

Fiche 1: Mededeling Commissie over actieplan beleid ter voorkoming witwassen en financieren terrorisme

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme

b) Datum ontvangst Commissiedocument

7 mei 2020

c) Nr. Commissiedocument

C (2020) 2800 final

d) EUR-Lex

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0513\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0513(03)&from=EN)

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

Niet opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Economische en Financiële Raad.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

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

2. Essentie voorstel

De mededeling van de Europese Commissie (hierna Commissie) bevat een actieplan gericht op het EU-beleid ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna 'AML/CFT'¹), bestaande uit zes pijlers. De mededeling volgt onder meer op het post mortem onderzoek van de Commissie naar witwasmaken met betrokkenheid van financiële instellingen uit de EU van 24 juli 2019.²

De 1^e pijler betreft het waarborgen van effectieve implementatie van het bestaande AML/CFT-raamwerk. De Commissie zal strenger toezien op juiste implementatie van richtlijnen, en zal de AML/CFT-capaciteit van lidstaten monitoren in de Europees semester-cyclus. De Commissie noemt in dit kader ook de recent uitgebreide bevoegdheden van de Europese Bankautoriteit (EBA).

¹ Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism.

² Zie verslag over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn (COM(2019) 373).

De 2^e pijler betreft de ontwikkeling van een AML/CFT 'single rulebook'. De Commissie ziet dat het huidige raamwerk heeft geleid tot implementatieverschillen tussen lidstaten. Dit veroorzaakt onnodige lasten voor de sector, maakt regelgevingsarbitrage mogelijk, en creëert potentiële mazen in de wet. Een oplossing hiervoor zou vastlegging van delen van de anti-witwasrichtlijn in een verordening kunnen zijn. Voorts wordt gekeken naar de samenhang van AML/CFT-regels met andere EU-wetgeving.

De 3^e pijler ziet op de realisatie van Europees AML/CFT-toezicht. De Commissie ziet, mede op grond van het voornoemde post mortem onderzoek, diverse tekortkomingen in het huidige systeem, en acht centraal Europees AML/CFT-toezicht nodig om geharmoniseerde toepassing van de regels, en effectieve handhaving, te waarborgen. Welke organisatie dit toezicht moet gaan houden, moet nog nader worden uitgewerkt.

De 4^e pijler ziet op verbetering van de samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden (FIU's) van de lidstaten. De Commissie geeft aan dat EU coördinatie- en ondersteuningsmechanisme een oplossing zou kunnen bieden voor enkele zaken met betrekking tot een meer effectieve uitoefening van taken van de FIU's, zoals de toepassing van IT. Dit mechanisme kan de werkzaamheden van de FIU's verder helpen coördineren en ondersteunen.

De 5^e pijler betreft handhaving van EU-bepalingen op het gebied van strafrecht en de versterking van informatiedeling. De Commissie overweegt om het Anti-Money Laundering Operational Network (AMON) te versterken en de informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten binnen en over de landsgrenzen te bevorderen. Verder meldt de Commissie dat zij handvatten en goede praktijkvoorbeelden zal gaan opstellen ter verduidelijking en bevordering van publiek-private samenwerkingsverbanden.

De 6^e pijler gaat in op de rol van de EU in de wereld. De Commissie streeft ernaar om de betrokkenheid van de EU bij de Financial Action Task Force (hierna FATF)³ te vergroten, zodat de EU wereldwijd een grotere rol kan spelen. Daarnaast heeft de Commissie een herziene methode gepresenteerd ten aanzien van de beoordeling van de risico's op het gebied van AML/CFT van derde hoog risicolanden. Ten slotte heeft de Commissie de huidige lijst van derde hoog risicolanden aangepast, zodat deze beter is afgestemd met de laatste FATF-lijst.

Ten aanzien van pijlers 2 tot en met 4, heeft de Commissie te kennen gegeven dat zij in het eerste kwartaal van 2021 met wetgevingsvoorstellen zal komen, die gebaseerd zullen zijn op een impact assessment. De Commissie is, mede in voorbereiding op deze voorstellen, een openbare consultatie gestart.

³ De FATF is een internationaal orgaan dat samen met negen zusterorganisaties ruim 200 jurisdicties bestrijkt. Het doel van de FATF is het voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en de financiering van massavernietigingswapens om zo de integriteit van het internationale financiële stelsel te waarborgen. De FATF heeft hiertoe in 40 aanbevelingen internationale standaarden vastgelegd. Landen worden geacht deze standaarden te implementeren in hun wet- en regelgeving en beleid. Nederland is sinds 1989 lid van de FATF.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid op het gebied van het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering in EU-verband is dat een Europese en internationale aanpak noodzakelijk en wenselijk is, gezien de veelal grensoverschrijdende aspecten. In het plan van aanpak witwassen⁴ heeft het kabinet dit onderstreept. Daarbij is onder meer aangegeven dat het kabinet op EU-niveau wil inzetten op een effectieve opvolging van het post mortem onderzoek van de Commissie en de totstandkoming van een onafhankelijke Europese AML/CFT-toezichthouder. Ook op nationaal vlak zet het kabinet sterk in op het voorkomen en bestrijden van witwassen. In het hiervoor genoemde plan van aanpak witwassen, is een scala aan maatregelen aangekondigd om barrières voor witwassen te verhogen, de effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht te vergroten en de opsporing en vervolging te versterken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft dat uniforme regels in Europees en internationaal verband noodzakelijk en wenselijk zijn, aangezien witwassen en terrorismefinanciering veelal grensoverschrijdende aspecten kent. Indachtig het hiervoor genoemde nationale plan van aanpak witwassen, ondersteunt het kabinet de plannen van de Commissie voor de totstandbrenging van een Europese AML/CFT-toezichthouder en verdere harmonisatie in de vorm van de introductie van een verordening. Dit heeft de minister van Financiën tevens bepleit in een gezamenlijk position paper met de ministers van Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje en Letland.⁵ De concrete voorstellen, die zullen voortvloeien uit dit actieplan, zullen op hun merites worden beoordeeld.

Het is van belang dat op Europees niveau wordt voortgebouwd op het regelgevend kader dat met de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn is neergezet. Nederland zal zich in de reactie op de consultatie positief uitspreken over de introductie van een verordening en een onafhankelijke Europese AML/CFT-toezichthouder met directe bevoegdheden. Tevens onderschrijft het kabinet een ondersteunings- en samenwerkingsmechanisme voor FIU's. Daarbij is van belang dat de operationele onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de FIU's gewaarborgd blijft. In dat kader benadrukt het kabinet dat het beoogde mechanisme de werkzaamheden van de FIU's verder dient te ondersteunen, en niet te vervangen.

Het kabinet ziet in het kader van de loyale samenwerking het belang van een versterkt coördinatiemechanisme tussen de Commissie en de lidstaten waar het de FATF betreft. Over de mogelijke vertegenwoordiging van de Europese Unie door de Europese Commissie binnen de FATF overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag, zal Nederland de Commissie vragen om verduidelijking over de mogelijke invulling van de vormgeving hiervan. Daarbij is het voor het kabinet van belang dat Nederland zelfstandig lid blijft van de FATF.

⁴ Kamerstukken II 2018-2019, 31 477, nr. 41, bijlage.

⁵ Kamerstukken II 2019-2020, 31 477, nr. 44, bijlage.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is EU-breed overeenstemming dat er verdere stappen moeten worden gezet op het gebied van AML/CFT. Op 5 december 2019 heeft de Raad in zijn conclusies de Commissie opgeroepen om parallel voorstellen te doen voor wetgeving ten aanzien van onafhankelijk Europees toezicht met directe bevoegdheden en de introductie van een verordening.⁶ Het Europees Parlement heeft zich in vergelijkbare bewoordingen uitgelaten in een resolutie van 19 september 2019.⁷ Tijdens de Economische en Financiële Raad van 7 mei jl. kwam bij een eerste gedachtewisseling over de mededeling naar voren dat er wel verschil van mening bestaat over de wijze waarop hier invulling aan dient te worden gegeven.⁸

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de bevoegdheid van de Commissie om de mededeling uit te brengen. De mededeling kondigt aan dat de Commissie verschillende maatregelen zal voorstellen om het AML/CFT-raamwerk te verbeteren. Gezien de veelal grensoverschrijdende context waarin witwassen en terrorismefinanciering plaatsvindt, kan de werking van de interne markt in het geding raken. Op grond van artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna VWEU) heeft de Commissie de bevoegdheid om maatregelen te nemen ten aanzien van de werking van de interne markt. Op het beleidsterrein van de interne markt is sprake van gedeelde bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU). In het actieplan worden de voorstellen enkel op hoofdlijnen beschreven. Het kabinet merkt daarom op dat de bevoegdheid van de EU op dit gebied ook afhangt van de precieze invulling van de voorstellen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Witwassen en terrorismefinanciering vinden veelal plaats in een grensoverschrijdende context. Een gebrek aan uniforme regelgeving kan resulteren in fragmentatie, die ten koste gaat van de effectiviteit van de maatregelen en de interne markt kan schaden. Zodoende is optreden in EU-verband gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling. De Commissie streeft ernaar om het EU AML/CFT-raamwerk te versterken door de implementatie en de handhaving van regelgeving te verbeteren en meer samenwerking tussen

⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14823-2019-INIT/nl/pdf>.

⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 19 september 2019 over de stand van zaken ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de antiwitwaswetgeving van de Unie (2019/2820(RSP)).

⁸ Hierover is de Kamer geïnformeerd middels de geannoteerde agenda voor de Ecofinraad van 18 mei.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/15/geannoteerde-agenda-ecofinraad-19-mei-2020>

relevante partijen te bewerkstelligen. Deze mededeling draagt hieraan bij en gaat niet verder te gaan dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken.

d) Financiële gevolgen

De mededeling brengt geen financiële gevolgen met zich mee. Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn.

Ten aanzien van de oprichting van de Europese AML/CFT-toezichthouder meldt de Commissie alvast dat er goede redenen bestaan om de financiering van deze toezichthouder neer te leggen bij de private partijen die onder zijn toezicht staan, zoals gebruikelijk is bij vergelijkbare organen.

Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

Eventuele gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Burgers en bedrijfsleven zijn gebaat bij een effectief en efficiënt kader van regelgeving op het gebied van AML/CFT en het toezicht daarop. Met name de instellingen die actief zijn in verschillende landen binnen de EU zullen naar verwachting minder regeldruk en administratieve lasten ervaren, omdat een meer geharmoniseerd kader van regelgeving wordt geïntroduceerd en het toezicht erop meer eenduidig wordt. Bovendien zal dit positieve gevolgen hebben voor de concurrentiekracht binnen de EU, aangezien er een meer geharmoniseerd level-playing field gecreëerd zal worden. De concrete gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht, zullen afhangen van de uitwerking van het Actieplan in wetgevingsvoorstellen.