EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.7.2019
COM(2019) 371 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

waarin het kader voor de samenwerking tussen de financiële-inlichtingeneenheden wordt beoordeeld

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

waarin het kader voor de samenwerking tussen de financiële-inlichtingeneenheden wordt beoordeeld

I. INLEIDING

Artikel 65, lid 2, van de vijfde antiwitwasrichtlijn verplicht de Commissie een beoordeling te verrichten van het kader voor de samenwerking tussen financiële-inlichtingeneenheden en derde landen en de belemmeringen en mogelijkheden voor nauwere samenwerking tussen de financiële-inlichtingeneenheden in de Europese Unie, met inbegrip van de mogelijkheid om een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme in te stellen[1]. Deze verplichting komt terug in de nieuwe verordening liquidemiddelencontrole[2] alsook in de richtlijn betreffende het gebruik van financiële en andere informatie. In dit verslag worden de aspecten beoordeeld die staan vermeld in artikel 65, lid 2, van de antiwitwasrichtlijn.

Financiële-inlichtingeneenheden (FIE's) spelen een hoofdrol in het Uniekader voor de bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Zij bevinden zich in een sleutelpositie tussen de particuliere sector en de bevoegde autoriteiten; FIE's sturen de werkzaamheden van marktdeelnemers door het opsporen van transacties waarvan vermoed wordt dat die verband houden met witwassen en terrorismefinanciering. Vanwege het transnationale karakter van de georganiseerde misdaad en terroristische activiteiten is grensoverschrijdende samenwerking tussen de FIE's van het grootste belang. Terroristen gaan grensoverschrijdend te werk – daarbij een spoor van financiële informatie in diverse landen achterlatend – en witwassers en georganiseerde criminele groepen verbergen en herinvesteren steeds vaker activa in andere lidstaten dan de lidstaat waarin het vermogensdelict oorspronkelijk werd gepleegd.

FIE's zijn operationeel onafhankelijke en zelfstandige eenheden die zijn opgericht uit hoofde van het EU-kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en waarvan het functioneren en de taken primair door de antiwitwasrichtlijn worden geregeld[3].

Internationaal werken de Financial Action Task Force[4] en de Egmontgroep van financiële-inlichtingeneenheden (hierna "de Egmontgroep")[5] aan de ontwikkeling van normen voor de

[1] Het Europees Parlement ging in zijn resolutie van 26 maart 2019 over financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking een stap verder en riep de Commissie op om de instelling van een financiële-inlichtingeneenheid van de EU te overwegen, waarbij een hub wordt gecreëerd voor gezamenlijk onderzoekswerk en coördinatie, met een eigen takenpakket, autonomie en onderzoeksbevoegdheden inzake grensoverschrijdende financiële criminaliteit (paragraaf 256)] (TAX3-commissie).

[2] Overweging 26 van Verordening (EU) 2018/1672 betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005.

[3] 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).

[4] De Financial Action Task Force is een intergouvernementeel orgaan dat in 1989 is opgericht door de ministers van de rechtsmachten die er lid van zijn. De doelstellingen van het orgaan bestaan eruit om normen vast te stellen en de daadwerkelijke toepassing van wettelijke, regelgevende en operationele maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te bevorderen. Vijftien EU-lidstaten en drie EER-staten zijn lid van de Financial Action Task Force, terwijl dertien

werkzaamheden van de FIE's. De voornaamste taken van de FIE's zijn het ontvangen en analyseren van meldingen en informatie over verdachte financiële activiteiten die van belang zijn voor de strijd tegen witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, en terrorismefinanciering, en het doorgeven van de resultaten van hun analyse en overige informatie aan de nationale bevoegde autoriteiten en aan andere FIE's. Als zodanig fungeren zij als knooppunten van financiële inlichtingen. De antiwitwasrichtlijn gaat verder dan die internationale normen en zij voorziet, gegeven de vrijheid van kapitaalverkeer en het vrij verrichten van financiële diensten, die inherent zijn aan de geïntegreerde financiële ruimte van de Unie, in specifieke verplichtingen en nauwere samenwerking binnen de EU.

De samenwerking tussen FIE's op EU-niveau berust op de werkzaamheden van het platform van de EU-FIE's[6] en de oprichting van FIU.net[7], een informatiesysteem dat decentrale databanken met elkaar verbindt en FIE's de gelegenheid biedt om informatie uit te wisselen. Om de stabiliteit en de periodieke financiering van FIU.net te waarborgen, is FIU.net sinds 1 januari 2016 ingebed in Europol. Dat schept ook mogelijkheden voor betere informatie-uitwisseling tussen Europol en FIE's.

Sommige aspecten van de samenwerking tussen de FIE's van de lidstaten met betrekking tot het uitwisselen van informatie zijn geregeld bij Richtlijn 2019/1153 betreffende het gebruik van financiële en andere informatie, die op 20 juni 2019 is vastgesteld[8]. In tegenstelling tot het oorspronkelijke voorstel van de Commissie bevat de richtlijn geen regels over precieze termijnen en IT-kanalen voor de uitwisseling van informatie tussen FIE's van verschillende lidstaten. Bovendien is het toepassingsgebied van de bepaling in kwestie beperkt tot gevallen van terrorisme en georganiseerde misdaad in verband met terrorisme en omvat het niet alle soorten ernstige strafbare feiten, zoals oorspronkelijk voorgesteld. De Commissie heeft daarom toegezegd om verder te zullen nadenken over de samenwerking tussen de FIE's onderling, onder meer door middel van dit verslag.

---

lidstaten lid zijn van Moneyval, een regionale organisatie. De Europese Commissie heeft de status van lid binnen de Financial Action Task Force. http://www.fatf-gafi.org/

[5] De Egmontgroep is de internationale organisatie die een wereldwijd samenwerkingsnetwerk voor FIE's verzorgt, met als doel de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Sinds juli 2019 bestaan de leden van de groep uit 164 FIE's, waaronder de FIE's van alle lidstaten. De Europese Commissie is sinds 2017 waarnemer bij de Egmontgroep. De Egmontgroep biedt FIE's een platform voor het uitwisselen van ervaringen en goede praktijken en organiseert bijeenkomsten die op uiteenlopende wijze zijn opgezet. Door het lidmaatschap verbinden FIE's zich tot naleving van de verantwoordelijkheden die hun in het handvest van de Egmontgroep zijn toegewezen, zoals voldoen aan de normen voor wat betreft de operationele status van een FIE of het zo breed mogelijk uitwisselen van informatie met de andere leden van de groep. Het handvest is beschikbaar op https://egmontgroup.org/en/document-library/8

[6] De Commissie heeft in 2006 een informele deskundigengroep ingesteld – het platform van de EU-FIE's – bestaande uit vertegenwoordigers van de FIE's van de lidstaten. De bijeenkomsten van het platform bevorderen de samenwerking tussen de FIE's door het creëren van een forum waarin zij van gedachten kunnen wisselen en waar advies wordt geboden over uitvoeringsproblemen die van belang zijn voor FIE's en rapporterende entiteiten. In artikel 51 van de vierde antiwitwasrichtlijn is de rol van het platform nogmaals bevestigd. Meer informatie: https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=NL - EU-platform voor financiële-inlichtingeneenheden (referentie E03251).

[7] FIU.net werd in 2007 operationeel en werd tot 2015 medegefinancierd door de Europese Commissie (sinds 1 januari 2016 is het ingebed in Europol). In de vierde antiwitwasrichtlijn wordt uitdrukkelijk naar FIU.net verwezen als het aanbevolen kanaal voor communicatie tussen de FIE's en FIU.net biedt FIE's de mogelijkheid tot het aanmaken van geanonimiseerde lijsten die kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van niet-geheel exacte overeenkomsten (wel/geen treffers), zodat gegevens met die van andere met het systeem verbonden FIE's kunnen worden vergeleken met als doel het opsporen van onderdanen voor wie de FIE's in andere lidstaten belangstelling hebben. Dit geschiedt via zogeheten "ma3tch-filters", waarbij geen persoonsgegevens hoeven te worden gedeeld of vrijgegeven.

[8] Richtlijn (EU) 2019/1153 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van regels ter vergemakkelijking van het gebruik van financiële en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 122). Bij deze richtlijn werd Besluit 2000/642/JBZ van de Raad van 17 oktober 2000 inzake een regeling voor samenwerking tussen de financiële-inlichtingeneenheden van de lidstaten bij de uitwisseling van gegevens (PB L 271 van 24.10.2000, blz. 4) ingetrokken.

Dit verslag bouwt voort op een eerder verslag[9] en een werkdocument van de diensten van de Commissie over de verbetering van de samenwerking tussen de financiële-inlichtingeneenheden van de lidstaten[10]. Inmiddels zijn bepaalde problemen verholpen door de omzetting en uitvoering van de vierde antiwitwasrichtlijn en dankzij bepaalde operationele maatregelen die de FIE's hebben getroffen. Het verslag richt zich op de resterende belemmeringen voor samenwerking.

Ter voorbereiding op dit verslag heeft de Commissie gerichte raadplegingen georganiseerd waarin de nadruk lag op de FIE's in de EU[11] en op de relevante nationale autoriteiten[12]. De Commissie heeft door middel van gerichte vragenlijsten en bijeenkomsten ook meldingsplichtige entiteiten en Europol geraadpleegd.

In dit verslag worden enkele problemen benoemd die veroorzaakt kunnen zijn door het feit dat lidstaten de antiwitwasrichtlijn niet geheel of niet correct hebben omgezet. Deze richtlijn had uiterlijk op 26 juni 2017 in nationale wetgeving moeten zijn omgezet en dit verslag doet derhalve niet af aan het recht van de Commissie om inbreukprocedures in te stellen wegens schendingen van de richtlijn.

De FIE's moeten ook met andere overheidsinstanties samenwerken en informatie uitwisselen, waaronder rechtshandhavingsinstanties, douane- en de belastingautoriteiten, bureaus voor fraudebestrijding en bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen. Sommige problemen bij deze samenwerking zijn in een aantal gevallen gemeld. Zo worden bijvoorbeeld meldingen van verdachte transacties en andere aan de bestrijding van witwassen gerelateerde informatie niet onder alle belastingdiensten in de EU verspreid, aangezien de FIE's[13] de meeste van die diensten niet als bevoegde autoriteiten beschouwen, hetgeen belemmeringen opwerpt voor een doeltreffende strijd tegen fiscale misdrijven[14]. Wat de samenwerking met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) betreft, had de Commissie voorgesteld[15] dat OLAF in staat moet worden gesteld om via de financiële-inlichtingeneenheden in de lidstaten bankgegevens te verkrijgen die voor zijn onderzoeksactiviteiten van belang zijn.

Dit verslag moet worden beschouwd in samenhang met het verslag van de Commissie over de supranationale risicobeoordeling[16], het verslag van de Commissie over de onderlinge koppeling

[9] Het verslag van het platform van de EU-FIE's "Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs' Power and Obstacles for obtaining and exchanging information", dat op 11 december 2016 is onderschreven door de FIE's van alle lidstaten.

[10] Europese Commissie, "Staff Working Document on improving cooperation between EU Financial Intelligence Units", SWD (2017) 275, 26 juni 2017.

Het platform van de EU-FIE's: de Commissie heeft de kwesties met de FIE's van de lidstaten besproken tijdens bijeenkomsten op 20 september 2018, 11 december 2018 en 5 maart 2019. 24 FIE's van de lidstaten hebben de vragenlijst beantwoord. De notulen van de bijeenkomsten zijn te vinden op de website van de Commissie voor deskundigengroepen (groepsreferentie: E03251).

[12] Deze raadpleging vond plaats via de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering (EGMLTF). De Commissie heeft de relevante leden van de groepen een vragenlijst toegezonden. De besprekingen vonden plaats tijdens bijeenkomsten op 5 oktober 2018 en 6 februari 2019.

[13] De douaneautoriteiten sturen op periodieke basis gegevens over liquide middelen (aangiften en onregelmatigheden) naar de FIE's, maar slechts enkele zeggen daarover feedback te ontvangen. Volgens de informatie die tijdens de openbare hoorzitting van TAX3 op 4 februari 2019 is verstrekt, bleek dat FIE's informatie hadden over een schandaal dat als "Cum-Ex" bekendstaat (en dat de lidstaten een bedrag van 55 miljard EUR heeft gekost) maar dat zij die informatie op dat moment niet met de belastingautoriteiten konden delen.

[14] Volgens Europol (2017) hebben de meeste uitgewisselde meldingen van verdachte transacties betrekking op fiscale criminaliteit als verband houdend basisdelict.

[15] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de onderzoeken van OLAF (COM(2018) 338 final).

[16] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten (COM(2019) 370).

van nationale gecentraliseerde automatische mechanismen[17] en het verslag van de Commissie over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn[18], die allemaal gelijktijdig met dit verslag worden gepubliceerd.

II. MELDING DOOR MELDINGSPLICHTIGE ENTITEITEN AAN FINANCIËLE-INLICHTINGENEENHEDEN

Het is essentieel dat financiële-inlichtingeneenheden kwalitatief hoogwaardige informatie krijgen over transacties of pogingen tot transacties die wellicht verband houden met de opbrengsten van misdrijven of de financiering van terrorisme. De antiwitwasrichtlijn verplicht meldingsplichtige entiteiten om de FIE in de lidstaat waarin zij zijn gevestigd uit eigen beweging in te lichten indien de meldingsplichtige entiteit weet, vermoedt of redelijkerwijs vermoedt dat de geldmiddelen die met een transactie gemoeid zijn opbrengsten van criminele activiteiten zijn of met de financiering van terrorisme verband houden en om onmiddellijk te reageren op verzoeken van de FIE om bijkomende informatie. De informatiestromen moeten ook feedback en informatie over de afhandeling van de meldingen bevatten. Deze feedback behoort tijdig te worden geleverd en in te gaan op de effectiviteit en de afhandeling van de meldingen.

De op een entiteit rustende verplichting tot melding aan de FIE van de lidstaat waarin zij is gevestigd gaat gepaard met de verplichting voor de FIE's om informatie en meldingen uit te wisselen met de FIE's van andere lidstaten indien er sprake is van een grensoverschrijdend aspect.

1. Samenwerking tussen financiële-inlichtingeneenheden onderling en met rapporterende entiteiten

De antiwitwasrichtlijn verplicht lidstaten ertoe om van meldingsplichtige entiteiten te verlangen dat zij samenwerken met de nationale FIE's door hen onmiddellijk in te lichten over verdachte transacties of activiteiten, onder meer door het doen van een melding van een verdachte transactie. Tegenwoordig ontvangen veel FIE's de meldingen van meldingsplichtige entiteiten via speciale nationale elektronische meldsystemen[19]. In het verslag van 2016 werd gewezen op gevallen waarin, ten gevolge van het grote aantal meldingen van verdachte transacties dat recentelijk was ontvangen, FIE's door een gebrek aan IT-middelen problemen hadden om informatie doeltreffend te verwerken en analyseren (een aantal FIE's hield nog vast aan papieren werkprocedures).

Maar weinig FIE's gebruiken standaard meldingsmodellen, die meestal op banken zijn toegespitst en niet geschikt zijn voor andere meldingsplichtige entiteiten. Bij de FIE's worden door meldingsplichtige entiteiten weinig meldingen gedaan, hoewel het aantal de afgelopen jaren wel is toegenomen[20]. Het merendeel van deze meldingen wordt gedaan door kredietinstellingen

[17] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de onderlinge koppeling van nationale gecentraliseerde automatische mechanismen (centrale registers of centrale elektronische systemen voor gegevensontsluiting) van de lidstaten voor bankrekeningen (COM(2019) 372).

[18] 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 (COM(2019) 373).

[19] De meeste FIE's maken gebruik van een door UNODC ontwikkeld systeem met de naam GoAML; in andere gevallen hebben FIE's interne of speciale IT-systemen ontwikkeld.

[20] Volgens een verslag van Europol uit 2017 ("From suspicion to action") is het aantal meldingen tussen 2009 en 2014 met 63 % gestegen. Het verslag geeft ook aan dat minder dan 1 % van de meldingen tussen 2013 en 2014 te maken had met terrorismefinanciering en dat het gebruik van liquide middelen de belangrijkste aanleiding was voor het doen van een melding (38 %). Wat de basisdelicten betreft, had 39 %

en slechts een klein percentage door andere meldingsplichtige entiteiten[21]. Het platform van de EU-FIE's werkt samen met Europol aan een in 2016 opgestart project voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk model voor meldingen van verdachte transacties dat op uniforme wijze in de gehele EU moet worden gebruikt. Een uniform model maakt het voor meldingsplichtige entiteiten makkelijker om meldingen te doen en voor FIE's om meldingen aan elkaar door te geven.

De verordening liquidemiddelencontrole[22] verplicht de bevoegde autoriteiten van de lidstaten (douanediensten) ertoe om alle aangiften van liquide middelen en alle geconstateerde inbreuken op de verplichting tot het aangeven van liquide middelen van 10 000 EUR of meer die de EU binnenkomen of verlaten aan de nationale FIE's ter beschikking te stellen. Verordening 2018/1672, waarbij Verordening 1889/2005 in juni 2021 wordt ingetrokken, vereist dat de informatie via hetzelfde IT-systeem (het douane-informatiesysteem) wordt verstuurd, binnen een termijn van 15 werkdagen.

Veel meldingen gaan over een transactie of activiteit die op twee of meer lidstaten betrekking heeft. Het punt om alle meldingen van verdachte transacties aan één contactpunt in de EU door te geven werd aan de orde gesteld teneinde iets te doen aan de last die rust op meldingsplichtige entiteiten die in meerdere lidstaten diensten verlenen. Eén zo'n contactpunt kan ook voorkomen dat FIE's te maken krijgen met een groot aantal grensoverschrijdende meldingen en doorgiften aan andere FIE's, aangezien de centrale meldingsentiteit de verspreiding van alle meldingen onder alle relevante FIE's op zich neemt.

De antwoorden op de vragenlijsten lieten zien dat de meldingsplichtige entiteiten hierover verschillend denken, maar dat zij openstaan voor een toekomstig systeem waarin informatie of meldingen kunnen worden doorgegeven aan één contactpunt, dat onderdeel is van een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme. De FIE's en regelgevende instanties waren daarentegen geen voorstander van het bij één enkel contactpunt centraal indienen van meldingen van verdachte transacties. De belangrijkste redenen voor hun verzet daartegen waren: i) taalbarrières en het risico op vertraging, vooral wanneer er behoefte is aan urgent optreden, bv. het "bevriezen" van middelen; ii) juridische redenen met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel, het mogelijke onderscheid met de normen van de Financial Action Task Force (FATF) inzake de verplichting van meldingsplichtige entiteiten om melding te doen bij de FIE in het land waarin zij zijn gevestigd[23] en het beginsel van de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de FIE's; en iii) de mogelijke ondermijning van het bestaande vertrouwen dat de FIE's bij de op hun grondgebied gevestigde meldingsplichtige entiteiten hebben opgebouwd alsook van de samenwerking tussen de FIE's van de lidstaten.

De FIE's betogen dat dezelfde doelstellingen ook kunnen worden behaald door afspraken te maken over meldingsmodellen en procedures voor de verspreiding van meldingen. Verder werd gesteld dat, in tegenstelling tot de bestaande situatie, het elektronisch indienen van meldingen door meldingsplichtige entiteiten bij de FIE's op nationaal niveau verplicht moet worden, zodat FIE's de meldingen elektronisch en dus efficiënter kunnen verwerken. Hiervoor is een wijziging in het bestaande rechtskader vereist.

---

van alle meldingen in diezelfde periode betrekking op belastingfraude, gevolgd door fraude en oplichting (30 %) en drugshandel (15 %). Voor minder dan 0,5 % van het totaal aantal meldingen was terrorismefinanciering de aanleiding. De stijging heeft zich doorgezet en in bijvoorbeeld Finland is het aantal meldingen van verdachte transacties toegenomen van ongeveer 1 000 in 2015 tot ongeveer 9 000 van dergelijke meldingen in 2018; in Zweden van ongeveer 10 000 meldingen van verdachte transacties in 2016 naar ongeveer 19 000 meldingen in 2018.

[21] Volgens informatie die de Commissie heeft verzameld in het kader van de supranationale risicobeoordeling van 2017 is 93 % van de meldingen van verdachte transacties afkomstig van financiële instellingen. SWD(2017) 241 final, bijlage 5.

[22] Verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.

[23] Aanbeveling 29 en de bijhorende interpretatienota.

2. Feedbackmechanismen

FIE's zijn uit hoofde van de antiwitwasrichtlijn verplicht voor zover mogelijk aan meldingsplichtige entiteiten feedback te verstrekken over de effectiviteit en de afhandeling van de meldingen.

Over het verschaffen van feedback werd in de antwoorden op de vragenlijsten door de FIE's opgemerkt dat het gebruik is om de typologie en richtsnoeren van de FATF direct na vaststelling ervan te verspreiden. Slechts weinig FIE's gaven aan hun in het kader van nationale risicobeoordelingen opgestelde eigen verslagen en richtsnoeren te verspreiden. Andere middelen voor feedback betreffen onder meer publiek-private partnerschappen, regelmatige bijeenkomsten met groepen belanghebbenden en opleidingen. De antwoorden op de vragenlijst waren echter onvoldoende gedetailleerd om conclusies te kunnen trekken over het bereik en de frequentie van de bijeenkomsten en opleidingen.

In twee derde van de antwoorden van de FIE's werd de behoefte aan betere feedback erkend. Ook in de antwoorden van de meldingsplichtige entiteiten weerklonk de roep om een intensievere dialoog met de FIE's en om meer feedback over afzonderlijke meldingen. Veel FIE's twijfelen nog aan het nut van gestructureerde dialogen, maar zijn bereid om dit te onderzoeken.

Wat de feedback over afzonderlijke meldingen van verdachte transacties betreft, gaven bijzonder weinig FIE's aan dergelijke feedback te verstrekken en de feedback die wel wordt verstrekt heeft doorgaans betrekking op meldingen die naar het openbaar ministerie worden gestuurd. Van grensoverschrijdende feedback aan meldingsplichtige entiteiten over meldingen die door de ene FIE aan de andere FIE zijn doorgestuurd – en waarop dit verslag betrekking heeft – lijkt geen enkele sprake te zijn. Feedback over afzonderlijke meldingen is wellicht niet mogelijk, omdat dat strijdig zou zijn met de vertrouwelijkheid van het onderzoek. Niettemin lijkt het erop dat de woorden "voor zover mogelijk" door FIE's op verschillende wijze worden geïnterpreteerd en een ruime beoordelingsmarge bieden.

Wat feedback over gegevens aangaande liquide middelen betreft, geven slechts weinig douanediensten aan feedback van de FIE's te ontvangen over aangiften van liquide middelen of over inbreuken. Vooral wanneer niet-aangegeven liquide middelen worden aangetroffen, is die feedback belangrijk.

Feedback over de kwaliteit van meldingen van verdachte transacties, algemene richtsnoeren en de uitwisseling van typologieën zijn van belang om de kwaliteit en de relevantie van meldingen van verdachte transacties te verhogen, en de FIE's moeten meer inhoud geven aan deze verplichting.

III. SAMENWERKING TUSSEN FINANCIËLE-INLICHTINGENEENHEDEN IN DE EU

De meldingsplichtige entiteiten moeten melding doen bij de financiële-inlichtingeneenheid in de lidstaat van vestiging. Dit territorialiteitsbeginsel gaat vergezeld van parallelle verplichtingen van de FIE's tot het uitwisselen van informatie en meldingen met de FIE's van andere lidstaten, het vergelijken van hun gegevens met die van andere FIE's, en het uitvoeren van gezamenlijke analyses. Voor de uitvoering van deze maatregelen zijn de FIE's verplicht in hun onderlinge communicatie gebruik te maken van beschermde kanalen en zij worden aangemoedigd om gebruik te maken van FIU.net of de opvolger daarvan.

1. Uitwisseling van informatie

Volgens artikel 53, lid 1, van de antiwitwasrichtlijn zijn FIE's verplicht om: i) een melding "die betrekking heeft op een andere lidstaat" onverwijld door te zenden aan de FIE van die lidstaat, wat doorgaans het geval is indien vanwege het territorialiteitsbeginsel melding wordt gedaan bij een FIE van een lidstaat waarop de melding geen betrekking heeft; ii) uit eigen beweging, op grond van de discretionaire beslissing van de FIE, informatie of analyses mee te delen die voor een andere lidstaat relevant zijn, wat doorgaans het geval is bij meldingen met

grensoverschrijdende aspecten, en iii) te reageren op verzoeken om informatie van andere FIE's. Deze verplichting komt terug in de nieuwe verordening liquidemiddelencontrole[24].

- *Meldingen die betrekking hebben op een andere lidstaat*

Wat het doorsturen van meldingen die betrekking hebben op een andere lidstaat betreft, wordt in het verslag over de FIE's het automatische en verplichte karakter ervan benadrukt, op basis waarvan de informatie op grond van objectieve factoren moet worden doorgestuurd naar bevoegde buitenlandse FIE's, uitsluitend op grond van de vaststelling dat de ontvangen informatie "betrekking heeft op een andere lidstaat". De uitwisseling mag volgens het verslag niet afhankelijk worden gemaakt van de resultaten van de analyse van de FIE's noch van verdere evaluaties met betrekking tot, bijvoorbeeld, het belang van de zaak, de juistheid van de verdenking of een oordeel over de evenredigheid[25].

De antwoorden op de vragenlijsten getuigen echter van een zeer klein aantal grensoverschrijdende meldingen, ondanks het feit dat de verplichting in de antiwitwasrichtlijn sinds juni 2017 geldt. Afgezien van één lidstaat is er sinds juni 2017 geen enkele noemenswaardige toename geweest in het aantal grensoverschrijdende meldingen van FIE's aan hun tegenhangers.

- *Informatie die relevant is voor een andere lidstaat*

Wat betreft het uit eigen beweging verspreiden van informatie die voor een andere lidstaat relevant is, blijkt uit recente statistieken over het gebruik van FIU.net dat in 2018 zestien lidstaten minder dan honderd maal grensoverschrijdende informatie hebben verstrekt[26] en dat er nog zes lidstaten zijn die in het geheel geen gebruik hebben gemaakt van deze functie van FIU.net[27]. Uit de antwoorden op de vragenlijsten en de door Europol verstrekte statistieken blijkt duidelijk dat sommige lidstaten hun verplichting om grensoverschrijdende informatie die relevant is voor andere lidstaten niet nakomen en dat diverse andere lidstaten slechts ten dele aan die verplichting voldoen.

De FIE's van de lidstaten en Europol hebben in september 2017 in het kader van het platform van de EU-FIE's een werkgroep in het leven geroepen om van gedachten te wisselen over grensoverschrijdende meldingen en de verspreiding van meldingen. Deze werkgroep voorziet de Commissie van advies en expertise over operationele kwesties met als doel het vergemakkelijken van de samenwerking tussen de nationale FIE's, het uitwisselen van standpunten over het gebruik van de functies, en het doen van voorstellen voor eventuele technische verbeteringen aan het systeem voor FIU.net. Deze werkzaamheden zijn in een vergevorderd stadium. Ondertussen voldoen slechts weinig lidstaten vandaag de dag aan hun wettelijke verplichting om grensoverschrijdende meldingen door te sturen of te verspreiden. Deze werkgroep is ook belast met de taak om een kader voor te stellen dat bepaalt volgens welke criteria er sprake is van het "grensoverschrijdende" karakter van een melding van een verdachte transactie, aangezien FIE's het criterium "relevant" op heel verschillende wijze kunnen interpreteren. In ieder geval mag het criterium "relevant" niet vooruitlopen op een diepgaand onderzoek naar de van de meldingsplichtige entiteit ontvangen informatie en ontslaat het de betrokken FIE er niet van zelf een analyse uit te voeren. Voor het goed functioneren van het kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering is het essentieel dat de verplichting tot het verspreiden van informatie die relevant is voor een andere lidstaat wordt nagekomen.

- *Verzoeken om informatie*

[24] Artikel 9, lid 2, van de nieuwe verordening betreffende de controle van liquide middelen, Verordening (EU) 2018/1672.
[25] Mapping Exercise and Gap Analysis on FIUs, 2016, blz. 171 en 174.
[26] Sommige FIE's hebben meerdere meldingen in één zending verstuurd.
[27] Deze statistieken zijn op een bijeenkomst van het platform van de EU-FIE's op 5 maart 2019 gepresenteerd door Europol.

De verzoeken van andere FIE's om informatie lijken over het algemeen door alle FIE's te worden ingewilligd. In het verslag werd echter opgemerkt dat de snelheid van de reacties op verzoeken om informatie een kritiek punt is in de samenwerking tussen FIE's onderling en werd benadrukt dat bestaande vertragingen in de ontvangst van informatie van andere FIE's van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van analysewerkzaamheden en daaropvolgende rechtshandhavingsmaatregelen. De antwoorden van de FIE's op de vragenlijsten laten zien dat de overgrote meerderheid van de FIE's binnen de door de Egmontgroep aanbevolen termijn van één maand op verzoeken reageert. Vijf lidstaten gaven aan gemiddeld binnen hooguit een week te reageren op binnengekomen verzoeken, terwijl vijf lidstaten een gemiddelde reactietermijn van één maand opgaven. Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt dat de FIE's van de lidstaten zowel binnen als buiten de EU dezelfde termijn hanteren. Hoewel de tijdsduur van één maand aansluit bij de periode die door de Egmontgroep werd aanbevolen, wordt erop gewezen dat deze veel langer is dan de gemiddelde periode voor informatie-uitwisselingen tussen autoriteiten in het kader van andere EU-instrumenten, die doorgaans een paar dagen en niet langer dan een week bedraagt[28]. De termijnen om te reageren op verzoeken moeten worden aangescherpt en in overeenstemming worden gebracht met de normen die voor andere autoriteiten in de Unie gelden.

Daarnaast maakten sommige FIE's gewag van verschillende reactietermijnen voor verzoeken, afhankelijk van de vraag of de FIE ten tijde van het verzoek reeds over de gevraagde informatie beschikt of dat deze bij meldingsplichtige entiteiten of andere bevoegde autoriteiten moet worden ingewonnen. In het laatste geval is de reactietermijn doorgaans langer. Het is belangrijk om in dit verband te onderzoeken tot welke soorten informatie de FIE's rechtstreeks toegang hebben en die zich lenen voor een snel antwoord op andere FIE's. In de antiwitwasrichtlijn is bepaald dat FIE's toegang moeten hebben tot alle financiële, administratieve en rechtshandhavingsinformatie die zij nodig hebben om hun taken te vervullen. De mate waarin een FIE rechtstreeks toegang heeft tot een gegevensbron verschilt echter sterk van lidstaat tot lidstaat. De antwoorden op een tweede vragenlijst, die betrekking had op meer dan zeventig informatiebronnen, duiden erop dat sommige FIE's rechtstreeks toegang hebben tot meer dan dertig informatiebronnen en andere tot maximaal vier[29]. Ook bestaan er grote verschillen in hoeverre FIE's rechtstreeks dan wel indirect toegang tot bepaalde databases hebben. Het is belangrijk te melden dat de FIE's ook baat hebben bij toegang tot dergelijke informatie voor het uitvoeren van analyses naar meldingen van verdachte transacties en het doen van grensoverschrijdend onderzoek.

2. Gegevensbestanden koppelen

Artikel 56, lid 2, van de antiwitwasrichtlijn schrijft voor dat FIE's moeten "samenwerken bij de toepassing van geavanceerde technologieën" de hen in staat stellen om "onder volledige bescherming van persoonsgegevens, anoniem verbanden te leggen tussen hun gegevens en die van andere FIE's met het doel om personen in wie de FIE geïnteresseerd is, in andere lidstaten op te sporen en hun opbrengsten en geldmiddelen te identificeren". Het was de bedoeling dat in technisch opzicht aan deze bepaling zou worden voldaan door betere benutting van de zogeheten "Ma3tch"-technologie, ontwikkeld voor en in april 2014 als functie toegevoegd aan FIU.net[30]. Dankzij deze vergelijkingsfunctie kunnen FIE's automatisch aan de hand van een treffer/geen treffer-methode relevante verbanden leggen met informatie die in bezit is van andere FIE's.

Dit instrument wordt door de FIE's nog niet ten volle benut en het vergroten van de betrokkenheid van de FIE's is een steeds terugkerend punt op de agenda van het platform van de

[28] Het Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad betreffende de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten (bekendgemaakt in PB L 386 van 29.12.2006, blz. 89) voorziet in een reactietermijn van drie dagen voor verzoeken en Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken voorziet in een termijn van één week (PB L 130 van 1.5.2014, blz. 1).

[29] De Commissie heeft op 29 april 2019 alle FIE's een vragenlijst gestuurd met de vraag of zij rechtstreeks dan wel indirect toegang hebben tot 73 vooraf bepaalde informatiebronnen en of zij daar eigenaar van zijn of die beheren. De vragenlijst is door 24 FIE's beantwoord.

[30] De partnerraad van FIU.net (de voorloper van de adviesgroep van FIU.net) heeft in februari 2013 goedkeuring verleend aan het projectvoorstel met Ma3tch-functionaliteit.

EU-FIE's. In de afgelopen twee jaar is er echter wel enige vooruitgang geboekt, ten dele als gevolg van het actieve ingrijpen van Europol met als doel FIE's aan te moedigen om de voordelen van de nieuwe technologie uit te buiten. In december 2017 maakten 18 FIE's gebruik van deze functie, tegenover 15 in februari 2017. Daarnaast beschikten de FIE's eind 2016 over negentig filters, een aantal dat tegen april 2018 was opgelopen naar 126. Eind 2017 is een werkgroep[31] ingesteld om het algemene streven om Ma3tch courant onderdeel te doen zijn van de werkprocedures van de FIE's kracht bij te zetten; haar aanbevelingen werden tijdens een bijeenkomst van het platform van de EU-FIE's in maart 2019 onderschreven. De Commissie zal toezicht houden op de praktische uitvoering van die aanbevelingen.

3. Gezamenlijke analyses

Om doeltreffend te kunnen reageren op gevallen van witwassen en terrorismefinanciering waarbij meerdere jurisdicties betrokken zijn, bepaalt de antiwitwasrichtlijn dat de samenwerking tussen de FIE's van de lidstaten zich niet dient te beperken tot het louter uitwisselen van informatie ten behoeve van opsporing en analyse, maar dat deze ook de uitwisseling over analytische werkzaamheden moet omvatten. Artikel 51 van de richtlijn draagt het platform van de EU-FIE's op om bijstand te verlenen bij de uitvoering van de "gezamenlijke analyse" van grensoverschrijdende gevallen. Hoewel het voordeel hiervan vergeleken met de gebruikelijke samenwerking inzake informatie-uitwisseling duidelijk is (het kan een breder verband van feiten blootleggen dat, als die feiten op nationaal niveau in afzondering waren bekeken, onopgemerkt zou zijn gebleven), is de feitelijke verwezenlijking van een gezamenlijke analyse een ingewikkelde en uitdagende opdracht.

Alleen de weinige lidstaten die hebben deelgenomen aan een van de twee proefprojecten in 2016 en 2018 in het kader van het platform van de EU-FIE's konden verslag doen van hun ervaringen met een gezamenlijke analyse. Hoewel de operationele uitkomst gunstig was, hadden de deelnemers aan de projecten een reeks uitdagingen moeten overwinnen, die onder meer ontsproten aan verschillen in nationale wetgeving (het vermogen en de bevoegdheden van de FIE om informatie in te zien, de beschikbare informatiebronnen, uit nationale wetgeving voortvloeiende verplichtingen inzake vertrouwelijkheid omtrent het uitwisselen van informatie). Andere uitdagingen vloeiden voort uit de verschillende werkmethoden die de FIE's hanteren (bv. de analytische taakopvatting; het toegekende belang aan aspecten inzake "rechtshandhaving" of "financiën", afhankelijk van de status en de aard van de FIE; verschillende doelstellingen en procedures).

Onder FIE's lijkt algemeen te zijn aanvaard dat voor de versterking van dit type samenwerking bijstand en coördinerende ondersteuning op EU-niveau benodigd is. In een gezamenlijke standpuntnota die de FIE's, naast hun afzonderlijke bijdragen, bij de vragenlijst voegden, wordt opgemerkt dat een eventueel toekomstig samenwerkingsmechanisme op EU-niveau moet dienen ter ondersteuning en facilitering van FIE's die gezamenlijke analyses willen uitvoeren, door het opzetten van gemeenschappelijke procedures voor de uitvoering van gezamenlijke analyses die, met de nodige aanpassingen, consequent bij alle toekomstige acties kunnen worden toegepast, en door het organiseren van speciale personele middelen en IT-oplossingen die ter beschikking worden gesteld aan de FIE's van de lidstaten die zich met dit soort werkzaamheden willen gaan bezighouden. Relevante werkzaamheden kunnen bestaan uit onder meer het vaststellen van criteria om te bepalen welke typen grensoverschrijdende gevallen zich lenen voor gezamenlijke analyse; het vinden van raakvlakken voor het op gecoördineerde en productieve wijze uitvoeren van de "analysefunctie" (een "basismethode"); het bepalen van (de volgorde van) de stappen voor het aanwenden van bevoegdheden op het vlak van informatie en van analytische instrumenten; het afspreken van relevante doelstellingen en uitkomsten voor een correcte afhandeling via verspreiding onder FIE's op nationaal niveau.

[31] De werkgroep "Promotion and Expansion of Ma3tch" bestond uit de FIE's van België, Estland, Frankrijk, Finland, Italië, Luxemburg, Polen en Europol.

4. FIU.net

Volgens artikel 56, lid 1, van de antiwitwasrichtlijn moeten FIE's in hun onderlinge communicatie gebruikmaken van beschermde kanalen en aangemoedigd worden gebruik te maken van FIU.net of de opvolger daarvan. FIU.net is een speciaal IT-systeem dat een beveiligd kanaal biedt voor de communicatie tussen de FIE's van de lidstaten en met behulp waarvan zij periodieke dossieraanvragen kunnen versturen, grensoverschrijdende meldingen kunnen doorzenden en meldingen die betrekking hebben op de FIE's van andere lidstaten kunnen verspreiden. De lidstaten moeten de FIE's aanmoedigen om dit systeem te gebruiken als kanaal voor hun onderlinge communicatie. De hosting en de exploitatie wordt sinds 2016 door Europol verzorgd en de FIE's nemen via een adviesgroep deel aan het beheer van het systeem.

De FIE's van de lidstaten zijn zich bewust van de meerwaarde van FIU.net en van de voordelen van het gebruik ervan voor het onderling uitwisselen van informatie. Recentelijk had het systeem echter met technische problemen te kampen en het is dan ook toe aan een upgrade. Zeker de helft van de FIE's van de lidstaten gebruikt FIU.net als voornaamste middel om met andere FIE's te communiceren, wat betekent dat zij alleen bij systeemfalen of storingen overgaan op het Egmont Secure Web[32]. Ondanks het feit dat de antiwitwasrichtlijn de lidstaten verplicht FIE's aan te moedigen om gebruik te maken van FIU.net of de opvolger daarvan voor de communicatie tussen de FIE's van de lidstaten, verklaarden vier FIE's in hun antwoorden dat zij vanwege technische problemen bij het functioneren van FIU.net gebruikmaken van Egmont Secure Web als gelijkwaardig alternatief voor FIU.net, zelfs voor uitwisselingen binnen de EU.

IV. SAMENWERKING TUSSEN FINANCIËLE-INLICHTINGENEENHEDEN EN TOEZICHTHOUDERS

Krachtens de antiwitwasrichtlijn zijn financiële-inlichtingeneenheden verplicht meldingen van verdachte transacties en de uitkomsten van hun analyses te verspreiden onder relevante bevoegde autoriteiten, waaronder prudentiële toezichthouders en toezichthouders op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De toezichthouders zijn op hun beurt verplicht de FIE's feedback te leveren over het gebruik dat van de verstrekte informatie is gemaakt en over de uitkomsten van de inspecties die naar aanleiding van die informatie zijn uitgevoerd.

In het afgelopen jaar stonden enkele Europese kredietinstellingen in de schijnwerpers vanwege diverse voorvallen die in de media uitvoerig aan bod zijn gekomen en die de aandacht hebben gevestigd op bepaalde aspecten omtrent de toepassing van het Uniekader voor de bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme, met name wat het toezicht betreft. Het verslag van de Commissie over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn, laat zien dat enkele autoriteiten hebben opgemerkt dat vertrouwelijkheidsvoorschriften die gelden voor het kader voor de bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme en voor de prudentiële toezichthouders een belemmering vormen voor effectieve samenwerking (informatie-uitwisseling) tussen de FIE's, politiediensten, prudentiële toezichthouders en de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Meer bepaald was er in een aantal van de gevallen waarop het verslag is gebaseerd niet of nauwelijks sprake van interactie tussen de FIE's en één of meer toezichthouders.

Volgens de antiwitwasrichtlijn behoren er geen belemmeringen te zijn die de FIE's ervan weerhouden om samen te werken en informatie uit te wisselen met de prudentiële toezichthouders en de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Integendeel, indien nodig zijn zij juist verplicht informatie met de toezichthouders uit te wisselen. In het merendeel van de gevallen waarop het verslag over de beoordeling van recente vermeende

[32] Egmont Secure Web is het door de Egmontgroep ontwikkelde IT-communicatiemiddel waarmee FIE's internationaal informatie uitwisselen.

gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn is gebaseerd, hebben de FIE's echter niet op structurele basis informatie uitgewisseld met de prudentiële toezichthouders en de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. FIE's kunnen soms door binnenlandse juridische belemmeringen zijn weerhouden van informatie-uitwisseling met toezichthouders, bijvoorbeeld als de door de FIE uitgevoerde analyse als criminele inlichtingen werd aangemerkt en alleen met de rechtshandhavingsinstanties gedeeld konden worden. Anderzijds hadden prudentiële toezichthouders tot voor kort te maken met juridische belemmeringen op EU-niveau voor het uitwisselen van informatie met FIE's. Die zijn onlangs weggenomen dankzij wijzigingen in de richtlijn kapitaalvereisten[33]. Verder verplichten deze wijzigingen de relevante autoriteiten tot samenwerking in bredere zin. Voorts ontvangen de FIE's hoogstzelden feedback van de toezichthouders over het gebruik dat van de verstrekte informatie is gemaakt en over de uitkomsten van de inspecties die naar aanleiding van die informatie zijn uitgevoerd.

Wanneer prudentiële toezichthouders in het kader van de verplichtingen van de richtlijn kapitaalvereisten deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen van de bedrijfsvoering van kredietinstellingen uitvoerden, lijken FIE's daarbij niet betrokken te zijn geweest. Het is van belang dat de prudentiële toezichthouders de FIE's nauwer bij dit proces betrekken.

V. SAMENWERKING TUSSEN FINANCIËLE-INLICHTINGENEENHEDEN EN DERDE LANDEN

De samenwerking tussen de financiële-inlichtingeneenheden van de lidstaten en de FIE's van derde landen wordt in de antiwitwasrichtlijn niet besproken of geregeld. Niettemin bevestigden alle lidstaten die de vragenlijst hebben beantwoord dat hun FIE's, op grond van het handvest van de Egmontgroep en/of bilaterale overeenkomsten of memoranda van overeenstemming, periodiek informatie uitwisselen met FIE's van derde landen.

De lidstaten bevestigden tevens het bestaan van de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling met FIE's van derde landen die buiten het samenwerkingsnetwerk Egmont vallen, hetgeen onderworpen is aan diverse in de nationale wetgeving vastgelegde juridische voorwaarden. Verder hangt dit ten dele af van de vraag of de FIE van het derde land ermee instemt om op basis van wederkerigheid informatie te delen en ten dele van de voorwaarden die de veilige verwerking en de vertrouwelijkheid van de uitgewisselde informatie moeten waarborgen.

Over het algemeen verschillen de memoranda van overeenstemming van de FIE's qua geografische reikwijdte. Eén FIE gaf aan meer dan honderd van dergelijke regelingen te hebben getroffen, terwijl twee FIE's melding maakten van slechts vier memoranda van overeenstemming.

Gelet op het ontbreken van regelgeving op EU-niveau hieromtrent, wordt in dit verslag beoordeeld of lidstaten bevoegd moeten blijven om de uitwisseling van informatie tussen de FIE's en derde landen te regelen, en zo ja, of dergelijke uitwisselingen voldoen aan het gegevensbeschermingskader van de EU.

De samenwerking tussen FIE's en derde landen ten behoeve van de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering valt onder de exclusieve externe bevoegdheid van de EU, aangezien de antiwitwasrichtlijn een uitputtende regeling voor FIE's bevat. Er is derhalve sprake van een tegenstrijdigheid tussen de aard van de externe bevoegdheid van de EU en de praktijk van de lidstaten om met de FIE's van derde landen onderhandelingen aan te gaan en internationale overeenkomsten of memoranda van overeenstemming af te sluiten. De FIE's van de lidstaten

[33] 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).

handelen in dezen op eigen initiatief en zonder dat er sprake is van enige betrokkenheid van de EU-instellingen. Zij zijn gehouden aan internationale verplichtingen op grond van hun deelname aan de Egmontgroep en het lidmaatschap van hun eigen lidstaat van de Financial Action Task Force of Moneyval. Internationale overeenkomsten of memoranda van overeenstemming met FIE's van derde landen zijn alleen verenigbaar met de exclusieve bevoegdheid van de EU in alle aangelegenheden met betrekking tot de antiwitwasrichtlijn indien zij beperkt blijven tot operationele kwesties, hetgeen niet altijd het geval lijkt te zijn.

Als de FIE's van de lidstaten informatie uitwisselen met derde landen moeten zij voldoen aan de toepasselijke voorschriften van de geldende Europese gegevensbeschermingsregeling, die wat de samenwerking tussen FIE's betreft in de algemene verordening gegevensbescherming[34] zijn vastgelegd. Deze duidelijke verplichting ten spijt, passen de meeste FIE's in plaats daarvan de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (Richtlijn (EU) 2016/680) toe of zowel de algemene verordening gegevensbescherming als de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging. Hoewel dit punt geldt voor alle aspecten van de werkzaamheden van de FIE's is het vooral van belang met betrekking tot de samenwerking met derde landen omdat in het kader van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging sprake is van andere voorschriften en voorwaarden voor de uitwisselingen.

Uit de antwoorden op de vragenlijst spreekt algemene bekendheid met deze voor de lidstaten geldende verplichting in de samenwerking met de FIE's van derde landen, maar bestaat er enige verwarring over de wijze waarop aan de toepasselijke voorschriften inzake gegevensbescherming moet worden voldaan. De overgrote meerderheid van de lidstaten gaf als antwoord dat aan de toepasselijke EU-voorschriften inzake gegevensbescherming wordt voldaan door naleving van de relevante punten in de beginselen van de Egmontgroep of door dergelijke bepalingen op te nemen in de desbetreffende memoranda van overeenstemming. Die bepalingen regelen echter uitsluitend de vertrouwelijkheid en de beveiliging van de verwerkte gegevens of bevatten beperkingen ten aanzien van het gebruik van die gegevens. Zij vormen echter geen garantie voor het bestaan van passende waarborgen inzake de afdwingbaarheid van rechten van betrokkenen of de hun ter beschikking staande rechtsmiddelen[35].

In hoofdstuk V van de algemene verordening gegevensbescherming zijn de regels voor de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen vastgelegd. Bij afwezigheid van adequaatheidsbesluiten kan voor doorgiften toestemming worden verleend indien er passende waarborgen zijn of als zij onder een afwijking vallen. Slecht vier van de 24 lidstaten die de vragenlijst hebben ingevuld maakten in dat verband melding van bepalingen in het nationale recht waarin van tegenhangers in derde landen garanties worden verlangd ten aanzien van een toereikend niveau van gegevensbescherming in de jurisdictie van die derde landen, en geen enkele lidstaat zei gebruik te maken van de afwijkingen in de algemene verordening gegevensbescherming ter rechtvaardiging van doorgiften van informatie aan derde landen[36]. Alle andere lidstaten verzuimden toe te lichten op welke wijze hun doorgiften van informatie aan derde landen zijn gereguleerd of gerechtvaardigd worden. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om ervoor te zorgen dat informatieoverdrachten aan FIE's van derde landen rechtmatig zijn en overeenstemmen met het gegevensbeschermingskader van de EU, met gebruikmaking van één van de in de algemene verordening gegevensbescherming geboden mogelijkheden.

Tegelijkertijd mag niet uit het oog worden verloren dat soepele samenwerking en informatie-uitwisseling met FIE's in derde landen voor de lidstaten een internationale verplichting vormt. De lidstaten hebben zich daartoe verbonden toen zij overeenkwamen dat zij gehouden zijn aan de gemeenschappelijke internationale normen en beginselen van de Financial Action Task Force en de Egmontgroep, die beide voorname belanghebbenden zijn in de wereldwijde strijd tegen

[34] In artikel 41, lid 1, van de richtlijn staat dat de "verwerking van persoonsgegevens op grond van deze richtlijn is onderworpen aan Richtlijn 95/46/EG". Aangezien de gegevensbeschermingsrichtlijn van 1995 is vervangen door de algemene verordening gegevensbescherming, behoort de laatste te worden toegepast.
[35] Zoals vereist in artikel 46 van de algemene verordening gegevensbescherming.
[36] Opgemerkt wordt dat per geval van de afwijkingen gebruik dient te worden gemaakt en dat zij niet mogen worden aangewend voor structurele en stelselmatige gegevensoverdrachten aan derde landen.

witwassen en terrorismefinanciering. Deze internationale verbintenissen van de lidstaten tot het voldoen aan mondiale normen inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering komen overeen met de belangen en het beleid in dezen van de EU. Eén van de doelstellingen van de antiwitwasrichtlijn is immers de omzetting van die mondiale normen in EU-recht. Ook in het kader van een wereldwijd antwoord op witwassen en terrorismefinanciering is de informatie-uitwisseling met FIE's van derde landen van groot belang.

Daarom is het belangrijk te zorgen voor volledige verenigbaarheid tussen enerzijds de informatie-uitwisseling met FIE's van derde landen en anderzijds de exclusieve bevoegdheid van de Unie ten aanzien van alle aangelegenheden die in de antiwitwasrichtlijn geregeld zijn alsook het gegevensbeschermingskader van de EU.

VI. CONCLUSIE

1. Bevindingen inzake het optreden door de financiële-inlichtingeneenheden

Het Europese en het internationale kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering zijn afhankelijk van meldingen van verdenkingen door de particuliere sector, analyses door de financiële-inlichtingeneenheden, en de samenwerking tussen die inlichtingeneenheden en de betrokken autoriteiten. Het is absoluut noodzakelijk dat de particuliere sector zijn verplichting tot het melden van verdachte transacties nakomt en daarbij hulp en ondersteuning krijgt van de betrokken autoriteiten. Ook is het essentieel dat FIE's hun taken kunnen uitvoeren en dat zij, gegeven het grensoverschrijdende karakter van veel transacties, op zinvollere en efficiëntere wijze samenwerken, zowel onderling alsook met bevoegde autoriteiten, waaronder rechtshandhavingsinstanties, maar ook belasting- en douaneautoriteiten en het Europees Bureau voor fraudebestrijding. De samenwerking van de FIE's van de lidstaten met de FIE's van derde landen is ook belangrijk om de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering op mondiaal niveau te kunnen voeren en voor de naleving van internationale normen voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

Sinds het verschijnen van het verslag hebben de lidstaten bepaalde problemen verholpen door middel van de omzetting en uitvoering van de vierde antiwitwasrichtlijn en dankzij bepaalde operationele maatregelen die de FIE's hebben getroffen. Dit verslag richt zich op de resterende belemmeringen voor samenwerking.

Uit de analyse van de antwoorden op de vragenlijsten en uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de particuliere sector en met de lidstaten is gebleken dat de particuliere sector bij het doen van meldingen hinder ondervindt van het ontbreken van een gemeenschappelijk model voor het melden van verdachte transacties en van een verplichting tot elektronisch melden. Om de particuliere sector beter in staat te stellen verdachte situaties te herkennen zo zinvol mogelijke meldingen te doen, is periodieke feedback van de FIE's aan de particuliere sector over de kwaliteit van de meldingen en een structurele dialoog tussen beide partijen ten behoeve van de uitwisseling van typologieën, trends en algemene richtsnoeren van essentieel belang. De FIE's moeten een gemeenschappelijke benadering ontwikkelen voor de aanpak van bedreigingen waarmee alle lidstaten te maken hebben. Dat zou een ondersteuning betekenen van de werkzaamheden van de FIE's ten aanzien van de omgang met informatie over uiteindelijk begunstigden, de algehele transparantie, risicobeoordelingen, de samenwerking met rechtshandhavingsinstanties en de handelwijze ten aanzien van grote internationale financiële concerns.

Het ontbreekt de FIE's soms ook aan de juiste IT-instrumenten om informatie uit/naar FIU.net te kunnen importeren en exporteren op een zodanig efficiënte wijze dat zij op een doeltreffende manier de ontvangen meldingen van verdachte transacties kunnen analyseren; ook beschikken zij over uiteenlopende toegang tot nationale databanken, hetgeen hun belet om een zo nuttig en breed mogelijke analyse uit te voeren. Een aantal FIE's is echter begonnen met het ontwikkelen van IT-instrumenten die de efficiëntie van hun nationale analyse verhoogt en nuttig zijn voor gezamenlijke analyses van grensoverschrijdende gevallen. Op kunstmatige intelligentie (bv. voor

gezamenlijke analyse of het vaststellen van trends) en automatisch leren (bv. voor feedback aan de particuliere sector en de ontwikkeling van typologieën) gebaseerde gemeenschappelijke instrumenten kunnen centraal worden ontwikkeld en aan de FIE's van de lidstaten ter beschikking worden gesteld via een mechanisme voor samenwerking en ondersteuning.

Vanwege het territorialiteitsbeginsel, dat inhoudt dat meldingsplichtige entiteiten meldingen moeten indienen bij de FIE in de lidstaat waarin zij gevestigd zijn, is het essentieel dat FIE's op de ruimst mogelijke manier met elkaar samenwerken. De analyse van de antwoorden op de vragenlijsten laat echter zien dat de meeste FIE's meldingen en informatie minder vaak – en sommige in het geheel niet – hebben uitgewisseld dan zij hadden moeten doen. Een belangrijke oorzaak daarvan lijkt te liggen in de terugkerende technische problemen bij het functioneren van FIU.net, die het voor FIE's omslachtiger maken om informatie te delen. Europol werkt ondertussen aan het onderhoud van FIU.net en heeft een voorstel ontwikkeld voor een nieuw systeem dat FIU.net zal opvolgen. De werkzaamheden hieraan zijn opgeschort zolang onderzoek wordt gedaan naar de vragen die de FIE's hebben opgeworpen, in het bijzonder met betrekking tot kwesties inzake de naleving van de regels voor gegevensbescherming. Om de herontwikkeling te kunnen voortzetten, moeten die vragen dringend worden afgehandeld.

Wanneer de FIE's op verzoek informatie uitwisselen, is er sprake van aanzienlijke verschillen in de reactietermijn. Hoewel die aan de internationale normen voldoet, blijft deze achter bij de EU-normen voor informatie-uitwisselingen tussen autoriteiten in de EU. Ook de verspreiding van relevante informatie onder toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en prudentiële toezichthouders lijkt verre van optimaal te verlopen; enkele belemmeringen voor samenwerking zijn gelegen in de nationale wetgeving van sommige lidstaten en in de operationele praktijken die op de samenwerking met rechtshandhavingsinstanties zijn gericht. Recente wijzigingen in de richtlijn kapitaalvereisten zullen een bijdrage leveren aan het oplossen van het laatstgenoemde probleem.

De verschillen in status, bevoegdheden en organisatie van de FIE's van de lidstaten blijven van invloed op hun vermogen tot het inzien en delen van relevante financiële, administratieve en rechtshandhavingsinformatie (met name gegevens die in het bezit zijn van meldingsplichtige entiteiten en/of rechtshandhavingsinstanties). Deze kwetsbaarheid is vastgesteld in het verslag van de Commissie 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, en bestaat nog steeds[37].

Het platform van de EU-FIE's heeft een centrale rol gespeeld bij het inventariseren van de bovengenoemde kwesties. Het heeft zich de afgelopen jaren bijzonder ingespannen om de meeste kwesties op een in operationeel opzicht zinvolle wijze op te lossen. Bij het opstellen van juridisch bindende modellen, richtsnoeren en normen – die nodig zijn om de geconstateerde problemen te verhelpen – heeft het platform echter te maken met wettelijke beperkingen.

Sommige aspecten van de samenwerking tussen de FIE's van de lidstaten met betrekking tot het uitwisselen van informatie zijn geregeld bij Richtlijn 2019/1153 betreffende het gebruik van financiële en andere informatie, die op 20 juni 2019 is vastgesteld. De richtlijn bevat echter geen regels over precieze termijnen en IT-kanalen voor de uitwisseling van informatie tussen financiële-inlichtingeneenheden van verschillende lidstaten. Bovendien is het toepassingsgebied van de bepalingen in kwestie ingeperkt tot gevallen van terrorisme en georganiseerde misdaad in verband met terrorisme.

Het gebrek aan regelgeving over informatie-uitwisselingen tussen de FIE's van de lidstaten en die van derde landen heeft geleid tot een niet-geharmoniseerde benadering van dergelijke uitwisselingen en er bestaan vragen in hoeverre die uitwisselingen in overeenstemming zijn met

[37] Zie het hoofdstuk over horizontale zwakke plekken in het werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD (2017) 241 final) dat 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 vergezelt (COM(2017) 340 final), 26 juni 2017.

het gegevensbeschermingskader van de Unie. De volledige verenigbaarheid tussen enerzijds de informatie-uitwisseling met FIE's van derde landen en anderzijds de exclusieve bevoegdheid van de Unie ten aanzien van alle aangelegenheden die in de antiwitwasrichtlijn geregeld zijn alsook het gegevensbeschermingskader van de EU moet worden gewaarborgd, hetzij door deze kwestie op EU-niveau te regelen of door gebruik te maken van de mogelijkheden van de algemene verordening gegevensbescherming.

2. Nog onopgeloste structurele kwesties

Om de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen, blijft de Commissie nadenken over mogelijke vervolgstappen en beoordelingen uitvoeren naar andere of aanvullende opties voor het bestaande systeem. Tenzij de taken van de FIE's en hun verplichtingen inzake grensoverschrijdende samenwerking duidelijker worden geformuleerd in het EU-rechtskader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, ligt het voor de hand dat veel van de vastgestelde tekortkomingen zullen blijven bestaan. Bovendien blijkt uit de voorliggende beoordeling dat er behoefte bestaat aan een sterker mechanisme voor het **coördineren en ondersteunen van grensoverschrijdende samenwerking en analyse**. Dit mechanisme zou ten minste bevoegdheden moeten omvatten voor het vaststellen van juridisch bindende normen, modellen en richtsnoeren op het werkterrein van de FIE's. Voor het versterken en vergemakkelijken van gezamenlijke analyses zou het mechanisme ook bepaalde aspecten kunnen omvatten met betrekking tot gecentraliseerde melding en een meer centrale capaciteitsopbouw, op basis van nieuwe IT-instrumenten (gebaseerd op kunstmatige intelligentie en automatisch leren).