EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.7.2019
COM(2019) 370 final

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

{SWD(2019) 650 final}

1. INLEIDING

In artikel 6 van de vierde antiwitwasrichtlijn[1] wordt de Commissie opgedragen een beoordeling te verrichten van het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering voor zover die risico's van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten en die om de twee jaar (en indien nodig vaker) te actualiseren. Dit verslag is een actualisering van de eerste, in 2017 gepubliceerde supranationale risicobeoordeling van de Commissie[2]. Hierin worden de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie beoordeeld en de resterende risico's geëvalueerd, onder meer wat betreft nieuwe producten en sectoren.

Dit verslag biedt een systematische analyse[3] van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering die aan specifieke producten en diensten kleven. Het richt zich op kwetsbare punten die op EU-niveau zijn geconstateerd, zowel wat het juridische kader als wat de effectieve toepassing ervan betreft en biedt aanbevelingen voor de aanpak daarvan.

In deze supranationale risicobeoordeling wordt rekening gehouden met de vereisten van de vierde antiwitwasrichtlijn,[4] die uiterlijk in juli 2017 in nationaal recht moest zijn omgezet. Bij het formuleren van nieuwe risicobeperkende maatregelen is geanticipeerd op de aanvullende wijzigingen die voortvloeien uit de vijfde antiwitwasrichtlijn,[5] die uiterlijk in januari 2020 moet zijn omgezet.

2. RESULTATEN VAN DE SUPRANATIONALE RISICOBEOORDELING

In deze tweede supranationale risicobeoordeling heeft de Commissie van **47 producten en diensten** vastgesteld dat zij mogelijk vatbaar zijn voor risico's op witwassen/terrorismefinanciering, vergeleken met veertig in 2017. Deze producten en diensten behoren tot **elf sectoren**, waaronder de tien sectoren of producten die in de vierde antiwitwasrichtlijn[6] zijn aangegeven, plus één extra categorie producten en diensten die van belang is voor de risicobeoordeling[7].

---

1 Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 849 van 9.7.2018, blz. 1).

2 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(2017) 340 final).

3 Zie voor een uitvoeriger beschrijving van de methodologie het werkdocument SWD(2019) 650 van de diensten van de Commissie bij dit verslag.

4 Hoewel de vijfde antiwitwasrichtlijn reeds is vastgesteld, loopt de termijn voor de omzetting ervan nog. De supranationale risicobeoordeling van 2017 werd eveneens opgesteld nadat de vierde antiwitwasrichtlijn was vastgesteld, maar de termijn voor de omzetting ervan nog niet was verstreken.

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 (Voor de EER relevante tekst); PE/72/2017/REV/1; PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43.

6 Kredietinstellingen en financiële instellingen, geldtransactiekantoren, wisselkantoren, handelaren in waardevolle goederen en activa, vastgoedmakelaars, aanbieders van trustdiensten of vennootschapsrechtelijke diensten, auditors, externe accountants en belastingadviseurs, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen, en aanbieders van kansspeldiensten.

7 Deze categorie omvat bedrijven waar veel geldverkeer in contanten plaatsvindt, virtuele valuta, crowdfunding en non-profitorganisaties. Zij heeft ook betrekking op bepaalde informele middelen, zoals die welke door hawala en andere informele waardetransferdiensten worden gebruikt; en vier

2.1. Voornaamste risico's in de sectoren waarop de supranationale risicobeoordeling betrekking heeft

2.1.1. Geldmiddelen en kasequivalenten

Uit de bevindingen van rechtshandhavingsinstanties blijkt dat nu de populariteit van contant geld onder consumenten tanende is, het voor criminelen nog altijd het middel bij uitstek is voor witwassen, omdat zij contant geld kunnen gebruiken om snel middelen van de ene naar de andere plaats over te brengen, onder andere via het luchtverkeer. Het gebruik van contanten is de belangrijkste aanleiding voor het doen van meldingen van verdachte transacties.

Criminelen die contante opbrengsten vergaren proberen die vaak door te sluizen naar plaatsen waar zij makkelijker door de wettige economie kunnen worden opgenomen, dus plaatsen waarin hoofdzakelijk contant geld wordt gebruikt en die gekenmerkt worden door nalatig toezicht op het financiële stelsel en een krachtig bankgeheim.

Sinds de supranationale risicobeoordeling van 2017 is het betreffende rechtskader versterkt. De vierde antiwitwasrichtlijn heeft betrekking op personen die in goederen handelen en contante betalingen van 10 000 EUR of meer verrichten of ontvangen. De lidstaten kunnen lagere drempels, bijkomende algemene beperkingen op het gebruik van contanten en strengere bepalingen vaststellen.

De herziene verordening liquidemiddelencontrole[8] die vanaf 3 juni 2021 van toepassing zal zijn, breidt de op alle reizigers rustende verplichting uit om aangifte te doen bij de douaneautoriteiten indien zij de EU binnenkomen of verlaten met 10 000 EUR of meer in contanten. Ook wordt de definitie van liquide middelen uitgebreid, zodat daar niet alleen bankbiljetten maar ook andere waardedragers of zeer liquide kasequivalenten onder vallen, zoals cheques, reischeques, prepaidkaarten en goud.

Activa die vergelijkbaar zijn met contanten (bv. goud of diamanten) of "lifestyle"-goederen (zoals culturele kunstvoorwerpen, auto's, juwelen, horloges) zijn eveneens zeer riskant vanwege de zwakke controles. Specifieke bezorgdheid is geuit over het plunderen en smokkelen van antiquiteiten en andere kunstvoorwerpen. De onlangs vastgestelde verordening betreffende de invoer van cultuurgoederen vormt in dat verband een aanvulling op het bestaande EU-rechtskader voor de handel daarin, dat tot dusver alleen voorzag in wetgeving betreffende de uitvoer van cultuurgoederen en de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een EU-land zijn gebracht[9].

2.1.2. Financiële sector

In het verslag over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn wordt nagegaan welke factoren hebben bijgedragen tot en welke lessen kunnen worden getrokken uit recente gevallen van witwassen bij banken in de EU, zodat dit als input voor toekomstige beleidsmaatregelen kan dienen. In het verslag worden tekortkomingen in de verdediging

---

nieuwe producten/sectoren die in het verslag van 2017 niet zijn beoordeeld: geldautomaten in particuliere handen; betaald voetbal; vrijhavens; en burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders.

[8] 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).

[9] Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen; PE/82/2018/REV/1; PB L 151 van 7.6.2019, blz. 1.

van kredietinstellingen tegen witwassen beoordeeld en wordt aandacht gevraagd voor problemen omtrent de diverse benaderingen van het toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering op nationaal niveau (zie punt 2.2.3).

Bovendien brengen sommige andere financiële subsectoren of producten die met contant geld te maken hebben (zoals wisselkantoren, geldovermakingen en sommige elektronisch-geldproducten) nog altijd aanmerkelijke risico's op witwassen met zich mee, met name als er sprake is van gewetenloos gedrag van derde partijen die als tussenpersoon of distributeur actief zijn in de leveringskanalen daarvan[10].

Het gebruik van nieuwe technologieën (FinTech)[11] die snelle en anonieme transacties met in toenemende mate zakelijke relaties op afstand mogelijk maken, biedt weliswaar aanzienlijke voordelen, maar kan een groter risico opleveren indien niet in de gehele leveringsketen op efficiënte wijze cliëntenonderzoek en transactiemonitoring worden uitgevoerd.[12] De bepalingen in de vijfde antiwitwasrichtlijn betreffende aanbieders van virtuele valuta en bewaarportemonnees vormen weliswaar een eerste regelgevende stap, maar het groeiende gebruik van dergelijke waardedragers levert grotere risico's op en verdere regelgevingsmaatregelen kunnen nodig zijn.

2.1.3. Niet-financiële sector en producten – Aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen

Potentiële witwassers hebben steeds vaker fabrikanten, distributeurs, beoefenaars van juridische beroepen en andere niet-financiële instellingen in het vizier. Uit een studie blijkt dat 20 tot 30 % van alle opbrengsten van misdrijven in de niet-financiële sector wordt witgewassen[13]. De blootstelling van deze sector aan risico's op witwassen en terrorismefinanciering wordt daarom in het algemeen als significant tot zeer significant beschouwd.

Het grootste zwakke punt waarmee deze sector lijkt te kampen, is het onvermogen om de uiteindelijk begunstigde van de cliënt vast te stellen. Het blijkt dat sommige partijen het begrip "uiteindelijk begunstigde" niet goed begrijpen of de identiteit van de uiteindelijk begunstigde niet controleren bij het aangaan van een zakelijke relatie.

Daarnaast kunnen lidstaten zelfregulerende organen aanwijzen om toezicht te houden op belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen alsook op vastgoedmakelaars[14]. De lidstaten kunnen

---

[10] De Europese Bankautoriteit heeft in april 2019 een advies gepubliceerd over de aard van kennisgevingen van paspoorten voor betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld die gebruikmaken van in een andere lidstaat gevestigde tussenpersonen en distributeurs. https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-opinion-on-the-nature-of-passport-notifications-for-agents-and-distributors-of-e-money

[11] "Fintech" verwijst naar financiële diensten die technologiebedrijven voor hun cliënten ontwikkelen en beheren (technology-enabled services of "TES"). Met "Regtech" worden nieuwe technologieën bedoeld die het opstellen van de regelgevingseisen vergemakkelijken.

[12] Wanneer de elektronische identificatiemiddelen als bedoeld in Verordening (EU) nr. 910/2014 en het juiste betrouwbaarheidsniveau worden toegepast, kunnen deze risico's effectief worden beperkt en zou de nauwkeurige identificatie en verificatie op afstand van gegevens van natuurlijke personen en rechtspersonen mogelijk kunnen zijn.

[13] In Duitsland, volgens een schatting van Bussmann, K.-D. en M. Vockrodt, "*Geldwäsche-Compliance im Nicht-Finanzsektor: Ergebnisse aus einer Dunkelfeldstudie*", 2016, *Compliance-Berater* 5: blz. 138-143).

[14] In de vierde antiwitwasrichtlijn worden "zelfregulerend organen" gedefinieerd als organen die leden van een beroepsgroep vertegenwoordigen en betrokken zijn bij de opstelling en handhaving van regels voor die leden en bepaalde toezichthoudende of controlerende functies uitoefenen.

deze zelfregulerende organen belasten met de ontvangst van meldingen van verdachte transacties die van meldingsplichtige entiteiten afkomstig zijn, en de verzending daarvan naar de financiële inlichtingeneenheden. Met name in bepaalde lidstaten worden door sommige meldingsplichtige entiteiten en de zelfregulerende organen niet veel verdachte transacties aan de financiële inlichtingeneenheden gemeld. Dit kan erop wijzen dat verdachte transacties niet correct worden opgespoord en gemeld. Door de opname van de niet-financiële sector en niet-financiële producten als meldingsplichtige entiteiten in de vierde antiwitwasrichtlijn is het nodig om te verduidelijken dat een correcte toepassing van de relevante maatregelen niets afdoet aan het beginsel van het verschoningsrecht[15].

Na overleg met deskundigen lijkt ook de vastgoedsector in toenemende mate bloot te staan aan aanmerkelijke witwasrisico's. Andere gangbare witwaspraktijken zijn overfacturering in de commerciële handel en het aangaan van fictieve leningen. Dergelijke risico's worden door rechtshandhavingsinstanties als significant beschouwd.

2.1.4. Kansspelsector

Krachtens de vierde antiwitwasrichtlijn worden alle aanbieders van kansspeldiensten als meldingsplichtige entiteiten beschouwd. De lidstaten kunnen evenwel besluiten aanbieders van kansspeldiensten anders dan casino's geheel of gedeeltelijk vrijstelling te verlenen, voor zover is bewezen dat de diensten een laag risico vertegenwoordigen. Er wordt van uitgegaan dat bepaalde kansspelproducten in significante mate blootgesteld zijn aan risico's op witwassen. In het geval van landgebonden sportweddenschappen en poker[16] lijkt dit voornamelijk te wijten aan de ondoelmatigheid van de controles. Voor onlinegokken is de blootstelling aan hoge risico's het gevolg van het enorme aantal transacties/financiële stromen en de niet-persoonlijke interactie. Casino's zijn inherent blootgesteld aan hoge risico's, maar de opneming ervan in het kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering sinds 2005 heeft de risico's beperkt.

Aan loterijen en speelautomaten (elders dan in casino's) is een matig risico op witwassen en terrorismefinanciering verbonden. In het geval van loterijen is er sprake van bepaalde controles, met name om de risico's in verband met hoge winsten op te vangen. Voor landgebonden bingo wordt het risico op witwassen en terrorismefinanciering als laag ingeschaald aangezien het om relatief lage inzetten en winsten gaat.

---

[15] Het verschoningsrecht is een erkend beginsel op Europees niveau dat het delicate evenwicht weerspiegelt van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie over het recht op een eerlijk proces (C-305/05), die op haar beurt een weerspiegeling is van de beginselen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens alsook van het Handvest (zoals artikel 47). Tevens zijn er gevallen waarin deze beroepsbeoefenaars activiteiten uitoefenen die onder het verschoningsrecht vallen (d.w.z. het bepalen van de rechtspositie van hun cliënt of het verdedigen of vertegenwoordigen van die cliënt in het kader van een rechtsgeding) en tegelijkertijd activiteiten uitoefenen die niet onder het verschoningsrecht vallen, zoals het verstrekken van juridisch advies in het kader van de oprichting, de exploitatie of het beheer van vennootschappen. De reikwijdte van de geheimhouding, de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen advocaat en cliënt en het beroepsgeheim verschillen per land en de praktische gronden waarop deze bescherming kan worden opgeheven, moeten worden verduidelijkt. In dat opzicht bestaan de zorgen die in de supranationale risicobeoordeling van 2017 werden geuit nog steeds.

[16] Dit slaat op sportweddenschappen en poker in daartoe bestemde ruimten, in tegenstelling tot onlinegokken.

2.1.5. Inzamelen en overmaken van gelden via non-profitorganisaties

Dit verslag bestrijkt de in de aanbeveling van de Financial Action Task Force bedoelde categorieën non-profitorganisaties (npo's)[17]. Het risicoscenario heeft betrekking op het inzamelen en overmaken van gelden door non-profitorganisaties aan partners/begunstigden in de Unie alsook daarbuiten.

Het maken van risicoanalyses met bedreigingen als invalshoek wordt bemoeilijkt door de diversiteit van de sector. Zogenoemde "expressieve non-profitorganisaties"[18] zijn enigszins kwetsbaar omdat ze kunnen worden geïnfiltreerd door criminele of terroristische organisaties die als dekmantel dienen voor de uiteindelijk begunstigden, waardoor het moeilijk wordt te traceren hoe de middelen zijn ingezameld.

Bepaalde typen "diensten-npo's"[19] zijn rechtstreekser kwetsbaar vanwege de intrinsieke aard van hun activiteit. Zij kunnen namelijk betrokken zijn bij het sturen van financiële middelen van en naar conflictgebieden of derde landen die door de Commissie zijn geïdentificeerd als landen met strategische tekortkomingen in hun regelgeving inzake de bestrijding van witwassen/terrorismefinanciering[20]. Non-profitorganisaties zijn van cruciaal belang voor de verlening van humanitaire bijstand in de wereld.[21] Ter waarborging van de legitieme doelstellingen van zulke bijstand is er binnen non-profitorganisaties meer informatie over de risico's van terrorismefinanciering nodig, zodat hun risicobewustzijn wordt vergroot. De Commissie zal nog in 2019 een oproep doen uitgaan tot het indienen van voorstellen voor een voorbereidend project over capaciteitsopbouw, programmaontwikkeling en communicatie in het kader van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

Met het oog op risicoafbouw kunnen gereguleerde financiële dienstverleners terughoudend zijn om met bepaalde non-profitorganisaties in zee te gaan. Dit zou tot financiële uitsluiting kunnen leiden of tot gevolg kunnen hebben dat afgewezen cliënten tot ondergronds bankieren of ondergrondse transferdiensten overgaan.

2.1.6. Nieuwe producten/sectoren

In dit verslag wordt naar diverse nieuwe producten of sectoren gekeken die door recente incidenten en werkzaamheden van rechtshandhavingsinstanties aan het licht zijn gebracht

---

[17] "Een rechtspersoon of juridische constructie of organisatie die zich hoofdzakelijk bezighoudt met het aantrekken of verstrekken van middelen voor onder andere liefdadige, religieuze, culturele, educatieve, sociale of sociëteitsdoeleinden, of voor het verrichten van andersoortige 'goede werken'" (http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf)

[18] "Expressieve npo's" houden zich voornamelijk bezig met activiteiten op het gebied van expressie, waaronder programma's voor sport en recreatie, kunst en cultuur, belangenvertegenwoordiging en belangenbehartiging.

[19] "Diensten-npo's" houden zich bezig met diverse activiteiten, zoals programma's voor het vertrekken van huisvesting, sociale diensten, onderwijs of gezondheidszorg.

[20] Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 van de Commissie van 14 juli 2016 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad door de identificatie van derde landen met een hoog risico die strategische tekortkomingen vertonen.

[21] In overeenstemming met de verplichtingen die de Commissie op het gebied van internationaal beleid is aangegaan ter vergroting van effectiviteit en efficiëntie, vindt de humanitaire hulp van de EU steeds vaker plaats door het overmaken van geld. Zoals bij alle humanitaire hulp van de EU worden financiële middelen altijd ter beschikking gesteld via humanitaire partners, zoals de VN en internationale humanitaire non-gouvernementele organisaties. De onderhavige beoordeling heeft geen betrekking op dergelijke geldovermakingen op het gebied van humanitaire operaties.

en waarvan openbaar verslag is gedaan. Naast FinTech, platforms voor het wisselen van valuta en aanbieders van portemonnees (zie punt 2.1.2) zijn het betaald voetbal, vrijhavens, en burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders ("gouden paspoorten/visa") allemaal aangemerkt als sectoren die risico's opleveren.

2.1.6.1. Overzicht van de nieuwe sectoren

2.1.6.1.1. Betaald voetbal

Op EU-niveau worden de aan sport verbonden risico's reeds lange tijd onderkend[22]. Betaald voetbal is in de beoordeling betrokken omdat, hoewel het nog steeds een populaire sport is, het ook een wereldwijde industrie betreft met aanmerkelijke economische invloed. De complexe organisatie van en het gebrek aan transparantie in het betaald voetbal hebben een gunstig klimaat geschapen voor het gebruik van illegale geldmiddelen. In de sport worden verdachte geldbedragen geïnvesteerd zonder duidelijk of verklaarbaar financieel rendement of gewin.

2.1.6.1.2. Vrijhavens

Een vrijhaven is een door een lidstaat als zodanig aangemerkt deel van het douanegebied van de Unie. Vrijhavens zijn legaal maar moeten de staatssteunregels en de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen van de EU eerbiedigen[23]. Vrijhandelszones kunnen risico's op valsemunterij opleveren, aangezien valsemunters zendingen aan land kunnen brengen, ladingen of bijbehorende documenten kunnen aanpassen of anderszins manipuleren, en vervolgens producten kunnen wederuitvoeren zonder tussenkomst van de douane en aldus de aard en de oorspronkelijke leverancier van de goederen verhullen.

Het misbruik van vrijhandelszones kan verband houden met inbreuken op intellectuele eigendomsrechten, btw-fraude, corruptie en witwassen. Bij de meeste EU-vrijhavens of douane-entrepots (met uitzondering van Luxembourg Freeport) ontbreekt informatie over de uiteindelijk begunstigden. Krachtens de vijfde antiwitwasrichtlijn worden exploitanten van vrijhavens en spelers in de kunstmarkt als meldingsplichtige entiteiten beschouwd en zij vallen derhalve onder de cliëntenonderzoeksvoorschriften.

2.1.6.1.3. Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders

De afgelopen jaren is er sprake van een toename van het aantal regelingen waarmee landen investeringen aantrekken door investeerders het burgerschap of verblijfsrechten te verlenen. Er zijn zorgen geuit over de risico's die daaraan eigen zijn, wat betreft veiligheid, witwassen van geld, belastingontduiking en corruptie.

[22] In het Witboek sport van juli 2007 staat dat sport "te kampen [heeft] met nieuwe problemen en uitdagingen [...] zoals commercie, uitbuiting van jonge spelers, doping, racisme, geweld, corruptie en witwassen" en andere activiteiten die schadelijk zijn voor de sport (Europese Commissie, *Witboek sport*, COM(2007) 391 final, 11.7.2007).

[23] De Groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen) is op 9 maart 1998 door de Raad Ecofin ingesteld. De groep houdt zich voornamelijk bezig met het beoordelen van belastingmaatregelen die binnen de werkingssfeer van de (in december 1997 vastgestelde) gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen vallen, en met het toezicht op de informatieverstrekking over die maatregelen.

In januari 2019 heeft de Commissie een verslag gepubliceerd over nationale regelingen waarmee het burgerschap van de Unie aan investeerders wordt toegekend[24]. Na de publicatie van het verslag heeft de Commissie een groep van deskundigen uit de lidstaten ingesteld met de opdracht onderzoek te doen naar de risico's die kleven aan burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders en zich te buigen over kwesties rond transparantie en governance.

De vijfde antiwitwasrichtlijn stelt een verscherpt cliëntenonderzoek verplicht naar onderdanen van derde landen die in een lidstaat verblijven of het staatsburgerschap aanvragen in ruil voor kapitaal of investeringen in onroerend goed, overheidsobligaties of vennootschappen.

2.2. Horizontale zwakke plekken die in alle sectoren voorkomen

2.2.1. Anonimiteit bij financiële transacties

Criminelen doen er alles aan om geen informatiespoor achter te laten en zelf ook onder de radar te blijven. Sectoren die blootgesteld zijn aan een hoog niveau van contante transacties, worden als bijzonder risicogevoelig beschouwd, bijvoorbeeld handelaren in goederen en diensten die betalingen in contanten aanvaarden en marktdeelnemers die betalingen in grote coupures, zoals 500 EUR[25] en 200 EUR, aanvaarden.

Financiële producten die in bepaalde omstandigheden een vergelijkbare mate van anonimiteit bieden (bv. sommige elektronischgeldproducten, virtuele valuta of niet-gereguleerde crowdfundingplatforms) zijn ook kwetsbaar wat risico's op witwassen en terrorismefinanciering betreft. Hetzelfde geldt voor activa zoals goud en diamanten die gemakkelijk verhandelbaar zijn of veilig kunnen worden opgeslagen of vlot overdraagbaar zijn.

2.2.2. Identificatie van uiteindelijk begunstigden en toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden

Criminelen gebruiken het financiële stelsel om illegale winsten op de financiële markten, in vastgoed of in de legale economie te investeren op een meer gestructureerde manier dan zij met contant geld of anonieme financiële transacties kunnen. Alle sectoren zijn kwetsbaar voor infiltratie, financiering met misdaadgeld of eigendom door criminele organisaties of terroristische groeperingen. Criminelen tuigen vaak lege vennootschappen, trusts of ingewikkelde vennootschapsconstructies op als manier om hun identiteit te verhullen. Dit beperkt zich niet tot bepaalde rechtsgebieden, soorten juridische entiteiten of juridische constructies. Criminelen bedienen zich van het handigste, eenvoudigste en veiligste instrument, afhankelijk van hun deskundigheid, hun locatie en de marktpraktijken in het rechtsgebied in kwestie.

Dankzij de Financial Action Task Force en het Wereldforum inzake fiscale transparantie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling is er de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekomen voor de noodzaak te zorgen voor doeltreffende

[24] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie (COM(2019) 12 final, 23.1.2019).

[25] De Europese Centrale Bank heeft besloten de productie en uitgifte van bankbiljetten van 500 EUR te staken (https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.nl.html)

identificatie van uiteindelijk begunstigden in zowel de EU als op internationaal niveau[26]. De richtlijn betreffende administratieve samenwerking inzake directe belastingen[27] vergemakkelijkt de informatie-uitwisseling tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten.

De meeste lidstaten hebben een centraal register of databank opgezet voor het verzamelen van informatie over uiteindelijk begunstigden, hoewel in de vijfde antiwitwasrichtlijn de uiterste datum voor het opzetten van registers is uitgesteld tot januari 2020. De laatstgenoemde richtlijn voorziet tevens in meer transparantie en bredere toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden.

Er bestaan echter nog grote kwetsbaarheden:

- Gezien het feit dat alleen juridische entiteiten en juridische constructies in de lidstaten onder registers van de antiwitwasrichtlijn vallen, kunnen criminelen zich bedienen van ingewikkelde vennootschapsconstructies die in derde landen zijn geregistreerd.
- Om hun identiteit te verhullen, kunnen criminelen opzettelijk onjuiste informatie of vervalste documenten gebruiken.
- De nationale registers met informatie over uiteindelijk begunstigden kunnen qua technische uitvoering of beheer zwakke punten vertonen. Criminelen kunnen hun activiteiten verleggen naar lidstaten met een minder effectief kader.

2.2.3. Toezicht binnen de interne markt

Toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering dragen de verantwoordelijkheid om te controleren of de particuliere sector de verplichtingen op juiste wijze toepast. In de meeste lidstaten wordt dergelijk toezicht op kredietinstellingen en financiële instellingen uitgeoefend door de autoriteiten die ook belast zijn met het prudentieel toezicht. In sommige andere lidstaten zijn de financiële inlichtingeneenheden verantwoordelijk voor deze taak.

In het verslag over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn wordt het optreden van toezichthoudende autoriteiten onderzocht en worden bevindingen gepresenteerd over de maatregelen die zij, vanuit het perspectief van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering alsook vanuit prudentieel perspectief, hebben getroffen. In het verslag staan de bevoegdheden, de organisatiestructuur en de middelen van de autoriteiten, het toezicht op lokale entiteiten, het toezicht op grensoverschrijdende entiteiten en de effectiviteit van de toezichtsmaatregelen centraal.

In niet-financiële sectoren kunnen de lidstaten zelfregulerende organen toestaan toezicht uit te oefenen op belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen, en vastgoedmakelaars. Uit de analyse blijkt dat het toezicht in deze sectoren in de grote meerderheid van de lidstaten nog altijd tekortkomingen vertoont op het gebied van controles, aanwijzingen en meldingen door beoefenaars van juridische beroepen, met name aan de financiële inlichtingeneenheid.

---

[26] http://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf

[27] Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1).

2.2.4. Samenwerking tussen financiële inlichtingeneenheden

In het verslag van het platform van financiële inlichtingeneenheden[28] van december 2016[29] zijn de geconstateerde belemmeringen voor het inzien, uitwisselen en gebruiken van informatie alsook voor operationele samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden van de lidstaten in kaart gebracht. In haar verslag over de supranationale risicobeoordeling[30] van 2017 heeft de Commissie risicobeperkende maatregelen voorgesteld en nieuwe manieren geschetst waarop de samenwerking tussen financiële inlichtingeneenheden verbeterd kan worden[31]. De voorgestelde maatregelen zijn ten dele terug te vinden in de vijfde antiwitwasrichtlijn. De toegang tot informatie die in bezit is van meldingsplichtige entiteiten of bevoegde autoriteiten is verbeterd en bepaalde aspecten die verband houden met de taken van de financiële inlichtingeneenheden en met de uitwisseling van informatie tussen financiële inlichtingeneenheden, zijn verduidelijkt.

In het verslag over de samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden[32] worden bestaande lacunes in kaart gebracht en mogelijkheden voor verdere verbetering van het samenwerkingskader beoordeeld.

2.2.5. Andere zwakke plekken die in alle sectoren voorkomen

De supranationale risicobeoordeling heeft voor alle geïdentificeerde sectoren nog een aantal andere zwakke plekken blootgelegd:

- infiltratie door criminelen – criminelen kunnen eigenaar worden van een meldingsplichtige entiteit of op zoek gaan naar meldingsplichtige entiteiten die bereid zijn hen bij hun witwasactiviteiten te helpen. Dit vraagt om deskundigheids- en betrouwbaarheidscontroles in de financiële sectoren waarop de richtlijn betrekking heeft;
- vervalsing – moderne technologie maakt het gemakkelijker om documenten te vervalsen en alle sectoren hebben grote moeite om robuuste opsporingsmechanismen in te voeren;
- onvoldoende uitwisseling van informatie tussen de publieke en de particuliere sector – de behoefte aan betere mechanismen voor feedback van de financiële inlichtingeneenheden aan de meldingsplichtige entiteiten bestaat nog steeds;
- onvoldoende middelen, risicobewustzijn en deskundigheid op het gebied van de uitvoering van de regelgeving voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering – terwijl sommige meldingsplichtige entiteiten investeren

---

[28] Een informele, in 2006 door de Commissie ingestelde groep waarin de financiële inlichtingeneenheden van de lidstaten zijn samengebracht. http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/

[29] De inventarisatie werd door een speciaal team uitgevoerd dat onder leiding stond van de Italiaanse financiële inlichtingeneenheden (*Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia; UIF*) en leden van de financiële inlichtingeneenheden van Frankrijk (*Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins*; TRACFIN), Polen (*Generalny Inspektor Informacji Finansowej*; GIIF) en Roemenië (*Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor*; ONPCSB). In de aanvangsfase van het project leverden ook de financiële inlichtingeneenheden van het Verenigd Koninkrijk (*National Criminal Agency*) een bijdrage.

[30] Werkdocument van de diensten van de Commissie bij 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 (SWD(2017) 241 final, blz. 196-198).

[31] Europese Commissie, "Staff Working Document on improving cooperation between EU Financial Intelligence Units", SWD(2017) 275, 26.6.2017.

[32] COM(2019) 371.

in geavanceerde handhavingsinstrumenten, schort het bij vele aan kennis, instrumenten en capaciteiten op dit gebied; en

- risico's die voortvloeien uit FinTech – naar verwachting zal het gebruik van onlinediensten in de digitale economie nog verder groeien, waardoor de vraag naar online-identificatie fors zal stijgen. Het gebruik en de betrouwbaarheid van elektronische identificatie is in dit verband van cruciaal belang.

3. RISICOBEPERKENDE MAATREGELEN

3.1. Risicobeperkende maatregelen in het kader van de vijfde antiwitwasrichtlijn

De vijfde antiwitwasrichtlijn, die uiterlijk in januari 2020 moet zijn omgezet, voorziet de EU van instrumenten waarmee zij op effectievere wijze kan voorkomen dat haar financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering wordt gebruikt, in het bijzonder door:

- meer transparantie door middel van openbare registers van uiteindelijk begunstigden voor ondernemingen en openbaar toegankelijke registers voor trusts en andere juridische constructies;
- inperking van de anonimiteit van virtuele valuta, aanbieders van portemonnees, en prepaidkaarten;
- de criteria te verruimen voor de beoordeling van risicovolle landen en de waarborgen voor financiële transacties naar en vanuit dergelijke landen te verbeteren;
- van lidstaten te eisen dat zij centrale registers van bankrekeningen of systemen voor gegevensontsluiting opzetten;
- de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen antiwitwastoezichthouders onderling en met de prudentiële toezichthouders en de Europese Centrale Bank te verbeteren.

Naar verwachting zullen deze maatregelen helpen om de risiconiveaus in de betrokken sectoren en producten te verlagen. De Commissie zal de naleving van de nieuwe bepalingen toetsen en medio 2021 een uitvoeringsverslag uitbrengen.

3.2. Reeds ingevoerde of geplande risicobeperkende maatregelen van de EU

3.2.1. Wetgevingsmaatregel

Inmiddels zijn de meeste wetgevingsmaatregelen vastgesteld die in de supranationale risicobeoordeling van 2017 werden genoemd, in het bijzonder de vijfde antiwitwasrichtlijn, de nieuwe verordening betreffende de controle van liquide middelen,[33] de richtlijn betreffende de bestrijding van witwassen via het strafrecht,[34] en de verordening betreffende de invoer van cultuurgoederen[35]. De richtlijn betreffende de toegang tot financiële en andere informatie[36] voorziet in rechtstreekse toegang tot

[33] 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).

[34] 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).

[35] Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen; PE/82/2018/REV/1; PB L 151 van 7.6.2019, blz. 1.

[36] 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,

nationale centrale registers van bankrekeningen of systemen voor gegevensontsluiting door bevoegde autoriteiten, waaronder belastingautoriteiten, corruptiebestrijdingsautoriteiten en bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen.

De herziening van de verordeningen betreffende de Europese toezichthoudende autoriteiten[37] betekenen een versterking van het mandaat van de Europese Bankautoriteit voor het verzamelen, analyseren en verder verspreiden van informatie, zodat gewaarborgd kan worden dat alle relevante autoriteiten op effectieve en consequente wijze toezicht houden op witwasrisico's. Ook is de bevoegdheid van de Europese Bankautoriteit om op te treden bij inbreuken op het Unierecht verduidelijkt en vergroot. Door de vaststelling van de vijfde richtlijn kapitaalvereisten[38] worden belemmeringen voor samenwerking tussen prudentiële toezichthouders en toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering uit de weg geruimd.

3.2.2. Beleidsinitiatieven

De Commissie heeft in december 2017 een deskundigengroep inzake elektronische identificatie en klantidentificatieprocessen op afstand ingesteld[39]. De deskundigengroep zal de Commissie expertise aanleveren door het doen van onderzoek naar problemen rond het gebruik dat financiële dienstverleners maken van regelingen voor elektronische identificatie (e-ID) en andere innovatieve digitale processen teneinde aan de antiwitwasregels te kunnen voldoen.

In juni 2018 heeft de Commissie een verslag gepubliceerd over beperkingen op betalingen in contanten[40]. In dat verslag werd vastgesteld dat beperkingen op betalingen in contanten geen adequaat antwoord op terrorismefinanciering zijn, hoewel uit voorlopige bevindingen tevens bleek dat een verbod op contante betalingen van grote bedragen een positief effect kan hebben op de bestrijding van het witwassen van geld.

3.2.3. Andere ondersteunende maatregelen

- Betere verzameling van statistische gegevens;
- Opleidingen voor beroepsbeoefenaars die activiteiten verrichten die onder het "verschoningsrecht" vallen, waarin hun aanwijzingen en praktische inzichten worden geboden zodat zij eventuele transacties die verband houden met witwassen of terrorismefinanciering kunnen herkennen en weten hoe zij in die situatie moeten handelen. De Commissie zal een beoordeling verrichten van de opties om de naleving

---

opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten, en tot intrekking van Besluit 2000/642/JBZ van de Raad; PE/64/2019/REV/1, PB L 186 van 11.7.2019, blz. 122.

[37] Politiek akkoord bereikt in maart 2019; bij het verschijnen van dit verslag waren de herziene verordeningen nog niet bekendgemaakt.

[38] Richtlijn 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 177 van 30.6.2006, blz. 1) en Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).

[39] De deskundigengroep wordt voorgezeten door de Commissie en bestaat uit 21 vertegenwoordigers uit de lidstaten, namens onder meer regelgevende instanties, toezichthouders en identiteitsdeskundigen, alsmede 15 vertegenwoordigers van financiële instellingen en consumentenorganisaties. Besluit van de Commissie van 14 december 2017, C(2017) 8405 final. De groep moet haar adviezen, aanbevelingen of verslagen uiterlijk in december 2019 aan de Commissie aanbieden.

[40] COM(2018) 483 final.

in deze sector in overeenstemming met de relevante jurisprudentie, te verbeteren. De start van een door de EU gefinancierd project voor de opleiding van advocaten staat voor begin 2020 gepland. In 2018 ontvingen notarissen een EU-subsidie die tegemoetkwam aan opleidingsbehoeften op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering;

- Het publiek meer bewust maken van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering;
- Verdere analyse van de risico's verbonden aan hawala en andere informele waardetransferdiensten – de omvang van het probleem en de mogelijke oplossingen op het gebied van rechtshandhaving;
- Verdere monitoring van de valsemunterij en het mogelijke verband daarvan met het witwassen van geld. De Commissie heeft een voorstel gepresenteerd voor een verordening[41] (die naar verwachting in 2020 wordt vastgesteld) tot vaststelling van een programma inzake uitwisselingen, bijstand en opleiding voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij voor de periode 2021-2027 (het programma "Pericles IV") en de uitbreiding[42] daarvan tot niet tot de eurozone behorende lidstaten;
- Verdere werkzaamheden ter versterking van het toezicht in de EU. In het verslag over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn wordt gewezen op mogelijke aanvullende maatregelen voor de verdere versterking van het antiwitwaskader van de EU, om zodoende de bankenunie en kapitaalmarktenunie te verstevigen.

4. AANBEVELINGEN

Na de risico's in het licht van het geactualiseerde rechtskader te hebben beoordeeld, meent de Commissie dat op EU- en op lidstaatniveau een reeks risicobeperkende maatregelen moeten worden genomen waarin rekening wordt gehouden met:

- de risiconiveaus inzake witwassen/terrorismefinanciering;
- de noodzaak tot optreden op EU-niveau of lidstaten aanbevelen zelf maatregelen te treffen (subsidiariteit);
- de behoefte aan regelgevende dan wel niet-regelgevende maatregelen (evenredigheid); en
- de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer en de grondrechten.

De Commissie is er zich tevens van bewust dat voorkomen moet worden dat haar aanbevelingen worden misbruikt of verkeerd worden geïnterpreteerd en daardoor hele categorieën cliënten worden uitgesloten en cliëntenrelaties worden verbroken zonder dat de omvang van het risico in een bepaalde sector volledig en naar behoren in aanmerking wordt genomen.

[41] COM(2018) 369 final.

[42] COM(2018) 371 final.

4.1. Aanbevelingen aan de Europese toezichthoudende autoriteiten

4.1.1. Follow-up van de aanbevelingen uit de supranationale risicobeoordeling van 2017

In het verslag van 2017 adviseerde de Commissie de Europese toezichthoudende autoriteiten om:

(1) de risico's op witwassen en terrorismefinanciering beter onder de aandacht te brengen en te bepalen welke maatregelen geschikt zijn voor het uitbouwen van de capaciteit van de nationale toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering;

De Europese toezichthoudende autoriteiten hebben daarop gereageerd door:

- acht ontwerpen van technische normen,[43] richtsnoeren[44] en adviezen[45] te publiceren ter ondersteuning van de doeltreffende uitvoering van de op risico gebaseerde aanpak van witwassen en terrorismefinanciering door kredietinstellingen, financiële instellingen en hun toezichthouders. Over een negende instrument voor het verbeteren van de samenwerking tussen de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering wordt momenteel een raadpleging gehouden;
- opleidingen te verzorgen en workshops te organiseren over de aan de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering gerelateerde aspecten van de op risico gebaseerde aanpak en het op risico gebaseerde toezicht; de risico's van elektronisch geld; en de risico's van geldtransfers. De workshops werden bijgewoond door ruim driehonderd toezichthouders uit alle lidstaten; en
- de uitwisseling van informatie en goede praktijken te bevorderen via de interne comités en de raden van toezicht van de Europese toezichthoudende autoriteiten, en door duidelijke verwachtingen te formuleren voor toezichtpraktijken met betrekking tot specifieke kwesties, zoals de Panama Papers.

In 2018 is de Europese Bankautoriteit begonnen aan een meerjarige, door medewerkers geleide beoordeling van de verschillende manieren waarop bevoegde autoriteiten het toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering door banken hebben

[43] Het gaat om de gezamenlijke ontwerpen van technische reguleringsnormen betreffende centrale contactpunten voor de intensievere bestrijding van financiële criminaliteit (Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/1108 van de Commissie van 7 mei 2018 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad met technische reguleringsnormen inzake de criteria voor de aanwijzing van centrale contactpunten voor uitgevers van elektronisch geld en betalingsdienstaanbieders en met regels inzake hun taken (C/2018/2716, PB L 203 van 10.8.2018, blz. 2); de discussienota over de technische reguleringsnormen betreffende centrale contactpunten voor de intensievere bestrijding van financiële criminaliteit (JC-2017-08); en het gezamenlijke antwoord van de Europese toezichthoudende autoriteiten aan de Commissie betreffende de wijziging in de ontwerpen voor de technische reguleringsnormen die zijn opgesteld krachtens artikel 8, lid 5, artikel 10, lid 2, en artikel 13, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PB L 352 van 09.12.2014, blz. 1).

[44] De Gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende de kenmerken van een op risico gebaseerde aanpak van het toezicht op witwassen en terrorismefinanciering (ESAs 2016 72); het Gemeenschappelijk raadplegingsdocument van het gemengd comité betreffende PRIIP's met milieudoelstellingen of sociale doelstellingen (JC 2017 05); en de Gemeenschappelijke richtsnoeren inzake de prudentiële beoordeling van verwervingen en verhogingen van gekwalificeerde deelnemingen in de financiële sector (JC/GL/2016/01).

[45] Het gemeenschappelijk advies van de Europese toezichthoudende autoriteiten over de risico's op witwassen en terrorismefinanciering (JC-2017-07); en het advies over het gebruik van innovatieve oplossingen door kredietinstellingen en financiële instellingen (JC-2017-81).

aangepakt, met als doel verbeterpunten en goede praktijken vast te stellen en tekortkomingen te verhelpen, alsook om – binnen het door het Unierecht gesteld kader en de richtsnoeren van de Europese toezichthoudende autoriteiten – de inspanningen van de nationale autoriteiten ten behoeve van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering te ondersteunen. Deze bevindingen zullen dienen als inhoud van de opleiding die de Europese Bankautoriteit toegezegd heeft in 2019 te zullen verzorgen en ter actualisering van de op risico gebaseerde richtsnoeren inzake toezicht die krachtens artikel 48, lid 10, van de vierde antiwitwasrichtlijn zijn opgesteld.

(2) meer initiatieven te nemen ter verbetering van de samenwerking tussen toezichthouders;

In november 2018 werden de Europese toezichthoudende autoriteiten geraadpleegd over ontwerprichtsnoeren voor het verbeteren van de samenwerking tussen toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De ontwerprichtsnoeren verduidelijken de praktische aspecten van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en bevatten voorschriften voor nieuwe colleges van toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Naar verwachting zullen deze in 2019 worden voltooid.

Op 10 januari 2019 hebben de Europese toezichthoudende autoriteiten de inhoud goedgekeurd van een multilateraal akkoord over de praktische aspecten van de informatie-uitwisseling tussen de Europese Centrale Bank in haar toezichthoudende rol en alle bevoegde EU-autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving door kredietinstellingen en financiële instellingen van hun verplichtingen in het kader van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

(3) meer oplossingen te ontwikkelen voor het toezicht op de marktdeelnemers die onder de "paspoortregeling" vallen;

De Europese Bankautoriteit heeft een taskforce ingesteld die moet aangeven wanneer tussenpersonen en distributeurs die in een andere lidstaat actief zijn dan de lidstaat waarvoor de aanwijzende instelling een vergunning heeft, worden beschouwd als "vestigingen" in de zin van Richtlijn (EU) 2015/2366,[46] Richtlijn 2009/110/EG[47] en de vierde antiwitwasrichtlijn. De werkzaamheden zijn in volle gang en worden naar verwachting in 2019 afgerond.

(4) geactualiseerde richtsnoeren inzake intern bestuur beschikbaar te stellen, teneinde meer duidelijkheid te verschaffen over de verwachtingen omtrent de taken van nalevingsfunctionarissen in financiële instellingen;

In september 2017 besloot het gemengd subcomité inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering van de Europese toezichthoudende autoriteiten om, gezien de beperkte middelen van de nationale bevoegde autoriteiten en van henzelf, het opstellen van richtsnoeren over de taken van nalevingsfunctionarissen uit te stellen en zich te richten op de samenwerking tussen toezichthouders, die vanwege de risico's die zich op dit vlak reeds hadden gemanifesteerd als prioriteit werd beschouwd;

[46] Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35).

[47] Richtlijn 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, tot wijziging van de Richtlijnen 2005/60/EG en 2006/48/EG en tot intrekking van Richtlijn 2000/46/EG (PB L 267 van 10.10.2009, blz. 7).

(5) te zorgen voor meer aanwijzingen wat de identificatie van uiteindelijk begunstigden voor aanbieders van beleggingsfondsen betreft, met name in situaties met een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering;

In juni 2017 hebben de Europese toezichthoudende autoriteiten "richtsnoeren over risicofactoren" gepubliceerd[48] betreffende vereenvoudigd en verscherpt cliëntenonderzoek en de factoren die kredietinstellingen en financiële instellingen in overweging dienen te nemen wanneer zij het aan afzonderlijke zakelijke relaties en occasionele transacties verbonden witwasrisico of risico van terrorismefinanciering beoordelen.

De richtsnoeren bevatten sectorale aanwijzingen voor aanbieders van beleggingsfondsen en – voor het eerst op EU-niveau – maatregelen die fondsen en fondsbeheerders moeten nemen om te voldoen aan hun verplichtingen inzake cliëntenonderzoek (onder meer ten aanzien van uiteindelijk begunstigden) en hoe zij op basis van de risicogevoeligheid de omvang van de maatregelen moeten aanpassen.

(6) operationele risico's op witwassen of terrorismefinanciering analyseren die verband houden met het "business-to-business"-model in de sectoren corporate banking, private banking en institutionele beleggingen enerzijds, en geld- of waardetransferdiensten en elektronisch geld anderzijds.

De Europese Bankautoriteit heeft een inventarisatie gemaakt van de bevindingen in de thematische beoordelingen die de bevoegde autoriteiten van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen hebben uitgevoerd. Deze bevindingen vinden hun weerslag in het gemeenschappelijk advies over de gevolgen van de risico's van witwassen en terrorismefinanciering op het financiële stelsel van de Unie; de Europese toezichthoudende autoriteiten zijn verplicht om voor elke supranationale risicobeoordeling een dergelijke advies uit te brengen[49].

4.1.2. Huidige stand van zaken

Aan de aanbevelingen die in de supranationale risicobeoordeling van 2017 aan de Europese toezichthoudende autoriteiten werden gedaan, is gehoor gegeven, met uitzondering van aanbeveling nr. 4 over geactualiseerde richtsnoeren inzake intern bestuur die meer duidelijkheid moeten verschaffen over de verwachtingen omtrent de taken van nalevingsfunctionarissen in financiële instellingen. De Commissie herhaalt dat aanbeveling nr. 4 nog moet worden opgevolgd.

De Europese Bankautoriteit is bovendien verzocht om de relevante acties in het kader van het EU-actieplan tegen witwassen, dat aan de conclusies van de Raad van 4 december 2018 is gehecht, te voltooien[50].

---

[48] Gemeenschappelijke richtsnoeren krachtens artikel 17 en artikel 18, lid 4, van Richtlijn (EU) 2015/849 betreffende vereenvoudigd en verscherpt cliëntenonderzoek en de factoren die kredietinstellingen en financiële instellingen in overweging dienen te nemen wanneer zij het aan afzonderlijke zakelijke relaties en occasionele transacties verbonden witwasrisico en risico van terrorismefinanciering beoordelen (https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Guidelines%20on%20Risk%20Factors_NL_04-01-2018.pdf)

[49] Zie punt 2.2.3.

[50] Benadrukt moet worden dat in het kader van de nieuwe wetgevingsvoorstellen waarover in maart 2019 politieke overeenstemming werd bereikt de rol en de bevoegdheden van de drie Europese toezichthoudende autoriteiten aanmerkelijk zullen worden versterkt (de herziening van de oprichtingsverordeningen van de Europese toezichthoudende autoriteiten en de antiwitwasdimensie daarvan) en dat eventuele verdere follow-up van de genoemde aanbevelingen louter met de reeds overeengekomen middelen dient te geschieden.

4.2. Aanbevelingen aan niet-financiële toezichthouders

Wat de niet-financiële sector betreft, zijn er geen organen op EU-niveau die vergelijkbaar zijn met de Europese toezichthoudende autoriteiten. Overeenkomstig het EU-kader voor de bestrijding van witwaspraktijken kunnen de lidstaten zelfregulerende organen toestaan toezichthoudende taken te vervullen voor belastingadviseurs, auditors, externe accountants, vastgoedmakelaars, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen.

De Commissie herhaalt de aanbevelingen die in de supranationale risicobeoordeling van 2017 ten aanzien van de zelfregulerende organen werden gedaan, in het bijzonder de aanbeveling om meer thematische inspecties uit te voeren, vaker melding te doen en door te gaan met het organiseren van opleidingen om de betrokkenen beter op de hoogte te brengen van de risico's van witwassen en terrorismefinanciering en van de verplichtingen tot naleving van het regelgevingskader ter bestrijding daarvan.

4.3. Aanbevelingen aan de lidstaten[51]

4.3.1. Follow-up van de aanbevelingen uit de supranationale risicobeoordeling van 2017

Krachtens artikel 6, lid 4, van de vierde antiwitwasrichtlijn moeten lidstaten die besluiten een bepaalde aanbeveling niet toe te passen de Commissie daarvan in kennis stellen en dat besluit motiveren (het "pas toe of leg uit"-beginsel). Wat de aanbevelingen van 2017 betreft, heeft tot op heden geen enkele lidstaat een dergelijke kennisgeving aan de Commissie gedaan.

Via controles op de omzetting van de vierde antiwitwasrichtlijn, vragenlijsten aan lidstaten over de follow-up van de aanbevelingen van 2017 en de actualisering van de nationale risicobeoordelingen heeft de Commissie toezicht gehouden op de uitvoering van de aanbevelingen die in 2017 aan de lidstaten zijn gedaan.

Voor sommige aanbevelingen geldt dat de ontvangen input of niet van belang is of dat de nationale autoriteiten hebben benadrukt dat zij weinig tijd hadden om de aanbevelingen uit te voeren. De Commissie onderstreept de noodzaak om de huidige inspanningen op peil te houden of op te voeren. Bovendien is het belangrijk op te merken dat enkele aanbevelingen uit het verslag van 2017 geheel of gedeeltelijk worden vervangen door de in de vijfde antiwitwasrichtlijn vervatte wettelijke verplichtingen, met name ten aanzien van grotere transparantie omtrent uiteindelijk begunstigden, een lagere drempel voor het uitvoeren van cliëntenonderzoek in sommige sectoren, en de uitbreiding van de lijst van meldingsplichtige entiteiten.

(1) Reikwijdte van de nationale risicobeoordelingen

In het verslag van 2017 werden bedrijven waar veel geldverkeer in contanten plaatsvindt en betalingen in contanten, de npo-sector en elektronischgeldproducten benoemd als onderwerpen waarmee de lidstaten in hun nationale risicobeoordelingen terdege rekening zouden moeten houden en waarvoor zij passende risicobeperkende maatregelen moeten vaststellen.

Overeenkomstig de vierde en de vijfde antiwitwasrichtlijn wordt in de meeste nationale risicobeoordelingen rekening gehouden met de risico's die aan transacties met contanten

[51] Zie begeleidend werkdocument SWD(2019) 650 van de diensten van de Commissie voor meer informatie over de aanbevelingen per product/dienst.

en de handel in cultuurgoederen en antiek kleven, zijn non-profitorganisaties binnen de reikwijdte van de nationale risicobeoordelingen gebracht en zijn de risico's van elektronischgeldproducten aangepakt.

Diverse lidstaten hebben echter nog geen nationale risicobeoordeling opgesteld,[52] terwijl andere lidstaten het risico van de betrokken producten nog niet hebben aangepakt. Deze lidstaten worden aangemoedigd deze aanbeveling met spoed op te volgen.

In dit verslag wordt vastgehouden aan de aanbeveling van 2017 en worden alle lidstaten opgeroepen om in hun nationale risicobeoordelingen de risico's van de genoemde producten mee te nemen en passende risicobeperkende maatregelen vast te stellen.

(2) Uiteindelijk begunstigden

In het verslag van 2017 werd de lidstaten geadviseerd ervoor te zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigden van juridische entiteiten en juridische constructies toereikend, accuraat en actueel is. Er moeten met name instrumenten worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de identificatie van de uiteindelijk begunstigde geschiedt op het moment waarop de cliëntenonderzoeksmaatregelen worden toegepast en dat de sectoren die het meest blootstaan aan risico's ten gevolge van ondoorzichtige regelingen inzake uiteindelijk begunstigden aan doeltreffende controle- en toezichtsmaatregelen worden onderworpen.

De vierde antiwitwasrichtlijn voorzag al in een verplichting voor de lidstaten tot het instellen van registers van uiteindelijk begunstigden voor ondernemingen, trusts en soortgelijke juridische constructies, maar in de vijfde antiwitwasrichtlijn zijn de context en de omzettingstermijn voor deze registers gewijzigd. De meeste lidstaten hebben de Commissie laten weten dat zij dergelijke registers hebben ingesteld.

In dit verslag wordt vastgehouden aan de aanbeveling van 2017 en worden de lidstaten aangemoedigd om te zorgen voor de tijdige implementatie van de in de vijfde antiwitwasrichtlijn opgenomen bepalingen inzake registers van uiteindelijk begunstigden[53].

(3) Toereikende middelen voor toezichthouders en financiële inlichtingeneenheden

In de supranationale risicobeoordeling van 2017 werden de lidstaten gemaand hun bevoegde autoriteiten "toereikende" middelen te verschaffen. De meeste lidstaten bevestigen dat zij hun bevoegde autoriteiten toereikende middelen hebben verschaft, zoals vereist in artikel 48, lid 2, van de richtlijn. Uit het verslag over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn blijkt echter dat veel toezichthouders met ernstige personele onderbezetting kampten.

Dit verslag houdt vast aan de aanbeveling dat lidstaten hun inspanningen op dit terrein moeten opvoeren en moeten laten zien dat toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering hun taken volledig kunnen uitvoeren.

(4) Meer inspecties ter plaatse door de toezichthouders

<u>Financiële sector</u>

[52] Op het moment van schrijven hebben dertien lidstaten de Commissie laten weten dat zij een nationale risicobeoordeling hebben opgesteld. Vijftien lidstaten gaan ervan uit dat zij deze in 2019 zullen voltooien. Deze kwestie komt ook aan de orde in de inbreukprocedures tegen lidstaten wegens gedeeltelijke omzetting van de richtlijn.

[53] In de vijfde antiwitwasrichtlijn is de termijn voor het opzetten van registers en het toewijzen van nieuwe toegangsrechten tot die registers uitgesteld. De lidstaten hebben tot 10 januari 2020 de tijd om de registers voor ondernemingen en tot 10 maart 2020 om die voor trusts op te zetten.

In het verslag van 2017 werd de lidstaten aanbevolen om een risicogebaseerd toezichtsmodel in te voeren overeenkomstig de gezamenlijke richtsnoeren van de Europese toezichthoudende autoriteiten[54] voor op risico gebaseerd toezicht uit 2016.

Meerdere lidstaten hebben aangegeven dat zij regelmatig thematische toezichtinspecties bij beleggingsondernemingen uitvoeren. Andere lidstaten melden dat zij algemene risicobeoordelingen uitvoeren.

Uit het verslag over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn blijkt dat veel toezichthouders vaak geen toereikende inspecties ter plaatse uitvoeren.

Toezichthouders moeten inspecties ter plaatse blijven verrichten die, qua frequentie en intensiteit, in verhouding staan tot de geconstateerde risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Deze inspecties moeten zijn toegespitst op specifieke operationele risico's op witwassen en terrorismefinanciering, afhankelijk van de specifieke zwakke punten die inherent zijn aan een product of dienst, in het bijzonder: institutionele beleggingen (met name via makelaars); private banking, waarbij toezichthouders in het bijzonder moeten beoordelen of de regelgeving inzake uiteindelijk begunstigden wordt nageleefd; en wisselkantoren en geld- of waardetransferdiensten, waarbij de inspecties ook een evaluatie van de opleiding van tussenpersonen dient te omvatten.

Niet-financiële sector

In de supranationale risicobeoordeling van 2017 werden de lidstaten opgeroepen ervoor te zorgen dat hun bevoegde autoriteiten voldoende onaangekondigde controles ter plaatse uitvoeren bij handelaren in goederen van grote waarde, vastgoedspecialisten en antiekhandelaren.

Ten aanzien van inspecties in de niet-financiële sectoren hebben de lidstaten voor verschillende benaderingen gekozen en de kwaliteit van dat toezicht wisselt in grotere mate.

In dit verslag is de aanbeveling om een afdoende aantal inspecties ter plaatse uit te voeren, gehandhaafd.

(5) Thematische inspecties door de toezichthoudende autoriteiten

In de supranationale risicobeoordeling van 2017 werd toezichthouders aanbevolen om te zorgen voor een beter begrip van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering waaraan een specifiek segment van de onderneming is blootgesteld.

Blijkens de antwoorden van de lidstaten wijzen de meeste toezichthouders bij inspecties van sectoren met meldingsplichtige entiteiten de middelen toe op grond van de risico's. De inspecties door de toezichthouders hebben doorgaans betrekking op onder meer de naleving van de vereisten inzake uiteindelijk begunstigden en opleidingseisen. In de meeste antwoorden wordt geen melding gemaakt van thematische inspecties in de sector geld- of waardetransferdiensten in de afgelopen twee jaar. De toezichthouders moeten blijven werken aan een beter begrip van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering waaraan een specifiek segment van de onderneming is blootgesteld. Zij moeten de naleving van de regels inzake uiteindelijk begunstigden specifiek beoordelen in de in 2017 aangewezen sectoren.

[54] Zie de Gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende een op risico gebaseerde aanpak van het toezicht van de Europese toezichthoudende autoriteiten; 07/04/2017: https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_NL%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

In dit verslag wordt vastgehouden aan de aanbeveling dat de lidstaten erop blijven toezien dat de toezichthouders thematische inspecties uitvoeren. Bovendien moeten de toezichthouders bij thematische inspecties zorgen voor een gerichtere inzet van middelen.

(6) Overwegingen inzake de uitbreiding van de lijst van meldingsplichtige entiteiten

In het verslag van 2017 werd gewezen op enkele diensten/producten die niet onder het EU-kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering vallen en werden de lidstaten opgeroepen om het toepassingsgebied van het kader ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering uit te breiden tot beroepsbeoefenaren voor wie het risico bijzonder hoog is.

In de vierde antiwitwasrichtlijn is het toepassingsgebied van de wet- en regelgeving ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering tot die beroepsbeoefenaren uitgebreid. Uit de antwoorden van de meeste lidstaten en uit de omzettingscontrole blijkt dat deze aanbeveling over het algemeen is opgevolgd. Bovendien passen sommige lidstaten met betrekking tot nieuwe meldingsplichtige entiteiten al de bepalingen van de vijfde antiwitwasrichtlijn toe.

Dit verslag handhaaft de aanbeveling om nauwgezet aandacht te besteden aan beroepsbeoefenaren voor wie het risico bijzonder hoog is, met inbegrip van de nieuwe meldingsplichtige entiteiten die in het kader van de vijfde antiwitwasrichtlijn zijn geïntroduceerd (vastgoedmakelaars, kunst- en antiekhandelaren en bepaalde handelaren in goederen van grote waarde indien zij betalingen in contanten boven een bepaald drempelbedrag aanvaarden; platforms voor het wisselen van virtuele valuta en aanbieders van portemonnees voor virtuele valuta).

(7) Een passend niveau van cliëntenonderzoek voor occasionele transacties

In het verslag van 2017 werd de aandacht gevestigd op de uitzondering voor cliëntenonderzoek bij occasionele transacties met een waarde van minder dan 15 000 EUR en werden de lidstaten opgeroepen om met het oog op de risico's op witwassen en terrorismefinanciering op nationaal niveau zo nodig een lagere drempel in te stellen.

De drempel voor occasionele transacties verschilt van lidstaat tot lidstaat. Sommige lidstaten hanteren drempels voor geld- of waardetransferdiensten of wisselkantoren die wellicht nog aan de hoge kant zijn. Als gevolg daarvan wordt de efficiënte controle op transacties bemoeilijkt.

In dit verslag wordt de aanbeveling van 2017 gehandhaafd en worden de lidstaten opgeroepen om aanwijzingen te geven inzake de definitie van occasionele transacties en om criteria vast te stellen die ervoor moeten zorgen dat de regelgeving inzake het cliëntenonderzoek bij zakelijke relaties niet wordt omzeild in het geval van wisselkantoren en geldtransfers.

(8) Een passend niveau van cliëntenonderzoek voor de verhuur van safes en soortgelijke diensten

In het verslag van 2017 wordt aanbevolen om passende waarborgen in te voeren voor een adequate controle van de verhuur van safes, en met name safes die door financiële instellingen worden aangeboden en soortgelijke bewaardiensten die door niet-financiële dienstverleners worden aangeboden.

Uit de antwoorden van de lidstaten blijkt dat deze activiteiten onder de regelgeving voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering vallen, ongeacht de vraag of deze activiteiten al dan niet door een kredietinstelling worden ontplooid. In sommige lidstaten worden deze diensten uitsluitend door financiële instellingen aangeboden.

Dit verslag houdt vast aan de aanbeveling om te zorgen voor een passend niveau van cliëntenonderzoek voor de verhuur van safes en soortgelijke diensten.

(9) Regelmatige samenwerking tussen bevoegde autoriteiten en meldingsplichtige entiteiten

In het verslag van 2017 werd een aanbeveling gedaan voor intensievere samenwerking om het eenvoudiger te maken verdachte transacties op te sporen, het aantal en de kwaliteit van de meldingen van verdachte transacties te verhogen, en om aanwijzingen inzake risico's en cliëntenonderzoeksvereisten en voorschriften voor meldingen te geven. Dit dient vooral te geschieden door middel van feedback van de financiële inlichtingeneenheden aan de meldingsplichtige entiteiten over de kwaliteit van de meldingen, maar tevens over typologieën. Diverse sectoren hebben benadrukt dat het gebrek aan feedback een probleem vormt. Dit geldt in het bijzonder voor de sectoren kansspelen, belastingadviseurs, auditors, externe accountants, vastgoedmakelaars, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen, en geld- of waardetransferdiensten.

Uit de analyse en beoordeling ten behoeve van het verslag waarin het kader voor de samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden wordt beoordeeld, bleek dat de feedback van de financiële inlichtingeneenheden aan de meldingsplichtige entiteiten in veel lidstaten nog tekortschiet, ondanks het bestaan van interne regels en sectorale richtsnoeren met betrekking tot deze verplichting.

Dit verslag handhaaft ten dele de aanbeveling en maant tot intensievere samenwerking tussen bevoegde autoriteiten en meldingsplichtige entiteiten.

(10) Bijzondere en permanente opleiding voor meldingsplichtige entiteiten

In het verslag van 2017 werd aanbevolen dat de door de bevoegde autoriteiten gegeven opleidingen betrekking zouden moeten hebben op het risico van infiltratie of eigendom door georganiseerde criminele groepen, met name in het geval van de kansspelsector, aanbieders van trust- en bedrijfsdiensten, belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen, sommige dienstverleners (op het gebied van kapitaalstructuur, bedrijfsstrategie, fusies en overnames van ondernemingen), de vastgoedsector en geld- of waardetransferdiensten.

De meeste lidstaten hebben gemeld dat de opleiding conform de aanbeveling is verzorgd, evenals aanwijzingen inzake de verplichtingen van de diverse sectoren in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering.

Dit verslag houdt vast aan de aanbeveling om verdere opleidingen te verzorgen, met name in het geval van meldingsplichtige entiteiten die een groot risico lopen (en die in de supranationale risicobeoordeling van 2017 zijn benoemd) en van nieuw aangewezen meldingsplichtige entiteiten.

(11) Jaarlijkse rapportage door de bevoegde autoriteiten/zelfregulerende organen inzake activiteiten met betrekking tot de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering van de onder hun bevoegdheid vallende meldingsplichtige entiteiten

Uit de supranationale risicobeoordeling van 2017 bleek dat deze rapportageverplichting de nationale autoriteiten hielp bij het verrichten van nationale risicobeoordelingen en meer proactieve maatregelen mogelijk maakte voor het aanpakken van tekortkomingen of gebreken bij de naleving van voorschriften inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, met name in de vastgoedsector en bij belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen.

In sommige lidstaten zijn de zelfregulerende organen pas onlangs met hun toezichthoudende activiteiten begonnen, aangezien bepaalde sectoren – overwegend aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen – pas op grond van de vierde antiwitwasrichtlijn zijn toegevoegd. Derhalve zijn er momenteel geen gedetailleerde gegevens beschikbaar, zoals in de aanbeveling voor aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen wel wordt vereist. Sommige lidstaten zien het nut van jaarlijkse verslaglegging over toezichtsactiviteiten niet in.

In dit verslag wordt vastgehouden aan de aanbeveling en worden de zelfregulerende organen aangemoedigd om in het antiwitwastoezicht een proactievere rol te vervullen.

4.3.2. Risicoanalyse per product/dienst – specifieke aanbevelingen

In aanvulling op de bovenstaande aanbevelingen zijn er specifiek voor de volgende producten/sectoren maatregelen nodig[55]:

(1) Geldmiddelen en kasequivalenten

- De lidstaten zouden in hun nationale risicobeoordelingen rekening moeten houden met de risico's die verbonden zijn aan betalingen in contanten en zouden passende risicobeperkende maatregelen moeten vaststellen;
- Indien de autoriteiten vermoedens hebben van criminele activiteiten moeten zij in actie komen bij bedragen die onder de aangiftedrempel van 10 000 EUR liggen.

(2) Financiële sector

- De lidstaten zouden hun toezichts- en opsporingsmechanismen voor producten die een hoger risico op terrorismefinanciering opleveren, moeten verbeteren. Financiële instellingen hebben gewoonlijk geen toegang tot relevante informatie (die vaak in bezit is van rechtshandhavingsinstanties) aan de hand waarvan zij risico's op terrorismefinanciering kunnen vaststellen voordat deze zich manifesteren. Evenzeer kunnen de inspanningen van rechtshandhavingsinstanties om terroristische activiteiten en netwerken te verstoren worden belemmerd door het feit dat zij niet de informatie over financiële stromen kunnen bemachtigen die alleen financiële instellingen kunnen bieden;
- Ten aanzien van witwasrisico's is het cruciaal dat lidstaten hun eigen registers van uiteindelijk begunstigden opzetten en verbeteren, zodat deze een rol kunnen spelen bij de uitvoering van solide cliëntenonderzoeksprocedures;
- De lidstaten moeten thematische inspecties blijven uitvoeren, die afhankelijk van de sector of het product, toegespitst zijn op verschillende gebieden. Voor inspecties ter plaatse bij relevante ondernemingen in een bepaalde sector geldt dat het qua tijd efficiënter is om bepaalde risicogebieden te selecteren dan om een algehele inspectie uit te voeren: dit geeft toezichthouders een duidelijk beeld van de beste praktijken en de voornaamste tekortkomingen;
- Het aanbieden van opleidingen en aanwijzingen inzake risicofactoren zoals niet-persoonlijke interactie, buitenlandse professionele tussenpersonen/cliënten alsook complexe constructies en lege vennootschappen; en
- Gevolg geven aan de bevindingen in het verslag over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn.

(3) Niet-financiële sector en producten – Aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen

[55] Zie begeleidend werkdocument SWD(2019) 650 van de diensten van de Commissie voor meer informatie over de aanbevelingen per product/sector.

- De lidstaten moeten er zorg voor dragen dat de bevoegde autoriteiten/zelfregulerende organen opleidingen en aanwijzingen inzake risicofactoren aanbieden, met gerichte aandacht voor niet-persoonlijke zakelijke relaties, offshore professionele tussenpersonen, cliënten of rechtsgebieden, alsook complexe constructies en lege vennootschappen;
- De lidstaten moeten er zorg voor dragen dat de bevoegde autoriteiten/zelfregulerende organen thematische inspecties uitvoeren naar de naleving van de vereisten inzake de identificatie van uiteindelijk begunstigden;
- De bevoegde autoriteiten/zelfregulerende organen voorzien de lidstaten van jaarverslagen over de maatregelen die zijn uitgevoerd voor de controle op de mate waarin meldingsplichtige entiteiten hun verplichtingen inzake cliëntenonderzoek nakomen, met inbegrip van voorschriften inzake uiteindelijk begunstigden, meldingen van verdachte transacties en interne controles; en
- De lidstaten moeten ervoor zorgen dat dienstverleners die advies bieden aan ondernemingen over kapitaalstructuur, bedrijfsstrategie en daarmee samenhangende aangelegenheden, alsmede advisering en dienstverrichtingen op het gebied van fusie en overname van ondernemingen aan hun verplichtingen inzake uiteindelijk begunstigden voldoen.

(4) Kansspelsector

- De bevoegde autoriteiten moeten programma's opzetten om exploitanten van (online)gokdiensten te wijzen op de nieuwe risicofactoren die van invloed zouden kunnen zijn op de kwetsbaarheid van de sector, waaronder het gebruik van anoniem elektronisch geld of anonieme virtuele valuta en de opkomst van exploitanten van gokdiensten zonder vergunning. De meldingen en het gebruik van de verstrekte informatie kan verbeteren dankzij de feedback van financiële inlichtingeneenheden over de kwaliteit van de meldingen van verdachte transacties. Bij de ontwikkeling van gestandaardiseerde modellen voor de melding van verdachte transacties op EU-niveau moet door de financiële inlichtingeneenheden rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de kansspelsector;
- Naast opleidingssessies moeten de lidstaten zorgen voor adequate opleidingen voor personeel, nalevingsfunctionarissen en detailhandelaars die gericht zijn op toereikende risicobeoordelingen van relevante producten of bedrijfsmodellen; en
- De meldingsplichtige entiteiten moeten nadere aanwijzingen krijgen over de formulering "verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan".

(5) Inzamelen en overmaken van gelden via een non-profitorganisatie

- De lidstaten moeten ervoor zorgen dat non-profitorganisaties beter betrokken worden bij nationale risicobeoordelingen;
- De lidstaten moeten informatie- en bewustwordingsprogramma's ontwikkelen over de risico's die non-profitorganisaties lopen om misbruikt te worden en moeten die organisaties van bewustmakingsmateriaal voorzien; en
- De lidstaten moeten de risico's waarmee non-profitorganisaties geconfronteerd worden nader analyseren.

(6) Nieuwe producten/sectoren – betaald voetbal, vrijhavens, burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders

- Betaald voetbal – De lidstaten moeten nagaan welke actoren onder de verplichting tot het melden van verdachte transacties dienen te vallen en welke vereisten dienen te gelden voor de controle en registratie van de herkomst van rekeninghouders en de begunstigden van gelden.

- Vrijhavens – De lidstaten moeten onafhankelijke, periodieke antiwitwasaudits uitvoeren naar de compliancefunctie van exploitanten van overeengekomen vrijhandelszones en zorgen voor adequate en consequente toepassing van de antiwitwasprocedures en het antiwitwastoezicht die in de wet zijn vastgelegd.
- Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders – De lidstaten moeten de witwasrisico's van burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders onderzoeken.

5. CONCLUSIE

De Commissie zal blijven toezien op de uitvoering van de aanbevelingen in deze supranationale risicobeoordeling en tegen 2021 opnieuw verslag uitbrengen. Bij de evaluatie zal ook worden beoordeeld welk effect de nationale en EU-maatregelen hebben gehad op de risiconiveaus en zullen de gevolgen worden bestudeerd van de wijzigingen in het regelgevingskader van recentere datum. De Commissie zal tevens een studie uitvoeren naar de effectieve uitvoering van de vierde antiwitwasrichtlijn door de lidstaten.