EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.3.2024
COM(2024) 112 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. INLEIDING

Overeenkomstig artikel 65, lid 1, van Richtlijn (EU) 2015/849([1]), zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/843([2]), moet de Commissie een verslag opstellen over de toepassing van de richtlijn en dat aan het Europees Parlement en de Raad voorleggen. Dit artikel bevat een aantal punten die in het verslag moeten worden behandeld, met name a) maatregelen om opkomende problemen en nieuwe ontwikkelingen die een bedreiging voor het financiële stelsel van de Unie vormen, te voorkomen en aan te pakken; b) vervolgacties tegen nationale belemmeringen voor een doeltreffend toezicht; c) toegang tot informatie voor; en d) internationale samenwerking en informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten en financiële-inlichtingeneenheden (FIE's); e) de maatregelen die de Commissie moet nemen om de naleving van de richtlijn door de lidstaten na te gaan en om opkomende problemen en nieuwe ontwikkelingen in de lidstaten te beoordelen; f) informatie over de uiteindelijk begunstigden van vennootschappen en andere juridische entiteiten die zijn opgericht buiten de Unie, en verscherpt cliëntenonderzoek naar politiek prominente personen; en g) inachtneming van de grondrechten en de beginselen die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn opgenomen. Artikel 65, lid 1, derde alinea, van Richtlijn (EU) 2015/849 verplicht de Commissie ertoe om te beoordelen of het noodzakelijk is om nieuwe wetgevingsvoorstellen over verschillende specifieke onderwerpen in te dienen, met name databases met gebruikers van virtuele valuta, bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen en politiek prominente personen. Dit verslag heeft tot doel alle specifieke aspecten te behandelen die in artikel 65 van Richtlijn (EU) 2015/849 zijn genoemd. Sommige punten in dat artikel worden behandeld in een specifiek deel van dit verslag, terwijl andere punten gezamenlijk in een deel worden behandeld, zodat zij op samenhangende wijze kunnen worden besproken([3]).

([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 141 van 5.6.2015, blz. 73).

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

([3]) De punten die in artikel 65, lid 1, van Richtlijn (EU) 2015/849 worden opgesomd, worden in dit verslag als volgt behandeld: Deel 2 van het verslag behandelt het eerste deel van punt e) van artikel 65, lid 1, betreffende een overzicht van de maatregelen van de Commissie om na te gaan of de lidstaten maatregelen nemen in overeenstemming met deze richtlijn, en punt b) van artikel 65, lid 1. Deel 3, inzake risicobeoordeling en -bestrijding, behandelt het tweede deel van punt e), over maatregelen van de Commissie om opkomende problemen en nieuwe ontwikkelingen in de lidstaten te beoordelen, en punt a) van artikel 65, lid 1. Deel 4, betreffende de toegang tot informatie en (internationale) samenwerking van nationale bevoegde autoriteiten en FIE's, behandelt punt c). Deel 5, met betrekking tot informatie over de uiteindelijk begunstigden van entiteiten opgericht buiten de Unie, behandelt het eerste deel van punt f). Deel 6, over verscherpt cliëntenonderzoek naar politiek prominente personen, behandelt het tweede deel van punt f). Deel 7, inzake de grondrechten, behandelt punt g). Deel 8 behandelt artikel 65, lid 1, derde alinea, van Richtlijn (EU) 2015/849 en bevat een beoordeling van de behoefte aan

Dit verslag is gebaseerd op informatie uit verschillende bronnen, namelijk twee enquêtes die de diensten van de Commissie in de lidstaten hebben gehouden, bijdragen van de Europese Bankautoriteit (EBA) en een onderzoek van de Raad van Europa([4]): de Commissie heeft in 2022 een enquête onder de lidstaten gehouden, die is uitgevoerd door de expertengroep witwassen en terrorismefinanciering, en de nationale experten in bestrijding van witwassen/terrorismefinanciering (AML/CFT) van het EBA-netwerk. Het doel was om bijdragen te verkrijgen over de informatie die specifiek vereist wordt door artikel 65 van Richtlijn (EU) 2015/849 met betrekking tot de acties die de lidstaten hebben ondernomen. Tevens heeft de Commissie in 2022 een enquête onder FIE's gehouden over hun toegang tot relevante informatie. De EBA heeft bijdragen geleverd over de uitvoering van de antiwitwasrichtlijn, de beoordeling van het risico op witwassen en terrorismefinanciering met inbegrip van de opkomende risico's en de bestrijding van risico's, en over de toegang tot informatie en de onderlinge samenwerking van de nationale bevoegde autoriteiten en FIE's. Op grond van een overeenkomst met de Commissie heeft de Raad van Europa de doeltreffende uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/849 in de EU-lidstaten onderzocht. De Commissie heeft al deze bijdragen beoordeeld, haar conclusies getrokken en haar bevindingen in het verslag opgenomen. De laatste bijdragen zijn in oktober 2023 ingediend. Vanwege de verwerkingstijd van de ontvangen informatie is de informatie tot en met 15 september 2023 in aanmerking genomen.

Krachtens Richtlijn (EU) 2018/843, die op 30 mei 2018 is vastgesteld, is de Commissie verplicht om een verslag op te stellen over de uitvoering van de richtlijn. Sindsdien heeft het kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AML/CFT) zich verder ontwikkeld. Sinds 2017 heeft een aantal bekende witwaszaken met kredietinstellingen, beroepsbeoefenaren en ondernemingen zoals accountants, belastingadviseurs en aanbieders van trust- of andere bedrijfsdiensten in de EU, laten zien dat het huidige stelsel structureel zwakke plekken heeft. Om de gevonden zwakke plekken aan te pakken, heeft de Commissie op 7 mei 2020 een actieplan gepresenteerd en op 20 juli 2021 een pakket wetgevingsvoorstellen over AML/CFT (het AML/CFT-pakket) ingediend, waarover de medewetgevers momenteel onderhandelen([5]). De voorstellen bieden een antwoord op de gebleken moeilijkheden met de uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/849, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/843, overeenkomstig de analyse in de

nieuwe wetgevingsvoorstellen over databases met gebruikers van virtuele valuta en bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen.

([4]) De enquêteresultaten en de bijdragen van de EBA zijn samengevat opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag. Het onderzoek van de Raad van Europa is vanaf de datum van publicatie van het verslag openbaar toegankelijk via de website van de Europese Commissie.

([5]) https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en

effectbeoordeling bij het AML/CFT-pakket([6]). De algemene doelstelling van het AML/CFT-pakket is te komen tot een volledig regelgevings- en institutioneel kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. In het pakket wordt dit gedaan door harmonisatie van de eisen aan meldingsplichtige entiteiten en de eisen in verband met openheid over de uiteindelijk begunstigden van rechtspersonen en andere juridische constructies, door verruiming van de taken, bevoegdheden en instrumenten van toezichthouders en FIE's, en door waarborging van doeltreffende en consistente bewaking en nauwere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen FIE's door toedoen van de toekomstige Europese Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AMLA)([7]). De effectbeoordeling bij het AML/CFT-pakket loopt dus al voor verschillende van de punten in artikel 65, lid 1, van Richtlijn (EU) 2015/849 vooruit op de vereiste evaluatie, en vele geïdentificeerde problemen zijn al in het AML/CFT-pakket aangepakt en opgelost. Elk deel bevat, voor zover van toepassing, verdere toelichtingen over de wijze waarop de voorstellen in het AML/CFT-pakket de specifieke problemen aanpakken.

2. UITVOERING VAN RICHTLIJN (EU) 2015/849 EN RICHTLIJN (EU) 2018/843 TOT WIJZIGING VAN RICHTLIJN (EU) 2015/849

Artikel 65, lid 1, punt e), van Richtlijn (EU) 2015/849 verplicht de Commissie ertoe een overzicht te geven van de maatregelen die zij moet nemen om na te gaan of de lidstaten maatregelen nemen in overeenstemming met de AML/CFT-richtlijn.

De kern van de Commissiestrategie inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering blijft effectieve uitvoering. In het in mei 2020 vastgestelde actieplan voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering([8]) was al aangegeven dat effectieve uitvoering van het bestaande AML/CFT-kader in de EU de grootste prioriteit vormt. De lidstaten moeten de EU-regels voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering omzetten, en de bevoegde autoriteiten en de meldingsplichtige entiteiten moeten ze effectief uitvoeren. Alle lidstaten hebben nu verklaard dat zij Richtlijn (EU) 2015/849 en Richtlijn (EU) 2018/843, waarbij Richtlijn (EU) 2015/849 is gewijzigd, volledig hebben omgezet.

([6]) Werkdocument van de diensten van de Commissie, Impact assessment accompanying the anti-money laundering package, SWD(2021) 190 final. Over delen van het AML/CFT-wetgevingspakket werd op 15 september 2023 nog onderhandeld.

([7]) Zie voor meer inleidende achtergrondinformatie het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag.

([8]) Mededeling van de Commissie inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme, 2020/C 164/06.

Wat Richtlijn (EU) 2015/849 betreft, heeft de Commissie de beoordeling van de omzetting afgesloten en waar van toepassing inbreukprocedures ingeleid. Van de 34 aanvankelijk ingeleide inbreukzaken([9]) liepen er per 15 september 2023 nog slechts 2.

Wat Richtlijn (EU) 2018/843 betreft, heeft de Commissie de beoordeling inzake volledigheid van de omzetting eind 2022 afgesloten. Wat de gevallen betreft waarin mededeling uitbleef, zijn er na het verstrijken van de omzettingstermijn op 20 januari 2020 acht ingebrekestellingen verzonden in februari 2020. In mei 2020 zijn er aan nog eens acht lidstaten ingebrekestellingen gezonden vanwege gedeeltelijke omzetting. In vijf gevallen bereikte de procedure het stadium van het met redenen omkleed advies. Geen van deze zaken lopen momenteel nog. In februari 2023 is een andere zaak ingeleid. Over niet-naleving zijn er vier inbreukzaken ingeleid, die zich per 15 september 2023 in het stadium van ingebrekestelling bevonden. Tegen eind 2023 heeft de Commissie haar beoordeling afgerond.

Naast juridische handhaving wordt de effectieve uitvoering van het AML/CFT-kader met verschillende andere instrumenten aangepakt. Het gaat onder meer om landspecifieke aanbevelingen voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering als onderdeel van het Europees Semester, alsook het behalen van specifieke mijlpalen en het uitvoeren van specifieke projecten op nationaal niveau in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, om de AML-CFT-stelsels van de lidstaten doeltreffender te maken.

Verder heeft de Raad van Europa de effectieve uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/849 in de EU-lidstaten onderzocht([10]). Dit project is uitgevoerd op grond van een overeenkomst met de Commissie, begon op 24 juli 2019 en heeft meer dan drie jaar geduurd. In het onderzoeksverslag heeft de Raad van Europa een overzicht gegeven van de bevindingen en goede praktijken uit de lidstaten. De conclusie van dit verslag was dat de lidstaten veel werk hadden verzet om de specifieke bepalingen van Richtlijn (EU) 2015/849 uit te voeren. De lidstaten zijn vastbesloten de financiële misdaad te bestrijden, en een effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering is een van hun belangrijkste prioriteiten geworden. Toch zijn er verschillende lacunes aangetroffen, die de lidstaten moeten aanpakken om de effectieve en concrete uitvoering van de beoordeelde bepalingen van Richtlijn (EU) 2015/849 in de praktijk te waarborgen. De Commissie volgt actief en stelselmatig op wat er met de bevindingen van het onderzoek wordt gedaan.

([9]) 28 zaken wegens niet-omzetting en 6 zaken wegens niet-naleving.

([10]) Het onderzoek van de Raad van Europa is vanaf de datum van publicatie van het verslag openbaar toegankelijk via de website van de Europese Commissie.

Overeenkomstig haar juridische mandaat([11]) om de inspanningen inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering van de financiële sector in de hele EU te leiden, coördineren en monitoren, heeft de Europese Bankautoriteit (EBA) een uitgebreid regelgevingskader ingevoerd met gemeenschappelijke normen voor financiële instellingen en hun toezichthouders wat betreft de maatregelen die zij moeten nemen tegen het risico op witwassen en terrorismefinanciering. Deze autoriteit heeft zich ook ingespannen om de effectieve uitvoering van dit kader te ondersteunen door de samenwerking tussen prudentiële en AML/CFT-toezichthouders, FIE's en andere belanghebbenden te bevorderen, door middel van capaciteitsopbouw, trainingen en bewustzijnsvergroting, en door middel van diepgaande evaluaties van de wijze waarop de nationale toezichthouders het risico op witwassen en terrorismefinanciering aanpakken. De EBA heeft als onderdeel van haar evaluaties gerichte aanbevelingen aan de bevoegde autoriteiten gedaan om hun aanpak te verbeteren en hen doeltreffender te maken.

Een specifiek punt dat overeenkomstig artikel 65, lid 1, punt b), van Richtlijn (EU) 2015/849 in het verslag moet worden opgenomen, gaat over vervolgacties die op het niveau van de Unie en de lidstaten zijn ondernomen naar aanleiding van problemen die onder hun aandacht zijn gebracht, waaronder klachten over nationale wetgeving die een belemmering vormt voor de toezichts- en onderzoeksbevoegdheden van de bevoegde autoriteiten en zelfregulerende organen. Op EU-niveau wordt met het AML/CFT-pakket uit 2021 op veel van deze uitdagingen ingegaan. Dit geldt met name voor de hierboven genoemde vraag over nationale belemmeringen voor doeltreffend toezicht, aangezien de voorgestelde wetgeving een uitgebreid EU-kader biedt, waarbij samenwerkingsmechanismen worden aangevuld door de rol van de toekomstige AML-autoriteit die een eind zal maken aan de nationale versnippering. Wat de lidstaten betreft, meldde geen van de 27 lidstaten enige vervolgactie op dit punt. De lidstaten meldden evenmin klachten tegen nationale wetgeving die het toezicht hinderden of zou kunnen hinderen. Verschillende lidstaten meldden echter vervolgacties om de doeltreffendheid van het toezicht en de maatregelen van hun toezichthoudende autoriteiten te vergroten, zoals initiatieven om de samenwerking tussen toezichthouders te verbeteren.

3. RISICOBEOORDELING EN -BEPERKING

Artikel 65, lid 1, punt e), van Richtlijn (EU) 2015/849 vereist dat de Commissie een overzicht geeft van de maatregelen die de Commissie moet nemen om opkomende problemen en nieuwe ontwikkelingen in de lidstaten te beoordelen. Artikel 65, lid 1, punt a), vraagt een beschrijving van specifieke maatregelen en mechanismen die op het niveau van de Unie en de lidstaten zijn

([11]) EBA-verordening (EU) 1093/2010 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=nl

vastgesteld om opkomende problemen en nieuwe ontwikkelingen die een bedreiging voor het financiële stelsel van de Unie vormen, te voorkomen en aan te pakken.

In oktober 2022 publiceerde de Europese Commissie de supranationale risicobeoordeling, waarin bij grensoverschrijdende activiteiten wordt gekeken naar het risico op witwassen en terrorismefinanciering dat van invloed kan zijn op de interne markt. Het is het derde verslag([12]) van deze reeks, na die van 2017 en 2019. De beoordeling is gericht op kwetsbaarheden op EU-niveau in het wettelijk kader en de effectieve toepassing daarvan. Zij bevat een overzicht van de belangrijkste risico's voor de interne markt in zeer uiteenlopende sectoren, en van de horizontale kwetsbaarheden die deze sectoren kunnen beïnvloeden. In de beoordeling wordt beschreven welke risicobeperkende maatregelen op EU- en nationaal niveau moeten worden genomen om de risico's te bestrijden en worden aanbevelingen aan de verschillende belanghebbenden gedaan.

Op EU-niveau zijn er specifieke maatregelen vastgesteld en mechanismen opgezet om opkomende problemen en nieuwe ontwikkelingen die een bedreiging voor het financiële stelsel van de Unie vormen, te voorkomen en aan te pakken: Richtlijn (EU) 2015/849 heeft de op risico gebaseerde benadering in het EU-recht vastgesteld. Op grond van deze richtlijn moesten de Europese toezichthoudende autoriteiten (ESA's)([13]) richtsnoeren uitvaardigen ter bevordering van een gemeenschappelijk begrip van de op risico gebaseerde benadering van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering door krediet- en financiële instellingen en hun AML/CFT-toezichthouders. Als onderdeel hiervan hebben de ESA's richtsnoeren uitgevaardigd over de factoren waarmee krediet- en financiële instellingen rekening moeten houden bij het beoordelen van het risico op witwassen en terrorismefinanciering van een zakelijke relatie of incidentele transactie, en de stappen die zij moeten zetten om die risico's te beheersen([14]). Zij hebben ook richtsnoeren voor toezichthouders uitgegeven over de kenmerken van een op risico gebaseerde benadering van AML/CFT-toezicht([15]). De EBA heeft beide richtsnoeren sindsdien bijgewerkt, en daarbij nieuwe risico's in aanmerking genomen en oplossingen geboden voor frequente

([12]) 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(2022) 554 final.

([13]) De ESA's, dat wil zeggen de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA), werken voornamelijk aan het harmoniseren van het financiële toezicht in de EU door de ontwikkeling van het gemeenschappelijke rulebook, een verzameling prudentiële normen voor individuele financiële instellingen. De ESA's helpen bij de consequente toepassing van het rulebook, zodat er een gelijk speelveld ontstaat. Zij hebben ook de taak om risico's en kwetsbaarheden in de financiële sector te beoordelen.

([14]) EBA/GL/2021/02 van 1 maart 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/963637/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20revised%20ML%20TF%20Risk%20Factors.pdf

([15]) EBA/GL/2021/16 van 16 december 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/1025507/EBA%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20RBA%20AML%20CFT.pdf

uitvoeringsuitdagingen. Zij heeft de richtsnoeren ook aangevuld met haar eigen richtsnoeren en adviezen over specifieke aspecten van het Europese AML/CFT-stelsel, waar dat nodig was om een consistente aanpak te waarborgen, bijvoorbeeld over het op afstand registreren van nieuwe klanten([16]) en over de rollen en verantwoordelijkheden van de AML/CFT-nalevingsfunctionaris([17]).

Sinds 2017 hebben de ESA's om het jaar adviezen gepubliceerd over de risico's op witwassen en terrorismefinanciering die de interne markt beïnvloeden. In 2021 heeft de EBA het derde advies over risico's op witwassen en terrorismefinanciering gepubliceerd, op grond van de herziene taak die haar in januari 2020 is opgedragen als het enige verantwoordelijke EU-orgaan voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering([18]). De meest significante risico's in 2021 hielden verband met virtuele valuta en innovatieve financiële diensten. Ook risicovermindering werd aangemerkt als een punt van zorg. De EBA heeft over dit thema in januari 2022 een verslag en een advies gepubliceerd, en in maart 2023 richtsnoeren uitgegeven([19]). Het vierde advies inzake risico's op witwassen en terrorismefinanciering is in juli 2023 gepubliceerd([20]).

Per januari 2020 heeft de EBA nieuwe instrumenten en bevoegdheden ontvangen om haar taken uit te voeren. Op grond van artikel 9 bis van Verordening (EU) nr. 1093/2010 moet de EBA bijvoorbeeld naast haar bestaande risicobeoordelingstaken "risicobeoordelingen [verrichten] van de strategieën, capaciteiten en middelen van de bevoegde autoriteiten voor het aanpakken van de in de supranationale risicobeoordeling in kaart gebrachte belangrijkste nieuwe risico's in verband met witwassen van geld en terrorismefinanciering op Unieniveau".

([16]) EBA/GL/2022/15 van 22 november 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/1043884/Guidelines%20on%20the%20use%20of%20Remote%20Customer%20Onboarding%20Solutions.pdf

([17]) EBA/GL/2022/05 van 14 juni 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/1035126/Guidelines%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers.pdf

([18]) Het recentste advies is EBA/Op/2021/04 van 3 maart 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf

([19]) EBA/GL/2023/04 van 31 maart 2023: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/1054144/Guidelines%20on%20MLTF%20risk%20management%20and%20access%20to%20financial%20services.pdf en het advies over risicovermindering, EBA/Op/2022/01, 5 januari 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf

([20]) https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu

Deze risicobeoordelingen omvatten de risico's op financiële misdrijven in verband met de COVID-19-pandemie([21])([22]), belastingfraude door dividendstrippen en de reacties van de Europese autoriteiten op de "Luanda Leaks"([23]). Na de Russische invasie in Oekraïne in maart 2022 heeft de EBA een verklaring gepubliceerd waarin werd benadrukt hoe belangrijk het is om zich te houden aan de beperkende maatregelen tegen Rusland en de tijdelijke bescherming van, de steun aan, en het faciliteren van de toegang tot financiering voor mensen die uit Oekraïne vluchten als gevolg van de oorlog([24]). In april 2022 heeft zij nader uitgewerkte aanwijzingen over dit punt gepubliceerd. De recentste EBA-risicobeoordeling op grond van artikel 9 bis, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1093/2010 was gericht op de risico's op witwassen en terrorismefinanciering van betaalinstellingen en werd gepubliceerd in juni 2023([25]).

Daarnaast zijn veel kwesties door het AML/CFT-wetgevingspakket aangepakt, bijvoorbeeld via toevoegingen aan de lijst van meldingsplichtige entiteiten, waaronder aanbieders van virtuele-activadiensten, aanbieders van crowdfundingdiensten, handelaren in edelmetaal en -stenen, en marktdeelnemers die ondersteuning bieden bij verblijfsregelingen voor investeerders. Verder stelt het AML/CFT-pakket nieuwe bepalingen voor inzake de harmonisatie en versterking van de vereisten voor risicobeoordelingen op EU- en nationaal niveau (frequentie, toevoeging van risicobeoordeling van rechtspersonen, afdekking van risico's dat gerichte financiële sancties in verband met de financiering van proliferatie worden ontdoken), waardoor de EU beter in staat is om opkomende risico's op te sporen en te bestrijden([26]).

Sinds 2018 hebben alle lidstaten ten minste een nationale risicobeoordeling uitgevoerd, zoals blijkt uit de enquête die de Commissie in 2022 onder de lidstaten heeft gehouden. De frequentie waarmee deze beoordelingen worden bijgewerkt, verschilt per lidstaat aanzienlijk. Ook blijkt uit de antwoorden op de enquête dat de AML/CFT-autoriteiten en de FIE's verschillende thematische of sectorale risicobeoordelingen hebben opgesteld. De FIE's in de meeste lidstaten hebben

([21]) EBA-verklaring over maatregelen ter bestrijding van de risico's van financiële misdrijven tijdens de COVID-19-pandemie, gepubliceerd op 31 maart 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf

([22]) EBA AML/CFT-nieuwsbrief, nummer 1, 15 mei 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf

([23]) EBA/REP/2022/05 van 22 februari 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf

([24]) http://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system

([25]) Verslag over de risico's op witwassen en terrorismefinanciering van betaalinstellingen: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf

([26]) Over dit deel van het AML/CFT-wetgevingspakket werd per 15 september 2023 nog onderhandeld.

strategische analyses gepubliceerd over opkomende of specifieke risico's, met name over aanbieders van virtuele-activadiensten (virtual asset service providers, VASP's), transacties met contanten, fraude en belastingmisbruik.

Verder meldde een grote meerderheid van de lidstaten in de enquête van 2022 dat zij aanbieders van virtuele-activadiensten op grond van de relevante nationale AML/CFT-wet vanaf 2018 hebben opgenomen op de lijst van meldingsplichtige entiteiten. Verschillende lidstaten hebben ook aanbieders van crowdfundingdiensten, professionele voetbalclubs of politieke partijen opgenomen, en sommige hebben kunsthandelaren, aanbieders van kantoordiensten of makelaars en projectontwikkelaars in de lijst opgenomen.

Volgens de enquête uit 2022 blijkt dat een grote meerderheid van de lidstaten ter voorkoming van risico's op witwassen en terrorismefinanciering richtsnoeren of circulaires heeft uitgevaardigd over cliëntenonderzoeksprocedures en risicofactoren. Sommige lidstaten zijn nog verder gegaan en hebben maatwerkregelingen en AML/CFT-regels voor specifieke sectoren (zoals VASP's, handelaren in edelmetaal en -stenen of makelaars) ingevoerd.

4. NATIONALE BEVOEGDE AUTORITEITEN EN FIE'S – TOEGANG TOT INFORMATIE EN (INTERNATIONALE) SAMENWERKING

Artikel 65, lid 1, punt c), van Richtlijn (EU) 2015/849 vereist dat de Commissie een overzicht geeft van de beschikbaarheid van relevante informatie voor de bevoegde autoriteiten en de FIE's van de lidstaten om te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor witwassen en terrorismefinanciering, en artikel 65, lid 1, punt d), vereist een overzicht van de internationale samenwerking en informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten en FIE's.

Op de gebieden van informatie-uitwisseling en samenwerking zijn vele verbeteringen tot stand gebracht. Het onderzoek van de Raad van Europa concludeerde dat bijna alle lidstaten nationale comités of organen hebben ingesteld om nauwe samenwerking en coördinatie tussen bevoegde autoriteiten te bevorderen, om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering voor die lidstaat te identificeren, beoordelen en begrijpen, en om te waarborgen dat er doeltreffende AML/CFT-gerelateerde strategieën worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Voor de financiële sector zijn er sinds de vaststelling van de Richtlijnen (EU) 2015/849 en (EU) 2018/843 belangrijke stappen gezet om de toegang tot informatie en de samenwerking tussen toezichthouders te verbeteren. Het gaat met name om de publicatie van de gezamenlijke

richtsnoeren van de ESA's over AML/CFT-colleges in 2019([27]), de multilaterale overeenkomst tussen de ECB en de bevoegde autoriteiten van 2019, de EBA-richtsnoeren over samenwerking tussen prudentiële en AML/CFT-toezichthouders en FIE's van 2021([28]), de totstandbrenging van EuReCa, de AML/CFT-database van de EBA, en de werkzaamheden om de samenwerking tussen AML/CFT- en prudentiële toezichthouders te intensiveren.

De gezamenlijke richtsnoeren van de drie ESA's over AML/CFT-toezichtcolleges scheppen een kader voor grensoverschrijdende samenwerking tussen toezichthouders. De EBA heeft de instelling van AML/CFT-toezichtcolleges gefaciliteerd en bewaakt het functioneren ervan([29]). Per 15 september 2023 waren er 274 colleges ingesteld. Het AML/CFT-pakket zal dit kader verder versterken door het opnemen van een wettelijke verplichting om voor grensoverschrijdende krediet- of financiële instellingen die in meerdere lidstaten actief zijn, een AML/CFT-toezichtcollege in te stellen.

De in december 2021 gepubliceerde AML/CFT-richtsnoeren van de EBA voor samenwerking bieden advies over de praktische kanten van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen prudentiële toezichthouders, AML/CFT-toezichthouders en FIE's, in de lidstaten en in de hele EU. Deze richtsnoeren zijn gebaseerd op artikel 117, lid 6, van Richtlijn 2013/36/EU, hebben betrekking op de hele toezichtcyclus en verschaffen duidelijkheid over welke informatie met wie en in welk stadium moet worden gedeeld.

Een andere verbetering in de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthouders is gerealiseerd door artikel 57 bis, lid 2, van Richtlijn (EU) 2015/849, ingevoerd bij Richtlijn (EU) 2018/843. Het verplicht de ESA's ertoe om een overeenkomst te faciliteren tussen de ECB en de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor AML/CFT. De EBA heeft in januari 2019 een multilaterale overeenkomst gepubliceerd, die is ondertekend door de Europese Centrale Bank (ECB) en meer dan 50 nationale AML/CFT-toezichthouders in de Europese Economische Ruimte. In de overeenkomst zijn van beide kanten regelmatige en ad-hocbijdragen opgenomen over

([27]) Joint Guidelines on cooperation and information exchange, JC 2019 81 van 16 december 2019: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library//Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-% https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf20CFT.pdf

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf

([29]) Zie de EBA-verslagen over AML/CFT-toezichtcolleges: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf en https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf

meldingsplichtige entiteiten (tot nu toe hebben er meer dan 1 000 individuele informatie-uitwisselingen plaatsgevonden).

Om de samenwerking en de informatie-uitwisseling in de hele EU verder te verbeteren, heeft de EBA in januari 2022 de eerste Europese AML/CFT-database gelanceerd, EuReCa. Deze bevat informatie over aanzienlijke AML/CFT-zwakten die toezichthouders in individuele financiële instellingen hebben aangetroffen en over specifieke maatregelen die toezichthouders als reactie op die zwakten hebben genomen. Niet alleen de AML/CFT-toezichthouders, maar alle toezichthouders in de financiële sector moeten verslag uitbrengen. De EBA kan uit eigen beweging of op verzoek van een toezichthouder informatie uit EuReCa delen met individuele bevoegde autoriteiten om deze in alle fasen van het toezichtsproces te ondersteunen. De EBA gebruikt de database ook om specifieke risico's en trends op sector- en Europees niveau op te sporen. Per 15 september 2023 had EuReCa in totaal 924 bijdragen van 36 AML/CFT- en prudentiële autoriteiten (waaronder de ECB) ontvangen, deze omvatten 608 aanzienlijke zwakten en 316 maatregelen met betrekking tot 210 entiteiten (voornamelijk kredietinstellingen en betaalinstellingen)([30]).

In maart 2022 heeft de EBA gewijzigde richtsnoeren over gemeenschappelijke procedures en methoden voor het beoordelings- en evaluatieproces door toezichthouders gepubliceerd([31]). Deze richtsnoeren zijn gewijzigd om aan te geven hoe prudentiële toezichthouders in hun prudentiële toezichtsactiviteiten rekening moeten houden met risico's op witwassen en terrorismefinanciering. De gewijzigde richtsnoeren vormen een aanvulling op het bredere werk van de EBA in het aanpakken van risico's op witwassen en terrorismefinanciering door prudentieel toezicht, met onder andere richtsnoeren over de beoordeling van de geschiktheid van het leidinggevend orgaan en belangrijke functionarissen([32]), en richtsnoeren over intern bestuur([33]).

([30]) EuReCa-verslaglegging per 15 september 2023.

([31]) EBA/GL/2022/03 van 18 maart 2022, Guidelines on supervisory review and evaluation process — SREP: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/1028500/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20common%20procedures%20and%20methodologies%20for%20SREP%20and%20supervisory%20stress%20testing.pdf

([32]) Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under Directive 2013/36/EU and Directive 2014/65/EU, EBA/GL/2021/06 van 2 juli 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20GLs%20on%20the%20assessment%20of%20suitability%20%28fit%26propoer%29/1022127/Final%20report%20on%20joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability.pdf

([33]) Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU, EBA/GL/2021/05 van 2 juli 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/1016721/Final%20report%20on%20Guidelines%20on%20internal%20governance%20under%20CRD.pdf

Dankzij de inspanningen van de EBA om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in al haar toezichtwerk op te nemen, zijn de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen nationale AML/CFT-toezichthouders en prudentiële toezichthouders aan het verbeteren. De EBA merkt ook op dat er nog steeds culturele en procedurele struikelblokken zijn die een doeltreffende samenwerking en de resultaten van het toezicht negatief kunnen beïnvloeden. De autoriteit verwacht dat deze tekortkomingen worden aangepakt wanneer de prudentiële autoriteiten de relevante richtsnoeren uitvoeren.

Uit de enquête van 2022 onder de lidstaten blijkt dat de samenwerking tussen toezichthouders buiten de financiële sector (waaronder meerdere soorten meldingsplichtige entiteiten, zoals advocaten, notarissen, belastingadviseurs en accountants, maar ook makelaars, aanbieders van kansspelen en handelaren in bepaalde goederen) minder geformaliseerd is dan in de financiële sector. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat toezichthouders buiten de financiële sector hun tegenhanger niet altijd eenvoudig kunnen identificeren, bij gebrek aan duidelijke regels en een autoriteit op EU-niveau die voor deze sectoren een AML/CFT-taak heeft. Bovendien zijn de uitwisselingen tussen zelfregulerende organen, die in sommige lidstaten de bevoegdheid hebben gekregen om toe te zien op de juridische beroepen en makelaars, en andere AML/CFT-toezichthouders, vrij informeel en vinden ze per geval plaats.

Een specifieke uitdaging is het waarborgen van soepele informatie-uitwisselingen tussen AML/CFT-toezichthouders en meldingsplichtige entiteiten die vestigingen in een lidstaat maar hun statutaire zetel in een ander land hebben, zoals aanbieders van betaaldiensten en uitgevers van elektronisch geld die in de financiële sector aanwezig zijn via vertegenwoordigers en distributeurs. De enquête uit 2022 laat zien dat het aanwijzen van vertegenwoordigers als contactpersoon een breed toegepaste en doeltreffende wijze is om informatie te verkrijgen. Als onderdeel van het AML/CFT-pakket heeft de Commissie voorgesteld om de mogelijkheid voor lidstaten om de aanwijzing van een centraal contactpunt verplicht te stellen, uit te breiden naar aanbieders van cryptoactivadiensten. Deze verplichting bestaat al voor uitgevers van elektronisch geld en aanbieders van betaaldiensten die handelen via vertegenwoordigers of distributeurs.

De FIE's op hun beurt werd in een aanvullende enquête van de Commissie in 2022 gevraagd om aan te geven of zij direct dan wel indirect toegang hebben tot bepaalde bronnen van financiële, administratieve of rechtshandhavingsinformatie. Uit de resultaten van deze analyse blijkt dat er verschillen zijn in de bevoegdheden van de FIE's om informatie op te vragen, waardoor hun vermogen om doeltreffende analyses uit te voeren en onderling samen te werken, kan worden beïnvloed. Het voorstel van de Commissie voor een nieuwe AML/CFT-richtlijn probeert doeltreffende analyses door FIE's in de EU te ondersteunen door een lijst van minimale informatie waartoe FIE's toegang moeten hebben, verplicht te stellen.

De internationale samenwerking en de informatie-uitwisseling van nationale bevoegde autoriteiten met derde landen valt onder artikel 65, lid 1, punt d), van Richtlijn (EU) 2015/849. Uit de resultaten van de enquête uit 2022 blijkt dat niet alle nationale AML-toezichthouders van krediet- en financiële instellingen gebruik hebben gemaakt van artikel 57 bis, lid 5, van deze richtlijn om samenwerkingsovereenkomsten met de bevoegde autoriteiten van derde landen te sluiten. Er bestaan namelijk alternatieven: in de praktijk lijken toezichthouders relevante AML/CFT-bepalingen op te nemen in andere bilaterale en multilaterale overeenkomsten (bijvoorbeeld de multilaterale afspraak van de International Organization of Securities Commissions, de internationale organisatie van effectencommissies). Verder proberen AML/CFT-toezichtcolleges toezichthouders uit derde landen waar relevant te laten deelnemen, overeenkomstig de richtsnoeren van de ESA's, en uit bevindingen uit de controle van AML/CFT-colleges door de EBA kan worden afgeleid dat dit in werkelijkheid ook gebeurt. In het AML/CFT-pakket is opgenomen dat de lidstaten alle toezichthouders in de financiële sector kunnen toestaan om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten.

Buiten de financiële sector zijn er geen individuele regelingen gemeld voor de uitwisseling van informatie met derde landen. Dit kan deels worden verklaard door het feit dat veel meldingsplichtige entiteiten buiten de financiële sector lokaal en binnen landsgrenzen actief zijn, en door de specifieke eisen voor het aanbieden van diensten over de grenzen heen, waaronder mogelijk een nieuwe vergunning. In dit geval wordt de informatie met toezichthoudende autoriteiten van derde landen per geval uitgewisseld.

De internationale samenwerking en informatie-uitwisseling van FIE's in de EU-lidstaten met FIE's in derde landen wordt niet door Richtlijn (EU) 2015/849 behandeld of geregeld. Toch wisselen FIE's in alle lidstaten regelmatig informatie uit met FIE's in derde landen. De basis hiervoor wordt gevormd door het handvest van de Egmont Group, bilaterale overeenkomsten of afspraken. De reikwijdte van de afspraken verschilt op het punt van geografische focus. Een FIE heeft bijvoorbeeld gemeld dat zij meer dan honderd van dergelijke regelingen heeft getroffen, terwijl andere FIE's er minder hebben.

5. INFORMATIE OVER UITEINDELIJK BEGUNSTIGDEN VAN BUITEN DE EU OPGERICHTE ENTITEITEN

Artikel 65, lid 1, punt f), vereist een analyse van de haalbaarheid van specifieke maatregelen en mechanismen op het niveau van de Unie en de lidstaten wat betreft mogelijkheden om informatie over de uiteindelijk begunstigden van vennootschappen en andere juridische entiteiten opgericht buiten de Unie te verzamelen en in te zien.

Transparantie en de toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden vormen een belangrijk onderdeel van het AML/CFT-kader van de EU. Artikel 30 van Richtlijn (EU) 2015/849 stelt regels

vast om te waarborgen dat transparant is wie de uiteindelijk begunstigden zijn van vennootschappen en andere juridische entiteiten die binnen de EU zijn opgericht, maar voor in het buitenland opgerichte entiteiten bestaan dergelijke transparantieregels niet. Dat maakt het moeilijker voor FIE's en rechtshandhavingsautoriteiten die (opsporings-)onderzoek doen naar juridische entiteiten die betrokken zijn bij mogelijke criminele afspraken, om te ontdekken wie daar zeggenschap over heeft.

Uit de enquête van 2022 blijkt dat een grote meerderheid van de lidstaten (23) momenteel niet vereist dat informatie wordt verzameld over de uiteindelijk begunstigden van buitenlandse juridische entiteiten. Sommige lidstaten (12) wezen erop dat deze informatie beperkt beschikbaar kan zijn op basis van de vereisten van de meldingsplichtige entiteiten om cliëntenonderzoek uit te voeren, en/of in gevallen waarin een buitenlandse entiteit en de uiteindelijk begunstigde(n) eigenaar zijn van of zeggenschap hebben over een nationale juridische entiteit en daarom in het nationale register van uiteindelijk begunstigden zijn opgenomen. Slechts een klein aantal lidstaten (5) verzamelt actief informatie over uiteindelijk begunstigden van buitenlandse juridische entiteiten. Op basis van de antwoorden ontstaat deze bekendmakingsverplichting voor buitenlandse entiteiten wanneer zij onroerend goed verwerven, of wanneer de buitenlandse juridische entiteit handelt middels een vestiging in de lidstaat en daar economische activiteiten ontplooit of fiscale verplichtingen aangaat.

Het AML/CFT-pakket bevat bepalingen om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in verband met buitenlandse juridische entiteiten aan te pakken en te verkleinen. Deze bepalingen vormen een aanvulling op het bestaande vereiste in artikel 31, lid 3 bis, van Richtlijn (EU) 2015/849 om informatie over uiteindelijk begunstigden in te winnen en bij te houden van trusts waarvan de trustee of de persoon die een vergelijkbare positie bekleedt in het kader van een soortgelijke juridische constructie, buiten de EU gevestigd of woonachtig is. In het bijzonder is registratie van informatie over de uiteindelijk begunstigden van juridische entiteiten die buiten de EU zijn opgericht, vereist wanneer zij zakelijke relaties aangaan met een meldingsplichtige entiteit of in een lidstaat onroerend goed verwerven. Het voorstel liep vooruit op de herziene aanbeveling 24 van de Financial Action Task Force (FATF, financiële-actiegroep), het internationale normstellende orgaan op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, die in maart 2022 is vastgesteld en onder andere vereist dat de bevoegde autoriteiten toegang hebben tot informatie over uiteindelijk begunstigden van ondernemingen en andere juridische entiteiten die niet in het betreffende land zijn opgericht maar er wel een voldoende band mee hebben, en risico's op witwassen of terrorismefinanciering met zich meebrengen.

6. POLITIEK PROMINENTE PERSONEN – VERSCHERPT CLIËNTENONDERZOEK

Artikel 65, lid 1, punt f), vereist ook een analyse van de evenredigheid van de in artikel 20, punt b), bedoelde maatregelen. In dit artikel is bepaald welke aanvullende maatregelen voor cliëntenonderzoek moeten worden genomen wanneer er sprake is van zakelijke relaties met politiek prominente personen, d.w.z. toestemming van het hoger leidinggevend personeel om zakelijke relaties met dergelijke personen aan te gaan of voort te zetten, passende maatregelen om de bron vast te stellen van het vermogen en van de geldmiddelen die bij zakelijke relaties of transacties met zulke personen worden gebruikt, en doorlopende verscherpte monitoring van die zakelijke relaties. Artikel 65, lid 1, derde alinea, vereist verder dat het verslag zo nodig vergezeld gaat van passende wetgevingsvoorstellen inzake, onder meer, waar passend, een op risico gebaseerde toepassing van deze maatregelen.

De vereisten van de FATF over politiek prominente personen zijn opgenomen in de AML/CFT-wetgeving van de EU, met name artikel 3, punten 9, 10 en 11, inzake definities, van Richtlijn (EU) 2015/849, en artikel 20 van deze richtlijn over aanvullende maatregelen voor cliëntenonderzoek. De FATF definieert een politiek prominente persoon als iemand die een prominente publieke functie bekleedt of bekleed heeft. Aanvullende maatregelen voor politiek prominente personen zijn nodig omdat zij vanwege hun voordelige positie en invloed een hoger risico lopen om delicten met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering te plegen. Daarom heeft de FATF in aanbeveling 12 een lijst van preventieve vereisten opgenomen om deze risico's tegen te gaan([34]). De aanbeveling vereist dat financiële instellingen, naast hun normale cliëntenonderzoek volgens aanbeveling 10, beschikken over passende risicobeheersystemen om vast te stellen of de klant dan wel diens uiteindelijk begunstigde een politiek prominent persoon uit het buitenland is. Dit betekent dat er actief maatregelen moeten worden getroffen, zoals het beoordelen van cliënten op grond van risicocriteria, risicoprofielen of het bedrijfsmodel, en het verifiëren van de betreffende cliëntenonderzoeksinformatie([35]). Om vast te stellen of iemand een politiek prominente persoon in eigen land of op het niveau van internationale organisaties is, vereist aanbeveling 12 dat er redelijke maatregelen worden genomen op basis van de beoordeling van het risiconiveau van de zakelijke relatie, wat betekent dat de overeenkomstig aanbeveling 10 verzamelde informatie van het cliëntenonderzoek moet worden beoordeeld. Indien een cliënt wordt beschouwd als buitenlands politiek prominent persoon of indien er een zakelijke relatie met politiek prominente personen uit eigen land of van internationale organisaties bestaat waarbij sprake is van een hoger risico, moeten er verscherpte risicobestrijdingsmaatregelen worden getroffen in overeenstemming met aanbeveling 12. Deze maatregelen omvatten het verkrijgen van

([34]) FATF (2012-2023), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Parijs, Frankrijk, www.fatf-gafi.org/recommendations.html

([35]) FATF Guidance Politically Exposed Persons (Aanbevelingen 12 en 22), juni 2013. FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org) FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org).

toestemming van het hoger leidinggevend personeel om dergelijke zakelijke relaties aan te gaan of voort te zetten, passende maatregelen om de bron van het vermogen en de geldmiddelen vast te stellen, en doorlopende verscherpte monitoring van de zakelijke relatie. De vereisten voor alle categorieën van politiek prominente personen moeten tevens gelden voor hun familieleden of naaste geassocieerden.

In artikel 20 van Richtlijn (EU) 2015/849 worden alle door de FATF vereiste verscherpte maatregelen van cliëntenonderzoek overgenomen, zonder dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen buitenlandse en binnenlandse politiek prominente personen.

7. GRONDRECHTEN

Artikel 65, lid 1, punt g), vereist een evaluatie van de wijze waarop de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende grondrechten en beginselen zijn geëerbiedigd. De in het Handvest neergelegde grondrechten vormen de ruggengraat van het rechtsstelsel van de EU en moeten altijd worden nageleefd. De bepalingen van het Handvest zijn gericht tot de instellingen en organen van de EU in al hun handelingen, en tot de nationale autoriteiten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Het Handvest beschermt personen en juridische entiteiten tegen handelingen van deze instellingen en autoriteiten die inbreuk maken op de grondrechten.

De rechten en beginselen die in het Handvest zijn neergelegd, moeten bij elke fase van het EU-wetgevingsproces in acht worden genomen. Om ervoor te zorgen dat alle voorstellen voor EU-wetgeving in overeenstemming zijn met het Handvest, is de Commissie verplicht om reeds tijdens de voorbereiding de gevolgen van nieuwe voorstellen voor de grondrechten te beoordelen. Tijdens het wetgevingsproces ziet de Commissie er in samenwerking met de medewetgevers op toe dat het EU-recht voldoet aan het Handvest. Wat gegevensbescherming betreft, moet de Commissie ter waarborging van de consistentie van de regelgeving in de hele EU na de vaststelling van voorstellen voor een wetgevingshandeling de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming raadplegen over het mogelijke effect op de bescherming van de rechten en vrijheden van personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens([36]). In september 2021 heeft de toezichthouder een advies uitgebracht over het AML/CFT-wetgevingspakket van de Commissie([37]), waarin deze de doelstellingen van de voorstellen in het algemeen verwelkomde.

Wat inbreuken op het Handvest betreft, moeten er verschillende gevallen worden onderscheiden: als handelingen van een EU-instelling inbreuk maken op grondrechten, kan het Hof van Justitie

([36]) Artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

([37]) Advies 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf

van de EU de rechtmatigheid van de betreffende handeling toetsen. Als een nationale autoriteit bij de uitvoering van EU-recht inbreuk maakt op rechten in het Handvest, kan de nationale rechter de naleving van het Handvest waarborgen in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. De Commissie kan een gerechtelijke procedure instellen tegen een lidstaat wegens een inbreuk op de grondrechten bij het uitvoeren van EU-recht, bijvoorbeeld als een nationale maatregel het EU-recht toepast op een wijze die onverenigbaar is met het Handvest.

Wat AML/CFT-vereisten betreft, heeft het Hof van Justitie de naleving van de grondrechten in verschillende situaties behandeld, met name in verband met artikel 7 van het Handvest inzake de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en artikel 8 inzake de bescherming van persoonsgegevens, alsook artikel 12 inzake de vrijheid van vergadering en vereniging.

In het licht van de artikelen 7 en 8 heeft het Hof van Justitie arrest gewezen over de bepalingen inzake publieke toegang tot informatie over de uiteindelijk begunstigden van vennootschappen en andere juridische entiteiten bij het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering([38]). In zijn arrest heeft het Hof de bepaling van Richtlijn (EU) 2015/849 volgens welke de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigden van binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten in alle gevallen voor elk lid van de bevolking toegankelijk is, ongeldig verklaard (artikel 30, lid 5, punt c), van Richtlijn (EU) 2015/849, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/843). Het Hof oordeelde dat deze ongedifferentieerde toegang een ernstige inmenging vormde in de grondrechten van eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens. In de betreffende zaak kon die inmenging niet als gerechtvaardigd worden beschouwd, omdat zij niet voldeed aan de toepasselijke toetsen van noodzakelijkheid en evenredigheid.

In het licht van de artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest inzake het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van vergadering en vereniging, heeft het Hof van Justitie ook een arrest gewezen over de door een lidstaat opgelegde beperkingen op de financiering van maatschappelijke organisaties door buiten die lidstaat gevestigde personen([39]). In zijn arrest heeft het Hof geoordeeld dat de lidstaat discriminerende en ongerechtvaardigde beperkingen had ingevoerd in strijd met de op de lidstaten rustende verplichtingen ter waarborging van het vrije verkeer van kapitaal krachtens artikel 63 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en de artikelen 7, 8 en 12 van het

([38]) Arrest van het Hof van 22 november 2022 in de gevoegde zaken WM (C-37/20) en SOVIM SA (C-601/20)/Luxembourg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497

([39]) Arrest van het Hof van 18 juni 2020 in zaak C-78/18 (Commissie/Hongarije): https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=nl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968

Handvest. Het Hof merkte op dat voor de beperking redenen van openbare orde of openbare veiligheid kunnen worden aangevoerd, die in het bijzonder betrekking hebben op de bestrijding van witwassen, terrorismefinanciering en georganiseerde misdaad. Deze redenen kunnen echter slechts worden aangevoerd in geval van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, wat de lidstaat in de desbetreffende zaak niet had aangetoond.

Wat de eerbiediging van de in het Handvest neergelegde grondrechten en beginselen op nationaal niveau betreft, is in de enquête van 2022 onder de lidstaten in het bijzonder gevraagd naar mogelijke inmenging door antiwitwasvereisten in de volgende grondrechten en beginselen die in het Handvest zijn vastgelegd: (i) artikel 7 over de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven; (ii) artikel 8 over de bescherming van persoonsgegevens; (iii) artikel 11 over de vrijheid van meningsuiting en van informatie; (iv) artikel 12 over de vrijheid van vergadering en vereniging; (v) artikel 16 over de vrijheid van ondernemerschap; (vi) artikel 17 over het recht op eigendom; (vii) artikel 20 over gelijkheid voor de wet; (viii) artikel 21 over non-discriminatie; (ix) artikel 47 over het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht; (x) artikel 48 over het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging; (xi) artikel 49 over het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen; en (xii) artikel 50 over het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft. Acht lidstaten hebben procedures bij nationale gerechten in verband met deze vorm van inmenging gemeld. De andere lidstaten die op deze vraag hebben gereageerd, waren niet op de hoogte van dergelijke gevallen.

De lidstaten hebben geen melding gemaakt van gevallen van inmenging in andere grondrechten dan die hierboven staan vermeld. Wat het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens betreft, bleek uit de enquête van 2022 het volgende: In de meeste lidstaten (17) zijn bij de gegevensbeschermingsautoriteiten administratieve klachten ingediend met betrekking tot vereisten in Richtlijn (EU) 2015/849. De gegevensbeschermingsautoriteiten zijn in bijna alle lidstaten (24) geraadpleegd bij de voorbereiding van nationale regelgeving ter omzetting of uitvoering van de vereisten van Richtlijn (EU) 2015/849. Negen lidstaten vermeldden andere soorten ingediende klachten of uitgevoerde raadplegingen bij andere nationale autoriteiten die bevoegdheden hebben op het punt van de wisselwerking tussen AML/CFT-vereisten en grondrechten.

8. VEREISTEN OP GROND VAN ARTIKEL 65, LID 1, DERDE ALINEA, BETREFFENDE MOGELIJKE WETGEVINGSVOORSTELLEN

Artikel 65, lid 1, derde alinea, van Richtlijn (EU) 2015/849 verplicht de Commissie ertoe om te beoordelen of het nodig is om nieuwe wetgevingsvoorstellen te doen over

verschillende specifieke onderwerpen, met name databases van gebruikers van virtuele valuta, bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen en politiek prominente personen. Deze laatste categorie is reeds in deel 6 behandeld.

8.1. Databases van gebruikers van virtuele valuta

Met betrekking tot virtuele valuta verplicht artikel 65, lid 1, derde alinea, van Richtlijn (EU) 2015/849 de Commissie ertoe om, waar passend, een wetgevingsvoorstel te doen over onder meer machtigingen voor het aanleggen en onderhouden van een voor FIE's toegankelijke centrale database waarin de identiteit en de portemonneeadressen van gebruikers van virtuele valuta worden geregistreerd, alsook zelfverklaringsformulieren ten behoeve van deze gebruikers.

Voor het aanleggen van een centrale database in de EU moeten de lidstaten al beschikken over dergelijke registers, die dan aan het centrale register kunnen worden gekoppeld, of moeten er op EU-niveau middelen ter beschikking worden gesteld om rechtstreeks een centraal register op te zetten([40]). De enquête van 2022 laat zien dat de lidstaten momenteel niet beschikken over registers van cryptoactivarekeningen. De regelgeving inzake virtuele valuta is op internationaal en Europees niveau verschillende keren gewijzigd sinds de vaststelling van Richtlijn (EU) 2018/843, waarin werd verwezen naar een mogelijk wetgevingsvoorstel over een database van gebruikers van virtuele valuta.

De FATF heeft in juni 2019 nieuwe normen voor nieuwe technologieën aangenomen, waarin de overheden werden verplicht om aanbieders van virtuele-activadiensten (in het EU-rechtskader ook aanbieders van cryptoactivadiensten genoemd) te reguleren voor AML/CFT-doeleinden, en deze aanbieders te onderwerpen aan een vergunnings- of registratieplicht en aan doeltreffende systemen voor monitoring en waarborging van de naleving van de relevante maatregelen waartoe in de FATF-aanbevelingen is opgeroepen. Deze normen vereisen ook dat overdrachten van virtuele activa traceerbaar zijn. Aanbieders van virtuele-activadiensten moeten meer bepaald gedetailleerde informatie over de overdragers en begunstigden bij de overdracht voegen (de "reisregel"). Dit vereiste wordt in het EU-recht ingevoerd door Verordening (EU) 2023/1113 van 31 mei 2023 betreffende bij geldovermakingen en overdrachten van bepaalde cryptoactiva te voegen

([40]) Zie de in 2021 gepubliceerde "Study on developments with regard to virtual assets users and the possibility to set-up and maintain a central database registering users' identities and wallet addresses accessible to financial intelligence units (FIUs)".

informatie([41]), een herschikking van Verordening (EU) 2015/847 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie([42]).

Het AML/CFT-wetgevingspakket uit 2021 omvat meerdere bijkomende voorstellen om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in verband met het gebruik van virtuele valuta aan te pakken en tegen te gaan. Ten eerste worden de aanbieders van alle virtuele-activadiensten waarmee waarschijnlijk risico's op witwassen of terrorismefinanciering gepaard gaan, toegevoegd aan de lijst van meldingsplichtige entiteiten. Ten tweede stelt het pakket voor om het aanbieden en beheren van anonieme portemonnees voor cryptoactiva te verbieden, omdat de overdrachten van cryptoactiva hiermee niet kunnen worden getraceerd en er een groter risico op misbruik voor criminele doeleinden aan verbonden is.

Meer in het algemeen beoogt de verordening betreffende markten in cryptoactiva een helder, specifiek en geharmoniseerd rechtskader in de EU te bieden voor cryptoactiva en aanbieders van cryptoactivadiensten, door die aanbieders te verplichten om voor hun activiteiten een vergunning aan te vragen bij een nationale bevoegde autoriteit. Deze verordening regelt ook een passende bescherming voor alle consumenten, die hun cryptoactiva via goedgekeurde markten, portemonnees en handelsplatformen kopen, verhandelen en overdragen.

Al met al zullen de nieuwe verordening betreffende markten in cryptoactiva enerzijds en de verordening betreffende bij geldovermakingen en overdrachten van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie anderzijds ervoor zorgen dat bevoegde autoriteiten in de hele EU veel scherper gaan toezien op overdrachten van cryptoactiva voor witwassen en terrorismefinanciering. De nieuwe antiwitwasverordening zal de risico's op witwassen en terrorismefinanciering die verband houden met het gebruik van virtuele valuta verder terugdringen, maar zal niet de opzet van een centrale database voorschrijven zoals genoemd in artikel 65, lid 1, van Richtlijn (EU) 2015/849. Met de vaststelling van Verordening (EU) 2023/1113 worden aanbieders van cryptoactivadiensten opgenomen in de definitie van financiële instellingen in de zin van de antiwitwasrichtlijn en zullen zij daarmee vallen onder alle AML/CFT-regels die gelden voor de financiële sector, zodat de bevoegde autoriteiten, waaronder FIE's, snel informatie over houders van bewaarportemonnees met cryptoactiva kunnen opvragen.

([41]) Verordening (EU) 2023/1113 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende bij geldovermakingen en overdrachten van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 (PB L 150 van 9.6.2023, blz. 1).

([42]) Verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 1).

8.2. Samenwerking tussen de nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen

Artikel 65, lid 1, derde alinea, van Richtlijn (EU) 2015/849 verplicht de Commissie ertoe om zo nodig een wetgevingsvoorstel te doen inzake het verbeteren van de samenwerking tussen de nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen.

Op 25 mei 2022 heeft de Commissie een voorstel voor een nieuwe richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen vastgesteld([43]). Dit voorstel biedt een uitgebreide verzameling regels die de ontneming van vermogensbestanddelen van begin tot eind bestrijken: van opsporing en identificatie, bevriezing en beheer, tot confiscatie en definitieve verwijdering van vermogensbestanddelen. Het voorstel heeft met name tot doel de capaciteit van bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen te versterken om de opbrengsten van misdrijven op te sporen en te identificeren, door hen bredere toegang tot de nodige informatie te verlenen, een snelle informatie-uitwisseling tussen deze bureaus te waarborgen en hen in staat te stellen vermogensbestanddelen met spoed te bevriezen wanneer die dreigen te worden weggemaakt.

9. CONCLUSIE EN VOORUITBLIK

De afgelopen paar jaar zijn gekenmerkt door vele uitdagingen op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismebestrijding. Het risicolandschap is aanzienlijk veranderd, en de Commissie heeft steeds op die veranderingen gereageerd door het risico regelmatig te analyseren, de lidstaten en belanghebbenden schriftelijke richtsnoeren te bieden en in te grijpen waar de lidstaten de richtlijn onjuist of onvolledig hadden omgezet. De EBA heeft bijgedragen tot geharmoniseerde benaderingen en de convergentie van toezicht, door haar inspanningen op het gebied van collegiale toetsing van toezichtpraktijken, vele richtsnoeren en adviezen over de toepassing van op risico gebaseerde maatregelen door krediet- en financiële instellingen, en haar inzet voor de samenwerking tussen toezichthouders. De afgelopen paar jaar zijn er aanzienlijke verbeteringen tot stand gebracht, met name in de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen AML/CFT-toezichthouders in de financiële sector.

Voor de aanpak van de problemen bij de uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/849 heeft de Commissie in 2021 een ambitieus AML/CFT-wetgevingspakket voorgesteld. Het pakket stelt een uitgebreide hervorming voor van het AML/CFT-kader in de EU, zowel vanuit regelgevings- als vanuit institutioneel perspectief. In dit pakket wordt een aanzienlijk deel van de richtlijn verplaatst naar een verordening, zodat meldingsplichtige entiteiten onderworpen zullen zijn aan rechtstreeks toepasselijke regels. Hierdoor is omzetting niet meer nodig en wordt een eind gemaakt aan

([43]) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, COM(2022) 245 final.

mogelijke nationale variatie, terwijl de vertraging in de toepassing van de EU-regels wordt verkleind. De antiwitwasverordening stelt geharmoniseerde eisen aan binnenlands(e) beleid, procedures en toezicht, en cliëntenonderzoek, bepaalt nadere regels voor transparantie inzake uiteindelijk begunstigden van juridische entiteiten en juridische constructies, en breidt de lijst van meldingsplichtige entiteiten uit met onder andere aanbieders van cryptoactivadiensten. Het voorstel voor wijziging van de AML/CFT-richtlijn breidt de taken, bevoegdheden en instrumenten van toezichthouders en FIE's uit zodat zij beter kunnen functioneren. Het beoogt ook duidelijke regels te stellen voor alle autoriteiten om doeltreffende samenwerking en de uitwisseling van informatie te waarborgen. Dit alles verschaft de EU een uitgebreid en geïntegreerd stelsel dat aansluit bij de integratie van de interne markt. Het nieuwe, geïntegreerde AML/CFT-toezichtstelsel zal bestaan uit de nieuwe Europese Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AMLA) als centraal punt, en de nationale autoriteiten met een toezichthoudende taak op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, en wordt gebaseerd op gemeenschappelijke benaderingen van toezicht en gemeenschappelijke risicobeoordelingsmethoden. Voor een doeltreffend en consistent toezicht zal de AMLA rechtstreeks toezien op de meest riskante grensoverschrijdende financiële entiteiten, en de nationale toezichthoudende autoriteiten en hun toezichtacties coördineren, ook buiten de financiële sector. De AMLA krijgt ook een FIE-coördinatiefunctie. Aangezien alle recente in de EU gemelde grote witwaszaken een grensoverschrijdende dimensie hadden, is deze benadering erop gericht een nauwere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de FIE's te waarborgen en te komen tot synergieën tussen toezichthouders en FIE's. Het feit dat de AMLA is opgericht, zal daarom een belangrijke rol spelen bij de preventie en de opsporing van witwassen, de basisdelicten daarvan, en terrorismefinanciering. De AMLA zal het centrum vormen van een robuust kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in de EU.