden gezien in het kader van het conceptwetsvoorstel over dit onderwerp, dat dit najaar in consultatie zal worden gebracht. Het blijft verder onder AMLD6 mogelijk om nationaal de toepassing van de AML/CFT-regels uit te breiden naar andere sectoren (zoals thans in Nederland bijvoorbeeld geldt voor taxateurs en pandhuizen). Hierbij wordt terecht een koppeling gemaakt met de nationale risicobeoordeling witwassen en terrorismefinanciering (*national risk assessment*; NRA). Het kabinet zal echter kritisch bezien of het voorgestelde proces voldoende ruimte laat om tijdig en adequaat te acteren op geconstateerde risico's. In AMLD6 worden ook de bepalingen omtrent samenwerking en informatiedeling tussen nationale toezichthouders van verschillende lidstaten onderling, waaronder in de vorm van colleges van toezichthouders, en met FIUs en prudentiële toezichthouders verder uitgewerkt. Het kabinet staat hier positief tegenover; goede samenwerking is belangrijk in het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Ook verwelkomt het kabinet dat de voorstellen duidelijkheid geven omtrent de toegang van relevante informatie in het kader van de primaire FIU-taak, namelijk het analyseren van meldingen van verdachte transacties of, zoals in Nederland gehanteerd, ongebruikelijke transacties. Ook merkt het kabinet op dat in de AMLD6 aandacht wordt besteed aan het probleem van *de-risking*, waarbij bepaalde sectoren stelselmatig problemen ondervinden bij toegang tot financiële dienstverlening. Het is van belang dat toegang tot het betalingsverkeer gewaarborgd blijft en het kabinet acht het positief dat er aandacht is voor dit probleem, en zal in het bijzonder kijken naar de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen.

¹⁴ Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de markten in Crypto-activa (COM(2020)593 final).

¹⁵ Zie: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/report-g20-so-called-stablecoins-june-2020.html>

De AMLD6 bevat aanpassingen ten aanzien van de registers voor UBOs van juridische entiteiten en van juridische constructies. Hoewel het kabinet positief staat tegenover eventuele verbeteringen op het gebied van het vaststellen van UBOs en het functioneren van de UBO-registers, zal het kabinet kritisch kijken naar wijzigingen die eventueel gevolgen kunnen hebben voor de administratieve lasten van ondernemers, of gevolgen voor de privacy. Daarbij dienen nut en noodzaak van de beoogde aanpassingen duidelijk te zijn, en in dat kader volgen bepaalde aanpassingen naar de mening van het kabinet te snel op de AMLD5 (en de implementatie daarvan door de lidstaten), waarbij bovendien geldt dat de Europese koppeling van die registers nog niet is bewerkstelligd en hier dus nog geen ervaring mee is.

a) 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 2020¹⁶ heeft de Raad de Commissie opgeroepen om 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.¹⁷

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van beide voorstellen is positief. Beide voorstellen zijn 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 de voorstellen verstoring van de interne markt beogen 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 ten aanzien van de subsidiariteit van beide voorstellen is positief. Beide voorstellen hebben 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. Door optreden op EU-niveau door middel van de introductie van de verordening en de richtlijn – zeker nu dit wordt gecombineerd met de gelijktijdige introductie van een Europese AML/CFT-toezichthouder – zal een gelijk speelveld voor

¹⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12608-2020-INIT/nl/pdf>

¹⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 10 juli 2020 over een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme – Actieplan van de Commissie en andere recente ontwikkelingen, 2020/2686(RSP).

meldingsplichtige instellingen binnen de EU kunnen worden bereikt. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van beide voorstellen is positief. Beide voorstellen hebben tot doel het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Ten aanzien van de verordening is het voorgestelde optreden geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de introductie van de verordening leidt tot meer harmonisatie van de AML/CFT-regels en het tegengaan van verschillen in de implementatie. Dit leidt tot een meer effectieve aanpak, zeker nu dit gecombineerd wordt met de gelijktijdige introductie van een Europese AML/CFT-toezichthouder. Ten aanzien van de richtlijn is het voorgestelde optreden eveneens geschikt om de doelstelling te bereiken, omdat hiermee verdere harmonisatie van AML/CFT-regels binnen de EU wordt bewerkstelligd en het AML/CFT-raamwerk wordt versterkt door onder meer de samenwerking en informatiedeling tussen toezichthouders en met de FIU te versterken. De richtlijn laat daarbij lidstaten de ruimte om waar nodig in te spelen op nationale risico's op witwassen of terrorismefinanciering, waardoor dit optreden niet verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling te bereiken. Ook ten aanzien van de verordening gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het optreden zich vooral richt op die onderdelen van het AML/CFT-raamwerk waar verdere harmonisatie noodzakelijk is voor de effectiviteit van dit raamwerk binnen Europa, zoals de kernverplichtingen van meldingsplichtige instellingen.

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

Het op bepaalde onderdelen gewijzigd of aangescherpt regelgevend kader zou kunnen leiden tot aanvullende lasten voor nationale AML/CFT-toezichthouders die (deels) van overheidswege worden bekostigd. Relevant in dit kader zijn ook de verdergaande verplichtingen omtrent samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van colleges van toezichthouders, en informatiedeling onderling en met de FIUs en prudentiële toezichthouders. Ook kunnen de voorstellen tot extra kosten leiden bij de handhaving en uitvoering van de UBO-registers evenals ten aanzien van het verwijzingsportaal bankgegevens.

Middels de toetreding van enkele nieuwe groepen meldingsplichtige instellingen, wordt voor FIUs een toename in werklust verwacht. FIUs dienen aandacht te geven aan deze nieuwe instellingen aangaande de meldplicht en toepasselijke regelgeving. Ook kan het leiden tot een toename van het aantal gemelde transacties.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijk departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Ten aanzien van de meldingsplichtige instellingen zijn op sommige onderdelen de verplichtingen op het gebied van AML/CFT verder aangescherpt, wat zou kunnen leiden tot meer regeldruk. Tegelijkertijd kan de verdere harmonisatie van de regels in EU-verband juist ook een positief effect hebben op de regeldruk en kosten. Met name de meldingsplichtige instellingen die actief zijn in verschillende EU-lidstaten zullen naar verwachting minder regeldruk en administratieve lasten ervaren, omdat de verschillen in regelgeving tussen lidstaten door harmonisatie worden gereduceerd.

Ten aanzien van de meeste handelaren in goederen is er sprake van minder regeldruk en administratieve lasten, omdat ze niet langer worden aangemerkt als meldingsplichtige instellingen. Tevens wordt voorgesteld enkele nieuwe instellingen onder het bereik van de AML/CFT-wetgeving te brengen, waaronder de eerdergenoemde aanvullende cryptodienstverleners en bepaalde crowdfundingdienstverleners. Voor deze instellingen zullen de regeldruk en administratieve lasten naar verwachting toenemen.

De voorstellen kennen daarnaast verdere eisen omtrent de registratie van UBOs. Dit bouwt voort op de huidige registratieverplichtingen en zou kunnen leiden tot meer administratieve lasten voor bepaalde registratieplichtigen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De voorstellen zien in belangrijke mate op het creëren van een meer eenduidig kader binnen de interne Europese markt, in dat kader wordt voor met name die instellingen die grensoverschrijdend actief zijn een meer 'gelijk speelveld' voorzien ten gunste van eerlijke concurrentie in de interne markt. In breder internationaal perspectief sluiten deze voorstellen aan bij een mondiale ontwikkeling waarbij steeds meer aandacht is voor het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme en hieromtrent regelgeving wordt geïntroduceerd. Het voorstel draagt bij aan mondiale voortrekkersrol voor de EU op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme.

6. Implicaties juridisch

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

De AMLR en AMLD6 zullen gevolgen hebben voor, onder andere, de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme*, en de *Wet toezicht trustkantoren 2018*, welke regels bevatten voor meldingsplichtige instellingen op het gebied van witwassen en financieren van terrorisme, en regels omtrent het functioneren van de FIU. Daarnaast moeten er mogelijk aanpassingen worden gedaan aan de *Handelsregisterwet 2007* vanwege de voorgestelde wijziging van het UBO-register voor juridische entiteiten en, mede in verband met de voorgestelde

wijzigingen aangaande het verwijzingsportaal bankgegevens, aan de *Wet op het financieel toezicht*. De *lex silencio positivo* is niet van toepassing.

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

De AMLR geeft AMLA de taak om op bepaalde specifieke punten technische reguleringsnormen te ontwikkelen die door de Commissie – met inachtneming van de procedure van artikelen 38 tot en met 41 AMLA verordening – kunnen worden vastgesteld bij gedelegeerde handeling.

Het gaat hier allereerst om artikel 13, derde en vierde lid, AMLR waarin is bepaald dat de Commissie op voorstel van AMLA bij gedelegeerde handeling technische reguleringsnormen kan vaststellen met betrekking tot minimumvereisten waaraan het groepsbeleid dient te voldoen, waaronder minimumnormen voor het delen van informatie binnen een groep, en de rol en verantwoordelijkheden van moederbedrijven die zelf geen meldingsplichtige instelling zijn. Daarnaast bepaalt artikel 14, derde en vierde lid, AMLR dat de Commissie op voorstel van AMLA bij gedelegeerde handeling technische reguleringsnormen kan vaststellen met betrekking tot het type aanvullende maatregelen die meldingsplichtige instellingen dienen te treffen indien zij een bijkantoor of dochteronderneming hebben die is gevestigd in een derde land waarvan de wetgeving naleving van AMLR niet toestaat.

Artikel 15, vijfde en zesde lid, AMLR bepaalt dat de Commissie op voorstel van AMLA bij gedelegeerde handeling technische reguleringsnormen kan vaststellen met betrekking tot de meldingsplichtige instellingen, sectoren of transacties die een hoog risico op witwassen en terrorismefinanciering vertegenwoordigen en derhalve voor het verrichten van cliëntenonderzoek een lagere drempel moeten hanteren dan de in artikel 15, eerste lid, onderdeel b, AMLR opgenomen drempel, met betrekking tot drempels voor cliëntenonderzoek bij incidentele transacties, en m.b.t. de criteria voor het identificeren van gerelateerde transacties.

Artikel 22 AMLR bepaalt dat de Commissie op voorstel van AMLA bij gedelegeerde handeling technische reguleringsnormen kan vaststellen met betrekking tot informatie die nodig is voor het uitvoeren van cliëntenonderzoek. Hieronder vallen, onder andere, de eigenschappen waaraan voldaan moet zijn bij elektronische identificatiemiddelen.

In de AMLR krijgt de Commissie in voornoemde gevallen dus de bevoegdheid om bij gedelegeerde handeling (technische) reguleringsnormen vast te stellen. Delegatie, in plaats van uitvoering, ligt hier voor de hand aangezien dit aanvulling van de wetgevingshandeling betreft. Het kabinet staat positief tegenover de toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie. Toekenning van een bevoegdheid is hier mogelijk, omdat het een niet-essentieel onderdeel van de regelgeving betreft dat bovendien ziet op materie waarvan nadere uitwerking op lager niveau dan in een verordening wenselijk is gezien het hoge detailniveau dat wordt nagestreefd. Daarnaast kan deze materie aan verandering onderhevig zijn, zodat toekenning van een bevoegdheid ook wenselijk is met het oog op flexibiliteit. Dat laatste geldt in het bijzonder ten aanzien van de gedelegeerde handeling waarmee op grond van artikel 22 AMLR technische reguleringsnormen kunnen worden vastgesteld. Het derde lid van artikel 22 AMLR bepaalt in dit kader terecht expliciet dat de technische reguleringsnormen zo nodig geactualiseerd dienen te worden om o.a. rekening te houden met innovatie en technische ontwikkelingen.

De Commissie kan daarnaast onder de AMLR – in overeenstemming met de procedure van artikel 60 AMLR – ook gedelegeerde handelingen vaststellen omtrent derde landen ten behoeve van de identificatie van derde landen met significante strategische tekortkomingen in hun nationale AML/CFT-regimes (artikel 23 AMLR), ten behoeve van de identificatie van derde landen met tekortkomingen in de naleving van hun nationale AML/CFT-regimes (artikel 24 AMLR), en ten behoeve van de identificatie van derde landen die een bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de EU (artikel 25 AMLR). Delegatie, in plaats van uitvoering, lijkt hier in beginsel voor de hand te liggen aangezien dit aanvulling van de wetgevingshandeling betreft. Evenwel zal het kabinet kritisch kijken of uitvoering wellicht niet meer voor de hand liggend is, gelet op het belang van voldoende rol voor de lidstaten in het proces. Toekenning van een bevoegdheid is hier mogelijk, omdat het een niet-essentieel onderdeel van de regelgeving betreft dat bovendien ziet op materie waarvan nadere uitwerking op lager niveau dan in een verordening wenselijk is gezien het hoge detailniveau dat wordt nagestreefd. Daarnaast kan deze materie aan verandering onderhevig zijn, zodat toekenning van een bevoegdheid ook wenselijk is met het oog op flexibiliteit. Inhoudelijk acht het kabinet echter verdere afbakening van de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheden van belang, waarbij van belang is dat voldoende aangesloten wordt bij de grijze en zwarte lijsten van de FATF. Het kabinet zal zich hier voor inzetten.

Voorts geeft de AMLR de Commissie de bevoegdheid uitvoeringshandelingen vast te stellen. Allereerst kan de Commissie – conform de procedure uit artikel 61 lid 2 AMLR - onder artikel 43, derde lid, AMLR in een uitvoeringshandeling een lijst opnemen van juridische constructies en entiteiten die onder het recht van de lidstaten vallen en onderworpen moeten zijn aan dezelfde transparantievereisten met betrekking tot UBOs als gelden voor trusts. Uitvoering, in plaats van delegatie, ligt hier voor de hand aangezien opname van deze materie in een uitvoeringshandeling bijdraagt aan eenvormige uitvoering van de verordening omdat dit duidelijkheid biedt over welke juridische constructies en entiteiten van een lidstaat vallen onder dezelfde transparantievereisten met betrekking tot UBOs als gelden voor trusts. Omdat het een uitvoeringshandeling van algemene strekking is (artikel 2, lid 2, onder a), verordening (EU) 182/2011¹⁸ (hierna: comitologieverordening) acht het kabinet het passend artikel 61 lid 2 AMLR voorziet in een onderzoeksprocedure.

Daarnaast volgt uit artikel 50, derde en vierde lid, AMLR dat de Commissie na voorbereiding door AMLA bij uitvoeringshandeling – in overeenstemming met de procedure van artikel 42 AMLA verordening - technische uitvoeringsnormen kan vaststellen met betrekking tot een template, of anderszins minimumvereisten voor het melden van verdachte of, zoals in Nederland gehanteerd, ongebruikelijke transacties aan de FIUs en het later delen van data tussen FIUs via FIU.net. Toekenning van een bevoegdheid is hier mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de regelgeving betreft. Nadere uitwerking in een uitvoeringshandeling wordt hier bovendien wenselijk geacht gezien het hoge detailniveau dat wordt nagestreefd en deze materie naar verwachting aan

¹⁸ Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (*PbEU* 2011, L 55/13).

verandering onderhevig kan zijn. Uitvoering, in plaats van delegatie, ligt hier voor de hand omdat met een template, minimumvereisten, etc. beoogd wordt dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De procedure van artikel 42 van de AMLA-verordening betreft een bijzondere procedure die afwijkt van de procedure uit de comitologieverordening¹⁹. Er wordt namelijk voorgesteld de Commissie de bevoegdheid te geven om – door AMLA voorbereide - uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het kabinet is vooralsnog kritisch ten aanzien van deze zelfstandige bevoegdheid voor de Commissie tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen omdat er geen controle is van een comité. Hiermee wordt afgeweken van de comitologieverordening, en daar gaat mogelijk precedentwerking van uit, terwijl nut en noodzaak van de afwijking niet duidelijk zijn. Het kabinet is derhalve niet overtuigd van de wenselijkheid van de voorgestelde procedure en zal in de onderhandelingen vragen naar het nut en de noodzaak van deze bijzondere procedure.

Ook AMLD6 geeft AMLA de taak om op bepaalde specifieke punten nadere regels (technische reguleringsnormen) te ontwikkelen die – met inachtneming van de procedure van artikelen 38 tot en met 41 AMLA-verordening – door de Commissie kunnen worden vastgesteld in een gedelegeerde handeling.

Allereerst bepaalt artikel 5, tweede en derde lid, AMLD6 dat de Commissie op voorstel van AMLA bij gedelegeerde handeling technische reguleringsnormen kan vaststellen met betrekking tot criteria voor het aanwijzen van contactpersonen of – punten door cryptodienstverleners, elektronische geldinstellingen en betaaldienstverleners en de functies van de centrale contactpunten. Daarnaast bepaalt artikel 31, tweede en derde lid, AMLD6 dat de Commissie op voorstel van AMLA bij gedelegeerde handeling technische reguleringsnormen kan vaststellen met betrekking tot de benchmarks en een methode die toezichthouders moeten hanteren voor het beoordelen en classificeren van het inherente en resterende risicoprofiel van meldingsplichtige entiteiten, evenals de frequentie waarmee dat risicoprofiel wordt herzien. Bij een dergelijke frequentie wordt rekening gehouden met belangrijke gebeurtenissen of ontwikkelingen in het management en de functioneren van de meldingsplichtige instelling, evenals met de aard en omvang van de instelling. Artikel 39, zevende lid, AMLD6 bepaalt dat de Commissie op voorstel van AMLA bij gedelegeerde handeling technische reguleringsnormen kan vaststellen waarin worden uiteengezet de indicatoren voor het classificeren van de ernst van overtredingen alsmede de criteria die in acht genomen moeten worden bij het bepalen van hoogte van bestuursrechtelijke boetes of maatregelen.

In de AMLD6 krijgt de Commissie in voornoemde gevallen dus de bevoegdheid om bij gedelegeerde handeling (technische) reguleringsnormen vast te stellen. Delegatie, in plaats van uitvoering, ligt hier voor de hand aangezien dit aanvulling van de wetgevingshandeling betreft. Toekenning van een bevoegdheid is hier mogelijk, omdat het een niet-essentieel onderdeel van de regelgeving betreft dat bovendien ziet op materie waarvan nadere uitwerking op lager niveau dan in een verordening wenselijk is gezien het hoge detailniveau dat wordt nagestreefd. Daarnaast kan

¹⁹ Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (*PbEU* 2011, L 55/13).

deze materie aan verandering onderhevig zijn, zodat toekenning van een bevoegdheid ook wenselijk is met het oog op flexibiliteit.

Ook artikel 34, vierde en vijfde lid, AMLD6 en artikel 36, zesde lid, AMLD6 geven de Commissie de bevoegdheid gedelegeerde handelingen vast te stellen. Artikel 34, vierde en vijfde lid, AMLD6 bepaalt dat de Commissie bij gedelegeerde handeling door AMLA voorbereide technische reguleringsnormen kan vaststellen met betrekking tot de taken van de toezichthouder uit de lidstaat waarin de meldingsplichtige instelling gevestigd is, en van de toezichthouder uit een andere lidstaat waarin de meldingsplichtige instelling een bijkantoor of dochteronderneming heeft dan wel diensten verricht. Artikel 36, zesde lid, AMLD6 bepaalt dat de Commissie bij gedelegeerde handeling door AMLA voorbereide technische reguleringsnormen kan vaststellen met betrekking tot het functioneren van colleges van toezichthouders, waaronder de voorwaarden voor samenwerking tussen de deelnemers in die colleges. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk omdat dit een niet-essentieel onderdeel van de richtlijn betreft. Delegatie, in plaats van uitvoering, ligt hier voor de hand aangezien dit aanvulling van de wetgevingshandeling betreft. Het kabinet zal vragen naar het nut en noodzaak van deze bevoegdheid nu deze niet bij voorbaat duidelijk is, en er daarbij geen sprake lijkt te zijn van materie waar een grote mate van detailniveau wordt nagestreefd of die naar verwachting aan verandering onderhevig is.

Daarnaast is in AMLD6 op een aantal punten bepaald dat de Commissie uitvoeringshandelingen kan vaststellen.

Allereerst volgt uit artikel 24, tweede en derde lid, AMLD6 dat de Commissie bij uitvoeringshandeling – met inachtneming van de procedure van artikel 42 AMLA verordening – door AMLA voorbereide technische uitvoeringsnormen kan vaststellen met betrekking tot de template voor informatiedeling tussen FIUs en het gebruik van FIU.net voor informatiedeling. Toekenning van een bevoegdheid is hier mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de regelgeving betreft. Nadere uitwerking in een uitvoeringshandeling wordt hier bovendien wenselijk geacht, gezien het hoge detailniveau dat wordt nagestreefd en deze materie naar verwachting aan verandering onderhevig kan zijn. Uitvoering, in plaats van delegatie, ligt hier voor de hand omdat met een template, minimumvereisten, etc. beoogd wordt dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De procedure van artikel 42 van de AMLA-verordening betreft een bijzondere procedure die afwijkt van de gangbare procedure uit de comitologieverordening²⁰. Er wordt namelijk voorgesteld de Commissie de bevoegdheid te geven om – door AMLA voorbereide – uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het kabinet is vooralsnog kritisch ten aanzien van deze zelfstandige bevoegdheid voor de Commissie tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen omdat er geen controle is van een comité. Hiermee wordt afgeweken van de comitologieverordening, en daar gaat mogelijk precedentwerking van uit, terwijl nut en noodzaak van de afwijking niet duidelijk zijn. Het kabinet is derhalve niet overtuigd van de wenselijkheid van de voorgestelde

²⁰ Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (*PbEU* 2011, L 55/13).

procedure en zal in de onderhandelingen vragen naar het nut en de noodzaak van deze bijzondere procedure.

Artikel 9, vijfde lid, AMLD6 bepaalt dat de Commissie – in overeenstemming met de procedure van artikel 54, tweede lid, AMLD6 – een uitvoeringshandeling kan vaststellen waarin de methodologie voor het bijhouden van statistieken door lidstaten omtrent de effectiviteit van het AML/CFT-raamwerk wordt vastgelegd. Ook bepalen artikel 14, vijfde lid en artikel 15, tweede lid, AMLD6 dat de Commissie – in overeenstemming met de procedure van artikel 54, tweede lid, AMLD6 – uitvoeringshandelingen kan vaststellen betreffende de technische specificaties en procedures voor de koppeling van de verwijzingsportalen bankgegevens. Daarnaast volgt uit artikel 15 AMLD6 dat de Commissie – in overeenstemming met de procedure van artikel 54, tweede lid, AMLD6 – een uitvoeringshandeling kan vaststellen betreffende de vaststelling van technische specificaties. Toekenning van een bevoegdheid is hier mogelijk, omdat het een niet-essentieel onderdeel van de regelgeving betreft. Nadere uitwerking in een uitvoeringshandeling wordt hier bovendien wenselijk geacht, gezien het hoge detailniveau dat wordt nagestreefd en deze materie naar verwachting aan verandering onderhevig kan zijn waardoor flexibiliteit gewenst is. Dat geldt in het bijzonder ten aanzien van technische specificaties. Het derde lid van artikel 15 AMLD6 bepaalt in dit kader terecht expliciet dat de Commissie rekening moet houden met bewezen technologie en bestaande praktijken alsmede met de (redelijke) kosten die komen kijken bij de beoogde koppeling. Uitvoering, in plaats van delegatie, ligt hier voor de hand omdat met een template, minimumvereisten, etc. beoogd wordt dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Het kabinet staat positief tegenover de toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie. De procedure van artikel 54, tweede lid, AMLD6 betreft een onderzoeksprocedure, hetgeen passend wordt geacht omdat dit een uitvoeringshandeling betreft van algemene strekking (artikel 2, lid 2, onder a), verordening (EU) 182/2011).

Tot slot, volgt uit artikel 10, vierde lid, AMLD6 dat de Commissie – in overeenstemming met de onderzoeksprocedure van artikel 54, tweede lid, AMLD6 – een uitvoeringshandeling kan vaststellen betreffende het format voor de registratie van informatie in de UBO-registers. Nadere uitwerking in een uitvoeringshandeling is hier mogelijk aangezien dit een niet-essentieel onderdeel van de wetgevende handeling betreft. Uitvoering, in plaats van delegatie, ligt hier voor de hand omdat met een format beoogd wordt dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Een onderzoeksprocedure wordt passend geacht omdat dit een uitvoeringshandeling betreft van algemene strekking (artikel 2, lid 2, onder a), verordening (EU) 182/2011). Het kabinet is echter kritisch over de wenselijkheid van de toekenning van deze bevoegdheid omdat de nut en noodzaak hiervan onvoldoende duidelijk is, en zal hier opheldering over vragen. Te meer nu dit van invloed kan zijn op de inrichting van de (relatief recent) tot stand gebrachte nationale UBO-registers van de lidstaten.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
AMLD6 moet drie jaar na inwerkingtreding van de AMLD6 door de lidstaten zijn geïmplementeerd. De AMLR treedt in werking op de twintigste dag nadat deze is bekendgemaakt door publicatie in het Publicatieblad van de EU, en zal vanaf drie jaar daarna van toepassing zijn. Het kabinet acht dit realistische termijnen.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Vijf jaar na het van toepassing zijn van de AMLR zal de Commissie een verslag uitbrengen over de toepassing van de AMLR. Vervolgens zal de Commissie elke drie jaar een verslag uitbrengen. Drie jaar na het van toepassing zijn van de AMLR zal de Commissie ook een verslag uitbrengen over de noodzaak en proportionaliteit van het verlagen van de het percentage voor de identificatie van UBOs van juridische entiteiten alsmede het verlagen van de limiet voor contante betalingen. De Commissie zal ook vijf jaar na transpositie van de AMLD6 een verslag uitbrengen over de implementatie van deze richtlijn, en daarna elke drie jaar. Het kabinet staat positief tegenover deze evaluaties.

e) *Constitutionele toets*
Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op de naleving van de AML/CFT-verplichtingen door meldingsplichtige instellingen wordt toezicht gehouden door verschillende AML/CFT-toezichthouders. Hoewel dit in hoge mate voortbouwt op het reeds met de eerdere AML/CFT-richtlijnen in het leven geroepen kader worden de verplichtingen op bepaalde onderdelen gewijzigd of aangescherpt. Daarnaast bevatten de voorstellen verschillende bepalingen omtrent samenwerking tussen toezichthouders onderling en met de AMLA. Meer harmonisatie en betere samenwerking kan de efficiëntie in het toezicht verbeteren. Tegelijkertijd worden er wel uitgebreidere eisen gesteld wat aanvullende werklast met zich mee kan brengen. Ook ten aanzien van de handhaving en uitvoering in het kader van de UBO-registers en het verwijzingsportaal bankgegevens wordt voortgebouwd op bestaande verplichtingen, maar worden tegelijkertijd nieuwe of scherpere eisen gesteld. Dit kan tot een hogere werklast leiden voor handhaving en uitvoering. De voorgestelde wijzigingen voor FIUs bouwen tevens voort op bestaande verplichtingen en wijzigen deze of scherpere deze verder aan. Dit heeft onder andere gevolgen voor de werkzaamheden van de FIU-Nederland, bevoegdheden van de FIU-Nederland en informatiedeling met Europese FIUs.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De voorstellen hebben naar verwachting geen directe implicaties voor ontwikkelingslanden. Wel kent de AMLR strengere regels voor meldingsplichtige instellingen waar sprake is van cliënten uit bepaalde derde landen. Dit zouden ook ontwikkelingslanden kunnen zijn. Dit bouwt deels voort op het huidige AML/CFT-raamwerk.