



Brussel, 26.6.2017
COM(2017) 340 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering
die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende
activiteiten**

{SWD(2017) 241 final}

1. INLEIDING

Witwaspraktijken en terrorismefinanciering zijn belangrijke, aan voortdurende verandering onderhevige uitdagingen die op het niveau van de Europese Unie (EU) moeten worden aangepakt. De recente terroristische aanslagen en aanhoudende financiële schandalen getuigen van de noodzaak krachtiger op te treden op dit gebied.

In het kader van de interne markt zijn financiële stromen per definitie geïntegreerd en grensoverschrijdend en kan geld snel, zo niet onmiddellijk, van de ene naar de andere lidstaat stromen. Hierdoor kunnen criminelen en terroristen financiële middelen over de grenzen sluizen zonder dat dit door de autoriteiten wordt opgemerkt.

Om deze grensoverschrijdende verschijnselen het hoofd te bieden, zijn in het EU-kader voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (Anti-Money Laundering/Counter-Terrorism Financing Framework of "AML/CFT-kader") gemeenschappelijke regels vastgesteld inzake de controle- en meldingsverplichtingen voor financiële instellingen en andere marktdeelnemers. Voorts biedt het AML/CFT-kader de financiële-inlichtingeneenheden (FIE's) van de EU een robuust raamwerk om verdachte transacties te analyseren en met elkaar samen te werken. Hoewel op dit gebied reeds aanzienlijke en gestage vooruitgang is geboekt, zijn nieuwe inspanningen en extra maatregelen nodig om eventuele lacunes op te vullen en witwaspraktijken en terrorismefinanciering doeltreffend te bestrijden.

Dit verslag over de supranationale beoordeling (SNRB) van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten, is de eerste rapportage op supranationaal niveau in de EU. Het bevat een analyse van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering waarmee de EU kan worden geconfronteerd, en een voorstel voor een omvattende aanpak van deze risico's.

Overeenkomstig artikel 6 van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering¹ (de vierde antiwitwasrichtlijn) moet de Commissie uiterlijk op 26 juni 2017 een rapport opstellen waarin de risico's op witwassen en terrorismefinanciering op Unieniveau worden geïdentificeerd, geanalyseerd en beoordeeld. De bekendmaking van deze SNRB is verplicht in het kader van de Europese Veiligheidsagenda² en het actieplan inzake terrorismefinanciering³.

Om op beleidsvlak doeltreffend en adequaat te kunnen reageren, moeten de risico's op witwassen en terrorismefinanciering allereerst duidelijk in kaart worden gebracht en beoordeeld. Risicobeoordeling is bijzonder belangrijk voor de interne markt omdat financiële stromen er per definitie geïntegreerd en grensoverschrijdend zijn.

¹ De uiterste datum voor omzetting van deze richtlijn in nationaal recht is 26 juni 2017.

² COM(2015) 185 final van 28.4.2015.

³ COM(2016) 50 final van 2.2.2016.

In de SNRB worden de risico's op witwassen en terrorismefinanciering die samenhangen met de werkwijze van de daders, systematisch geanalyseerd aan de hand van een vastgelegde methode⁴. Het is niet de bedoeling een oordeel over een hele sector te vellen, maar om na te gaan in welke omstandigheden de diensten en producten die de sector aanbiedt of levert, misbruikt kunnen worden om geld wit te wassen of terrorisme te financieren. Deze SNRB is gebaseerd op Richtlijn 2005/60/EG (de derde witwasrichtlijn – de wetgeving die van kracht was ten tijde van de beoordeling) en beschrijft gebieden waarop het toenmalige rechtskader van de EU nog niet zo geharmoniseerd of volledig was als na de inwerkingtreding van de latere herzieningen van de derde witwasrichtlijn.

Deze SNRB richt zich op kwetsbare punten die op EU-niveau zijn geconstateerd, zowel wat het juridische kader als wat de effectieve toepassing ervan betreft. De SNRB doet niets af aan risicobeperkende maatregelen die bepaalde lidstaten toepassen of eventueel besluiten toe te passen naar aanleiding van risico's op witwassen en terrorismefinanciering op nationaal niveau. Het is dus mogelijk dat deze lidstaten sommige van de hieronder uiteengezette aanbevelingen reeds toepassen of strengere voorschriften hebben vastgesteld dan de op EU-niveau bepaalde minimumregels. De maatregelen die in dit verslag worden voorgesteld om de zwakke punten te corrigeren, zouden daarom moeten worden beschouwd als een minimumbasis die kan worden aangepast, afhankelijk van de bestaande nationale maatregelen.

Krachtens artikel 6 van vierde witwasrichtlijn moeten lidstaten die besluiten een bepaalde aanbeveling niet toe te passen in hun nationale AML/CFT-kader, de Commissie daarvan in kennis stellen en dat besluit motiveren (het "pas toe of leg uit"- beginsel).

Dit verslag geeft een overzicht van de belangrijkste risico's voor de interne markt in een groot aantal sectoren en van de horizontale kwetsbare punten die van invloed kunnen zijn op deze sectoren. Op basis daarvan worden in dit verslag risicobeperkende maatregelen voorgesteld om deze risico's op nationaal en EU-niveau aan te pakken, en worden aanbevelingen naar voren geschoven voor de verschillende partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van witwaspraktijken en terrorismefinanciering.

Hoewel de Commissie zich bewust is van de risico's die uitgaan van sommige derde landen met een hoog risico, is in deze eerste SNRB geen geografische risicoanalyse verricht. Dergelijke risico's worden momenteel namelijk beoordeeld in het kader van een afzonderlijk proces, meer bepaald de gedelegeerde handelingen waarin de Commissie identificeert welke derde landen strategische tekortkomingen vertonen die een aanzienlijke bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de Unie op het gebied van witwaspraktijken en terrorismefinanciering⁵.

⁴ Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de methode, zie het werkdokument van de diensten van de Commissie (SWD(2017) 241 – niet beschikbaar in het Nederlands).

⁵ Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 van de Commissie van 14 juli 2016 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad door de identificatie van derde landen met een hoog risico die strategische tekortkomingen vertonen. Bovendien werkt de EU momenteel aan het opstellen van lijsten van derde landen die zich niet houden aan de normen voor goed bestuur in belastingzaken (COM(2016) 24 final).

2. BEVINDINGEN VAN DE SNRB

De Commissie heeft een lijst opgesteld van 40 producten en diensten waarvan wordt aangenomen dat ze potentieel gevoelig zijn voor risico's op witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt. Deze projecten bestrijken 11 beroepssectoren: alle in de vierde witwasrichtlijn gedefinieerde sectoren en daarnaast een aantal die niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen maar relevant worden geacht voor de SNRB⁶. Als gevolg van deze oefening kon de Commissie in kaart brengen welke segmenten van de interne markt het grootste risico vertegenwoordigen en het meest door criminelen worden gebruikt. De SNRB richt zich in de eerste plaats op de risico's die samenhangen met elke betrokken sector. Tegelijkertijd heeft de Commissie bij het beoordelen van de maatregelen die voor het aanpakken van deze risico's worden aanbevolen, onderzocht van welke methoden criminelen zich het vaakst bedienen.

2.1. Voornaamste risico's voor de interne markt in de door de SNRB bestreken sectoren⁷

2.1.1. Financiële sector

De financiële sector valt sinds 1991 onder het AML/CFT-kader en lijkt zich terdege bewust te zijn van de risico's die hij loopt. Hoewel terroristen en criminelen de financiële sector nog steeds proberen voor hun karretje te spannen, blijkt uit de beoordeling dat de aan de financiële sector inherente risico's op witwassen en terrorismefinanciering matig significant zijn vanwege de risicobeperkende maatregelen die de sector reeds heeft ingevoerd.

Niettemin blijft het risico op witwassen significant voor bepaalde onderdelen van de financiële sector, zoals **private banking en institutionele beleggingen** (met name via makelaars). Dit is voornamelijk terug te voeren op de grotere blootstelling aan product- en consumentgebonden risico's, concurrentiedruk binnen de sector en een beperkt inzicht van de toezichthouders in de operationele risico's op witwassen en terrorismefinanciering. **Verhuur van safes** wordt ook beschouwd als een activiteit met een significante blootstelling aan risico's op witwassen, als gevolg van beperkingen in de controlecapaciteit voor meldingsplichtige entiteiten – en het bestaan van niet-gereguleerde opslagfaciliteiten (bijvoorbeeld vrije zones).

Voor **elektronisch geld of geldtransferdiensten**⁸ wordt de blootstelling aan risico's op witwassen en terrorismefinanciering als significant tot zeer significant ingeschat: de eerste sector vanwege zijn anonimiteitskenmerken in het kader van de derde witwasrichtlijn en de tweede vanwege verschillen in de controlecapaciteit van meldingsplichtige entiteiten. Voor **wisselkantoren en geldtransfers** kan de toepassing

⁶ Deze risico's houden verband met het gebruik van contanten, virtuele valuta's, crowdfunding, schadeverzekeraars en non-profitorganisaties, hawala-bankiers en andere soortgelijke informele aanbieders van waardetransferdiensten.

⁷ Het bijgevoegde werkdocument van de diensten bevat een gedetailleerde analyse van de ernst van het gevaar en de gevoeligheid voor witwassen en terrorismefinanciering waarmee elke sector bij het aanbieden van specifieke producten of diensten wordt geconfronteerd.

⁸ In artikel 4, punt 22, van Richtlijn (EU) 2015/2366 wordt "geldtransfer" gedefinieerd als een betalingsdienst waarbij, zonder dat een betaalrekening op naam van de betaler of de begunstigde wordt geopend, van een betaler geldmiddelen worden ontvangen met als enig doel het daarmee corresponderende bedrag over te maken aan een begunstigde of aan een andere, voor rekening van de begunstigde handelende betalingsdienaarbieder en/of waarbij de geldmiddelen voor rekening van de begunstigde worden ontvangen en aan de begunstigde beschikbaar worden gesteld.

van de AML/CFT-regels op uitsluitend meer dan 15 000 EUR belopende occasionele transacties problemen opleveren aangezien criminelere kleinere overmakingen over een langere periode kunnen uitsmeren. Een bijzonder complicerende factor in dit verband is dat er geen gemeenschappelijke definitie bestaat van verrichtingen waartussen een verband bestaat en waarvan wordt aangenomen dat zij enige tijd zullen duren.

Nieuwe producten, zoals **crowdfundingplatforms en virtuele valuta's**, blijken in significante mate blootgesteld te zijn aan risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Sommige lidstaten hebben besloten om deze financiële producten in hun nationaal recht onder te brengen, maar het rechtskader van de EU binnen het raamwerk van de derde witwasrichtlijn is al bij al nog steeds ontoereikend in dit verband. **Fintech**⁹-diensten moeten er, met gebruikmaking van nieuwe technologische oplossingen, voor zorgen dat financiële producten sneller, veiliger en efficiënter worden, maar kunnen ook kansen creëren voor criminelen. Om gelijke tred te houden met de technologische ontwikkelingen zal grondig moeten worden geanalyseerd welke risico's verbonden zijn met producten in deze snel evoluerende sector en hoe de mogelijkheden van nieuwe technologieën kunnen worden gebruikt als hefboom voor de inspanningen op AML/CFT-gebied.

Ten slotte heeft de beoordeling aangetoond dat in recente gevallen van terrorisme herhaaldelijk frauduleuze aanvragen voor **consumentenkredieten en kleine leningen** zijn gedaan. Wat dergelijke producten betreft, is de kennis van de AML/CFT-voorschriften op nationaal niveau beperkt en worden de voorschriften bovendien op uiteenlopende wijze toegepast.

2.1.2. Kansspelsector

Op grond van de derde witwasrichtlijn zijn de AML/CFT-voorschriften niet van toepassing op de kansspelsector, behalve wat casino's betreft. Krachtens de vierde witwasrichtlijn worden alle aanbieders van kansspeldiensten als meldingsplichtige entiteiten beschouwd. De lidstaten kunnen evenwel besluiten aanbieders van bepaalde kansspeldiensten geheel of gedeeltelijk vrijstelling te verlenen, voor zover is bewezen dat de diensten een laag risico vertegenwoordigen. De lidstaten zouden de desbetreffende bevindingen van deze SNRB in aanmerking moeten nemen.

In dit stadium wordt ervan uitgegaan dat bepaalde kansspelproducten in significante mate blootgesteld zijn aan risico's op witwassen. In het geval van **landgebonden sportwedenschappen en poker** lijkt dit voornamelijk te wijten aan de ondoelmatigheid van de controles, hetgeen dan weer te maken heeft met de grote aantallen snelle, anonieme en vaak in contanten betaalde transacties en de op gelijkheid gebaseerde relatie waarop geen adequaat toezicht wordt uitgeoefend. Voor **onlinegokken** is de blootstelling aan hoge risico's het gevolg van het enorme aantal transacties/financiële stromen en de niet-persoonlijke relatie tussen de betrokkenen. Enerzijds kan de onlinegokker anoniem betalen, maar anderzijds kan de transactie worden getraceerd, wat een belangrijke risicobeperkende factor is. Aan **loterijen en speelautomaten** (elders dan in casino's) is een matig risico op witwassen en terrorismefinanciering verbonden. Loterijen hebben zelf voor een zekere mate van controle gezorgd, met name om risico's in verband met hoge winsten op te vangen. **Casino's** zijn inherent blootgesteld aan hoge risico's, maar de

⁹ "Fintech" verwijst naar financiële diensten die technologiebedrijven voor hun cliënten ontwikkelen en beheren (technology-enabled services of "TES"). Technologie kan de toegang tot financiële diensten vergemakkelijken en het financiële systeem doeltreffender maken. Met "regtech" worden nieuwe technologieën bedoeld die het opstellen van de regelgevingseisen vergemakkelijken.

opneming ervan in AML/CFT-kader sinds 2005 heeft de risico's op witwassen en terrorismefinanciering beperkt. Voor **landgebonden bingo** worden de risico's op witwassen en terrorismefinanciering als laag ingeschaald vanwege de relatief lage inzetten en winsten.

2.1.3. *Aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen*

In het algemeen wordt de blootstelling van de niet-financiële sector aan risico's op witwassen en terrorismefinanciering als significant en zelf zeer significant beschouwd. De identificatie van de **uiteindelijk begunstigde** van de cliënt lijkt het voornaamste zwakke punt in deze sector, in het bijzonder voor **aanbieders van trustdiensten en vennootschapsrechtelijke diensten, belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen**. Uit de analyse blijkt dat het begrip "uiteindelijk begunstigde" hetzij niet goed wordt begrepen, hetzij niet correct wordt gecontroleerd bij het aangaan van een zakelijke relatie.

In het specifieke geval van beroepsbeoefenaars die activiteiten verrichten die vallen onder het beginsel van het verschoningsrecht (belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen) lijkt de uitvoering van de AML/CFT-voorschriften problemen op te leveren. Het verschoningsrecht is een belangrijk, erkend beginsel op Europees niveau. Het weerspiegelt het delicate evenwicht dat voortvloeit uit de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie over het recht op een eerlijk proces¹⁰, die op haar beurt een weerspiegeling is van de beginselen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 47).

Binnen het antiwitwaskader van de EU¹¹ worden die beroepsbeoefenaars vrijgesteld van de meldingsplicht bij de verdediging van een cliënt in een gerechtelijke procedure (verschoningsrecht), wat het risico op misbruik doet toenemen. Er zijn gevallen waarin deze beroepsbeoefenaars activiteiten uitoefenen die duidelijk onder de kern van het verschoningsrecht vallen (d.w.z. het bepalen van de rechtspositie van hun cliënt of het verdedigen of vertegenwoordigen van die cliënt in het kader van een rechtsgeding), naast activiteiten die daar niet onder vallen, zoals het verstrekken van juridisch advies in het kader van de oprichting, de exploitatie of het beheer van vennootschappen. Kennelijk zijn er situaties waarin sommige van die beroepsbeoefenaars al deze activiteiten onder het verschoningsrecht zouden laten vallen. Dit kan tot gevolg hebben dat voor een deel van de activiteiten de AML/CFT-verplichtingen niet worden nagekomen. Het is belangrijk te benadrukken dat de naleving van de AML/CFT-voorschriften niets afdoet aan het beginsel van het verschoningsrecht. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat de wijze waarop beroepsbeoefenaars die activiteiten verrichten welke onder het beginsel van het verschoningsrecht vallen, dit beginsel **uitleggen en toepassen**, voor verbetering vatbaar is. Een beter begrip van het beginsel bij belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen zou ook bevorderlijk zijn, aangezien zij in het kader van de vierde witwasrichtlijn eveneens als meldingsplichtige entiteiten worden beschouwd.

Op basis van het huidige EU-rechtskader worden zelfregulerende organen aangewezen om toezicht te houden op belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen alsook op

¹⁰ Zaak C-305/05.

¹¹ Zie artikel 23, lid 2, van Richtlijn 2005/60/EG.

vastgoedmakelaars¹². De lidstaten kunnen vrij beslissen dat deze zelfregulerende organen bevoegd zijn om de meldingen van verdachte transacties rechtstreeks van de meldingsplichtige entiteiten in ontvangst te nemen en vervolgens verantwoordelijk zijn voor de onverwijde en ongefilterde verzending van de meldingen naar de financiële-inlichtingeneenheid (FIE). Uit de raadplegingen is gebleken dat met name in bepaalde lidstaten niet veel verdachte transacties aan de FIE worden gemeld door de meldingsplichtige entiteiten en de zelfregulerende organen in deze sector. Dit kan erop wijzen dat de verdachte transacties niet correct worden opgespoord en gemeld, of dat de zelfregulerende organen niet borg staan voor een systematische verzending van de meldingen van verdachte transacties.

De **vastgoedsector** wordt blootgesteld aan significante risico's op witwassen vanwege het grote aantal beroepsbeoefenaars die betrokken zijn bij vastgoedtransacties (vastgoedmakelaars, kredietinstellingen, notarissen en advocaten). Een andere gangbare witwaspraktijk is overfacturering in de commerciële handel ("**handelsgerelateerd witwassen**") of het aangaan van fictieve leningen. Daders bedienen zich van dergelijke methoden om het doorsluizen van uit misdrijven afkomstige opbrengsten via bancaire kanalen te maskeren, vaak door valse documenten te gebruiken voor het verhandelen van goederen en diensten. Fictieve leningen zijn een ander instrument waarmee een fictieve financiële transactie in het leven wordt geroepen met als doel overmakingen van geldmiddelen uit een illegale bron te maskeren. Een dergelijk risico wordt door rechtshandavingsinstanties als significant beschouwd.

2.1.4. Geldmiddelen en kasequivalenten¹³

Uit de SNRB is gebleken dat criminelen voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme nog steeds het vaakst gebruik maken van **contanten**, omdat zij op die manier hun identiteit niet hoeven prijs te geven. Contanten zijn de rode draad in bijna alle onderzoeken naar witwaspraktijken en terrorismefinanciering. In het kader van de derde witwasrichtlijn werden contante transacties niet naar behoren gecontroleerd op de interne markt vanwege het gebrek aan duidelijke regelgeving en controlevoorschriften. Een aantal lidstaten heeft een meldplicht voor contante transacties (cash transactions reports of "CTR") of een limiet voor contante betalingen ingevoerd. Zolang er echter geen gemeenschappelijke, voor alle lidstaten geldende voorschriften van toepassing zijn, kunnen criminelen gemakkelijk profiteren van verschillen in de wetgeving. Het EU-kader om personen die liquide middelen vervoeren, aan de EU-buitengrens te controleren¹⁴, is evenmin toereikend om de risico's op adequate wijze te beperken, meer bepaald omdat het geen betrekking heeft op zeer liquide kasequivalenten zoals goud, diamanten of anonieme vooraf betaalde kaarten met een grote opslagcapaciteit.

Voorts worden de risico's die verbonden zijn aan **handelaren in goederen van grote waarde** die contante betalingen van meer dan 15 000 EUR aanvaarden, als significant beschouwd vanwege de inherente risicoblootstelling en de zwakke controles. Het feit dat deze handelaren alleen aan de AML/CFT-voorschriften onderworpen zijn voor zover zij contante betalingen van grote bedragen aanvaarden, blijkt afbreuk te doen aan een

¹² In Richtlijn (EU) 2015/849 wordt "zelfregulerend orgaan" gedefinieerd als een orgaan dat leden van een beroepsgroep vertegenwoordigt en betrokken is bij de opstelling en handhaving van regels voor die leden en bepaalde toezichthoudende of controlerende functies uitoefent.

¹³ Met uitzondering van voor meerdere doeleinden bestemde overmakingen in contanten in het kader van door de EU gefinancierde humanitaire hulpacties.

¹⁴ Verordening (EG) nr. 1889/2005 van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.

doeltreffende toepassing van deze regels. Het probleem is nog groter waar het gaat om **bedrijven waar veel geldverkeer in contanten plaatsvindt**. Deze bedrijven vallen niet onder de AML/CFT-voorschriften – tenzij ze behoren tot de bovengenoemde categorie van handelaren in goederen van grote waarde – maar zijn zeer handig voor het witwassen van contante opbrengsten van criminele activiteiten.

Activa die vergelijkbaar zijn met contanten (**goud, diamanten**) of hoogwaardige, gemakkelijk verhandelbare "lifestyle"-goederen (**zoals culturele kunstvoorwerpen, auto's, juwelen, horloges**) zijn volgens de SNRB eveneens zeer riskant vanwege de zwakke controles. Specifieke bezorgdheid is geuit over het plunderen en smokkelen van antiquiteiten en andere kunstvoorwerpen. Roofkunst kan dienen als bron van financiering van terrorisme en kan aantrekkelijk zijn om geld mee wit te wassen.

2.1.5. Non-profitorganisaties

Non-profitorganisaties (npo's) kunnen worden blootgesteld aan risico's van misbruik met het oog op terrorismefinanciering. De analyse van de mate van kwetsbaarheid werd danig bemoeilijkt door de veelheid aan structuren en activiteiten in deze sector, die met uiteenlopende niveaus van risicoblootstelling en risicobewustzijn gepaard gaan. De verklaring daarvoor ligt voornamelijk in het heterogene karakter van de sector en de verschillen tussen rechtskaders en nationale praktijken. Zogenaemde "expressieve npo's"¹⁵ zijn enigszins kwetsbaar omdat ze kunnen worden geïnfiltreerd door criminele of terroristische organisaties die als dekmantel dienen voor de uiteindelijk begunstigen, waardoor het moeilijk wordt te traceren hoe de middelen zijn ingezameld. Bepaalde types "diensten-npo's"¹⁶ zijn rechtstreeks kwetsbaar vanwege de intrinsieke aard van hun activiteit. Zij kunnen namelijk betrokken zijn bij het sturen van financiële middelen van en naar conflictgebieden of derde landen die door de Commissie zijn geïdentificeerd als landen met strategische tekortkomingen in hun AML/CFT-regelgeving¹⁷. Het heterogene karakter van de npo-sector belet echter niet dat een aantal gemeenschappelijke kenmerken van de kwetsbare punten van de sector kunnen worden vastgesteld.

In dat verband is uit de analyse gebleken dat de bevoegde autoriteiten de bestaande AML/CFT-eisen niet per definitie als een geschikt instrumentarium beschouwen om te voorzien in de specifieke behoeften van de npo-sector, en dat de bestaande controles van lidstaat tot lidstaat verschillen. Men is het erover eens dat de bestaande controles efficiënter zijn voor middelen die zijn ingezameld in de EU (waar het kwetsbaarheidsniveau lager ligt) dan voor overdrachten van middelen of uitgaven buiten de EU (waar nog steeds meer materiële tekortkomingen bestaan).

Meer in het algemeen heeft de beoordeling aan het licht gebracht dat geprobeerd wordt de met de npo-sector gepaard gaande risico's te beperken door bijvoorbeeld in bepaalde financiële instellingen terughoudend te zijn met het verstrekken van financiële diensten als het openen van een bankrekening, of door bepaalde financiële transacties te weigeren, afhankelijk van het land van bestemming van de middelen, of door kleine organisaties

¹⁵ "Expressieve npo's" houden zich voornamelijk bezig met activiteiten op het gebied van expressie, waaronder programma's voor sport en recreatie, kunst en cultuur, belangenvertegenwoordiging en belangenbehartiging.

¹⁶ "Diensten-npo's" houden zich bezig met diverse activiteiten, zoals programma's voor het vertrekken van huisvesting, sociale diensten, onderwijs of gezondheidszorg.

¹⁷ Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 van de Commissie van 14 juli 2016 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad door de identificatie van derde landen met een hoog risico die strategische tekortkomingen vertonen.

die geen bewijs van accreditering of fiscale registratie kunnen overleggen, de mogelijkheid te ontzeggen een bankrekening te openen. Vertegenwoordigers van npo's beweren dat door de toegang van deze organisaties tot financiële diensten af te sluiten, het gebruik van contanten, en dus ook het gevaar van misbruik voor witwasdoeleinden of terrorismefinanciering, toeneemt.

De kwestie van risicobeperking of financiële uitsluiting verdient de nodige aandacht bij het aanpakken van het AML/CFT-beleid. Vermeden moet worden dat cliënten door gereglementeerde financiële dienstverleners worden afgewezen en daardoor hun toevlucht moeten zoeken tot ondergronds bankieren of ondergrondse transferdiensten. De aanzet tot risicobeperking blijft overigens allerm minst beperkt tot het AML/CFT-kader. Op EU-niveau zal de vaststelling van de richtlijn betaalrekeningen¹⁸ een sterke impuls geven aan de toegang tot financiële basisdiensten en bijgevolg het gebruik van informele kanalen beperken.

2.1.6. Hawala

Waardetransferdiensten gaan met hun eigen risico's gepaard, maar hawala¹⁹ en andere vergelijkbare informele waardetransferdiensten vormen een specifiek gevaar, met name in de context van terrorismefinanciering. Normaliter moeten alle aanbieders van betalingsdiensten als gedefinieerd in artikel 4, punt 3, van de tweede richtlijn betalingsdiensten²⁰, naar behoren worden geregistreerd en gereglementeerd. Deze aanbieders moeten streven naar de status van vergunninghoudende betalingsinstelling of, onder bepaalde voorwaarden, van betalingsinstelling met een registerinschrijving. Hawala en andere informele waardetransferdiensten worden doorgaans als illegaal beschouwd omdat ze meestal niet geregistreerd staan en niet voldoen aan de vereisten van de tweede richtlijn betalingsdiensten. Het probleem wordt nog verergerd doordat hawala en andere vergelijkbare diensten moeilijk op te sporen zijn: de transacties worden vaak gebundeld, gaan gepaard met in- of uitvoer van goederen en laten een dun informatiespoor achter. Risicobeperking is ook hier van belang, omdat cliënten die bij gereglementeerde financiële dienstverleners nul op het rekest krijgen, soms hun heil zoeken bij illegale dienstverleners van dit slag.

2.1.7. Valsemunterij

Valsemunterij is een transnationale illegale activiteit van veelal georganiseerde criminele groepen, die gepaard gaat met talrijke grensoverschrijdingen van zowel criminelen als vals geld. De smokkel van vals geld genereert opbrengsten van misdrijven die pas na te zijn witgewassen weer in de reguliere geldstroom kunnen worden gebracht. Bovendien kan vals geld via terroristische netwerken worden verspreid voor de financiering van opleiding, werving, aanslagen en propaganda – waar veel geld mee gemoeid is. De

¹⁸ Richtlijn 2014/92 van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties.

¹⁹ Hawala en soortgelijke diensten zorgen voor de overdracht en ontvangst van geld of een equivalente waarde en wikkelen de transactie af via handel, met contanten en op nettobasis gedurende een lange periode. Wat deze systemen onderscheidt van andere geldtransfermethoden is het gebruik van niet-bancaire afwikkelingsmethoden.

²⁰ Richtlijn (EU) 2015/2366 van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG.

opbrengsten van valsemunterij kunnen worden geïnvesteerd om de terrorisme ondersteunende infrastructuur te versterken.

2.2. Horizontale kwetsbare punten

De Commissie heeft de vinger gelegd op een aantal kwetsbare punten die in alle sectoren voorkomen.

2.2.1. Anonimiteit bij financiële transacties (met contanten en andere anonieme financiële producten)

Criminele organisaties of terroristische groeperingen doen er alles aan om bij hun illegale activiteiten geen informatiespoor achter te laten en zelf ook onder de radar te blijven. Transacties in contanten zijn per definitie volledig anoniem en daardoor erg aantrekkelijk als betaal- of transfermiddel voor criminelen. Sectoren die blootgesteld zijn aan een hoog niveau van contante transacties, worden als bijzonder risicogevoelig beschouwd. Dit geldt met name voor bedrijven waar veel geldverkeer in contanten plaatsvindt, handelaren in goederen en diensten die betalingen in contanten aanvaarden en marktdeelnemers die betalingen in grote coupures, zoals 500 EUR en 200 EUR, aanvaarden.

Financiële producten die in bepaalde omstandigheden een vergelijkbare mate van anonimiteit bieden (zoals anonieme elektronischgeldproducten, virtuele valuta's of crowdfundingplatforms) zijn ook kwetsbaar wat risico's op witwassen en terrorismefinanciering betreft. Het risiconiveau van deze producten verschilt van dat voor contante transacties, omdat ze meer geavanceerde planning vergen, betrekking hebben op minder grote aantallen transacties en mogelijk op een of andere manier worden gecontroleerd. Niettemin worden de mogelijkheden om dergelijke transacties te identificeren en controleren, intrinsiek beperkt door de anonimiteit ervan. Hetzelfde geldt voor andere soorten activa, zoals goud en diamanten, die gemakkelijk verhandelbaar zijn of veilig kunnen worden opgeslagen. Ze zijn vlot overdraagbaar en stellen de dader in staat anoniem te blijven.

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

Criminelen gebruiken het financiële stelsel ook om hun illegale winsten op de financiële markten, in vastgoed of in de legale economie te investeren op een meer gestructureerde manier dan met contant geld of anonieme financiële transacties mogelijk is. Ten eerste: het risico op infiltratie, financiering met misdadgeld of eigendom door criminele organisaties of terroristische groeperingen bestaat in alle sectoren. Ten tweede: criminelen maken vaak gebruik van de methode lege vennootschappen, trusts of ingewikkelde vennootschapsconstructies op te tuigen om hun identiteit te verhullen. De daarbij betrokken middelen zijn weliswaar duidelijk identificeerbaar, maar de uiteindelijk begunstigde blijft buiten beeld. Uit informatie van rechtshandavingsinstanties blijkt dat in de meeste zaken van witwassen en terrorismefinanciering herhaaldelijk ondoorzichtige structuren werden gebruikt om de uiteindelijk begunstigde uit het zicht te houden. Dit wijdverbreide probleem beperkt zich niet tot bepaalde rechtsgebieden of bepaalde soorten juridische entiteiten of juridische constructies. Criminelen bedienen zich van het handigste, eenvoudigste en veiligste instrument, afhankelijk van hun deskundigheid, hun locatie en de marktpraktijken in hun rechtsgebied.

De derde witwasrichtlijn bevat regels over het identificeren van de uiteindelijk begunstigde bij het aangaan van een zakelijke relatie. De drempel van een aandelenbezit van 25 % voor het bepalen van zeggenschap is louter indicatief en het aanwijzen van de hoofdbestuurder ("senior manager") als uiteindelijk begunstigde is slechts een laatste hulpmiddel wanneer een gestaafde grondige beoordeling (bijv. bij gesplitst aandelenbezit) geen andere uiteindelijk begunstigde oplevert. Bepaalde meldingsplichtige entiteiten passen de regels echter op mechanische wijze toe. Het is nog maar de vraag of men de werkelijke uiteindelijk begunstigde op die manier op het spoor komt.

2.2.3. Toezicht binnen de interne markt van de EU

Bepaalde zwakke plekken in het financiële toezicht in een grensoverschrijdende context springen meteen in het oog. Volgens het gezamenlijk advies van de Europese toezichthoudende autoriteiten²¹ zijn er tussen de bevoegde autoriteiten aanzienlijke verschillen in de manier waarop zij de naleving in de onder hun toezicht vallende sector beoordelen. Het meest gecompliceerd zijn situaties waarin entiteiten die tot dezelfde financiële groep behoren, onder het toezicht staan van bevoegde autoriteiten uit verschillende lidstaten. De toepassing van de AML/CFT-regels wordt dan erg ingewikkeld als gevolg van aanhoudende verschillen tussen bevoegde autoriteiten in hun aanpak van het AML/CFT-toezicht en vanwege onzekerheid over de toezichtbevoegdheden van de lidstaat van herkomst/ontvangst, met name voor betalingsinstellingen en hun buitenlandse agenten. Dit houdt het risico in dat inbreuken of misbruiken die worden gepleegd met het oog op financiële criminaliteit, onopgemerkt blijven. Bovendien blijkt dat de ter zake relevante informatie vaak onvoldoende of te laat wordt uitgewisseld tussen de bevoegde AML/CFT-toezichthouders.

Hier zijn diverse redenen voor:

- verschillen in de status van de tegenhanger;
- een ontoereikend kader voor de uitwisseling van vertrouwelijke AML/CFT-informatie;
- een te sterke focus op zuiver prudentieel toezicht; en
- de afwezigheid van een juridisch kader/mechanisme voor de uitwisseling van informatie tussen de prudentiële toezichthouders en voor AML/CTF bevoegde financiële toezichthouders²².

Tot slot is het AML/CFT-toezicht in sommige lidstaten dermate gefragmenteerd dat het voor toezichthouders in een beperkt aantal gevallen moeilijk is te achterhalen wie hun tegenhanger is. Sommige toezichthouders, zo blijkt uit het gezamenlijk advies, geven onvoldoende precies aan welke AML/CFT-risico's zich voordoen in de sector waarop zij toezicht uitoefenen, en/of beschikken over onvoldoende of onvoldoende toegespitste, op risico gebaseerde procedures om toezicht te houden op deze risico's, met name op het gebied van terrorismefinanciering.

Ten aanzien van niet-financiële sectoren kunnen de lidstaten de zelfregulerende organen toestaan toezichthoudende taken te vervullen voor belastingadviseurs, auditors, externe accountants, vastgoedmakelaars, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen. Ongeacht welk toezichtsmodel wordt gevolgd, vertoont het toezicht

²¹<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1759750/ESAS+Joint+Opinion+on+the+risks+of+money+laundering+and+terrorist+financing+affecting+the+Union%E2%80%99s+financial+sector+%28JC-2017-07%29.pdf>

²² Zo kan de ECB momenteel aan nationale AML/CFT-toezichthouders geen vertrouwelijke bedrijfseconomische informatie verstrekken die ook van belang kan zijn voor het AML/CFT-toezicht.

in het grote merendeel van de lidstaten tekortkomingen op het gebied van controles, aanwijzingen en meldingen.

2.2.4. Samenwerking tussen financiële-inlichtingeneenheden (FIE's)

De FIE's zijn verantwoordelijk voor het ontvangen en analyseren van informatie over verdachte financiële activiteiten met betrekking tot witwassen, terrorismefinanciering en daarmee verband houdende basisdelicten, en voor het doorgeven van de resultaten van hun analyse aan de bevoegde autoriteiten. Deze analyse is van cruciaal belang om de rechtshandhavinginstanties in staat te stellen nieuwe onderzoeken op te starten of bestaande onderzoeken aan te vullen. De samenwerking tussen FIE's in de EU is de afgelopen tien jaar weliswaar aanzienlijk toegenomen, maar ondervindt nog steeds last van een aantal zwakke punten.

In een verslag van het FIE-platform²³ zijn de geconstateerde belemmeringen voor toegang tot, uitwisseling van en gebruik van informatie alsook voor operationele samenwerking tussen FIE's in kaart gebracht. Het verslag is in december 2016 afgerond²⁴. Daarnaast worden in het verslag essentiële juridische, praktische en operationele kwesties aan de orde gesteld. Op basis daarvan en op basis van haar eigen analyse heeft de Commissie in een afzonderlijk werkdocument van de diensten²⁵ scenario's uitgetekend om de samenwerking tussen FIE's in de EU te verbeteren

2.2.5. Andere zwakke plekken die gemeenschappelijk zijn voor alle sectoren

De SNRB heeft voor alle geïdentificeerde sectoren nog een aantal andere zwakke punten blootgelegd:

- **infiltratie door criminelen:** zij kunnen eigenaar worden van een meldingsplichtige entiteit of op zoek gaan naar meldingsplichtige entiteiten die bereid zijn hen bij hun witwasactiviteiten te helpen. Dit maakt een toetsing van de betrouwbaarheid en deskundigheid relevant voor alle geanalyseerde sectoren;
- **vervalste documenten:** moderne technologie maakt het gemakkelijker om vervalste documenten te maken en alle sectoren hebben grote moeite om robuuste mechanismen in te voeren om deze documenten te achterhalen;
- **onvoldoende uitwisseling van informatie tussen de publieke en de particuliere sector:** alle meldingsplichtige entiteiten hebben gewezen op de noodzaak mechanismen in te voeren voor adequate feedback van de FIE's en uitwisseling van informatie met de bevoegde autoriteiten. Een ander probleem is kennelijk de melding van verdachte transacties door meldingsplichtige entiteiten over de grenzen van nationale rechtsgebieden heen;
- **onvoldoende middelen, risicobewustzijn en deskundigheid op het gebied van de uitvoering van de AML/CFT-regels:** waar sommige meldingsplichtige entiteiten investeren in geavanceerde handhavinginstrumenten, daar schort het bij andere aan kennis, instrumenten en capaciteiten op dit gebied; en
- **nieuwe risico's die voortvloeien uit fintech:** naar verwachting zal het gebruik van onlinediensten in de digitale economie nog verder groeien, waardoor de vraag naar online-identificatie fors zal stijgen maar ook het risico bij niet-persoonlijke transacties zal

²³ Het FIU-platform is een informele, in 2006 door de Commissie ingestelde groep waarin de financiële-inlichtingeneenheden van de lidstaten worden samengebracht.

²⁴ EU-platform voor financiële-inlichtingeneenheden (referentie E03251) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>.

²⁵ SWD(2017) 275.

toenemen. Het gebruik en de betrouwbaarheid van elektronische identificatie is in dit verband van cruciaal belang.

3. MAATREGELLEN TER BEPERKING VAN DE GEÏDENTIFICEERDE RISICO'S

Na de beoordeling van risiconiveaus geeft dit verslag een overzicht van de maatregelen die volgens de Commissie moeten worden genomen op EU- en op lidstaatniveau. De maatregelen vloeien voort uit een beoordeling van mogelijke opties voor het aanpakken van de geïdentificeerde risico's. Bij deze afweging heeft de Commissie rekening gehouden met:

- het niveau van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering;
- de vraag in hoeverre het noodzakelijk en evenredig is op te treden of de lidstaten aan te bevelen op te treden;
- de vraag in hoeverre het noodzakelijk en evenredig is regelgevende dan wel niet-regelgevende maatregelen aan te bevelen; en
- de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer en de grondrechten.

Naar het oordeel van de Commissie dient te worden vermeden dat haar aanbevelingen worden misbruikt of verkeerd worden geïnterpreteerd en daardoor hele categorieën cliënten worden uitgesloten en cliëntenrelaties worden verbroken zonder dat de omvang van het risico in een bepaalde sector volledig en naar behoren in aanmerking wordt genomen.

Tijdens de beoordeling heeft de Commissie producten geïdentificeerd die gepaard gaan met slechts een in geringe mate (of matig) significant risiconiveau en waarvoor dus in dit stadium geen verdere risicobeperkende maatregelen nodig worden geacht. De maatregelen in dit verslag hebben alleen betrekking op risico's die volgens de Commissie verdere beperking behoeven. Deze aanpak is bedoeld om de lidstaten in staat te stellen beter te bepalen welke maatregelen prioritair zijn overeenkomstig de risicogebaseerde benadering. Hoewel in de aanbevelingen voor de lidstaten veel verschillende gebieden aan de orde worden gesteld, hebben de meeste betrekking op de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving²⁶. Ze moeten de lidstaten helpen om bij het nakomen van hun verplichtingen hun inspanningen toe te spitsen op belangrijke risicogebieden. Deze beoordeling doet niets af aan risicobeperkende maatregelen die bepaalde lidstaten toepassen of eventueel besluiten toe te passen naar aanleiding van risico's op witwassen en terrorismefinanciering op nationaal niveau. Het is dus mogelijk dat de lidstaten sommige aanbevelingen die hieronder worden uiteengezet, reeds toepassen of strengere voorschriften hebben vastgesteld dan de op EU-niveau bepaalde minimumregels.

De SNRB is bedoeld als een momentopname van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering ten tijde van de bekendmaking van de SNRB. Deze exercitie is begonnen en beëindigd in de periode waarin Richtlijn 2005/60/EG (de derde witwasrichtlijn) het vigerende rechtskader was. Hoewel de vierde witwasrichtlijn toen reeds was vastgesteld, liep de termijn voor de omzetting ervan nog. Daarom was het niet mogelijk om een beoordeling van de concrete gevolgen van de uitvoering ervan op te nemen. De wijzigingen van het EU-kader ter bestrijding van het witwassen uit hoofde van de vierde witwasrichtlijn en de voorgestelde wijzigingen daarvan²⁷ zijn echter wel in aanmerking genomen bij het bepalen van de risicobeperkende maatregelen, aangezien

²⁶ Zoals nationale risicobeoordelingen, registers van uiteindelijk begunstigden, toezicht, toewijzing van middelen, feedback voor de particuliere sector en sectoren met risico's op witwassen en terrorismefinanciering die onder de vierde witwasrichtlijn vallen.

²⁷ COM(2016) 450 final.

deze twee instrumenten het preventieve juridische kader aanzienlijk zullen versterken en bijgevolg een matigend effect hebben op aantal van de hierboven toegelichte zwakke punten en risico's

3.1. Risicobeperkende maatregelen in het kader van de vierde witwasrichtlijn

Met ingang van 26 juni 2017 zijn op grond van de vierde witwasrichtlijn nieuwe voorschriften van toepassing geworden in het rechtskader van de EU:

- de categorieën van meldingsplichtige entiteiten zijn uitgebreid met aanbieders van kansspeldiensten en handelaren die contante betalingen ten belope van meer dan 10 000 EUR aanvaarden alsook occasionele transacties die een geldovermaking (met inbegrip van geldtransfers) van meer dan 1 000 EUR vormen;
- de risicogebaseerde benadering is versterkt;
- er zijn registers met informatie over uiteindelijk begunstigen ingevoerd om de identificatie van uiteindelijk begunstigen van juridische entiteiten en bepaalde juridische constructies te vergemakkelijken;
- de anonimiteit van elektronischgeldproducten wordt beperkt;
- door het nieuwe sanctieniveau is de afschrikkende werking verhoogd;
- er is een nieuwe regeling voor samenwerking tussen de FIE's in de EU vastgesteld.

Deze nieuwe maatregelen zullen naar verwachting de risiconiveaus in alle sectoren aanzienlijk doen afnemen. De Commissie zal de naleving van de bepalingen van de vierde witwasrichtlijn toetsen en een verslag ter beoordeling van de uitvoering publiceren, en wel uiterlijk in juni 2019.

3.2. Risicobeperkende maatregelen die al zijn of momenteel worden ingevoerd op EU-niveau

De SNRB heeft bevestigd dat meer moet worden gedaan aan een aantal kwesties waarvoor wetgevingsmaatregelen of andere beleidsinitiatieven op EU-niveau vereist zijn.

3.2.1. Wetgevingsmaatregelen

- **Voorstel van de Commissie tot wijziging van de vierde witwasrichtlijn:** voorgesteld wordt om platforms voor het wisselen van virtuele valuta en aanbieders van portemonnees voor virtuele valuta als meldingsplichtige entiteiten te beschouwen, om transacties minder anoniem te maken. De mogelijkheid om elektronischgeldproducten vrij te stellen van de toepassing van de AML/CFT-vereisten zal verder worden beperkt. De doeltreffendheid van de FIE's zal worden versterkt en er worden centrale registers van bankrekeningen en systemen voor gegevensontsluiting opgezet, om meer toegespitste verzoeken mogelijk te maken. Strengere regels voor de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten, met inbegrip van de toezichhoudende autoriteiten, zullen zorgen voor een doeltreffende informatie-uitwisseling. De aard van de maatregelen voor een verscherpt cliëntenonderzoek (CDD) die ten aanzien van derde landen met een hoog risico moeten worden toegepast, zal nader worden gespecificeerd om tot een meer geharmoniseerde aanpak in dat verband te komen. De informatie in de registers van uiteindelijk begunstigen en de toegang daartoe zullen worden uitgebreid. Bovendien

zijn er een aantal bepalingen die de vierde witwasrichtlijn in overeenstemming brengen met de voorschriften inzake cliëntenonderzoek uit hoofde van Richtlijn 2014/107/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van inlichtingen over financiële rekeningen.

- **Herziening van de verordening liquidemiddelencontrole²⁸**: dit voorstel moet de autoriteiten in staat stellen om, wanneer er vermoedens zijn van criminele activiteiten, op te treden voor bedragen die onder huidige aangifdrempel van 10 000 EUR liggen, om de uitwisseling van informatie tussen autoriteiten te verbeteren, en om kennisgeving te eisen van liquide middelen in ongebeleide zendingen, zoals vracht- of postzendingen. De definitie van "liquide middelen" zou worden uitgebreid tot "commodity's die worden gebruikt als zeer liquide waardedragers", zoals goud, en "prepaidkaarten".
- De Commissie is voornemens in de zomer van 2017 een voorstel ter bestrijding van terrorismefinanciering via de **illegale handel in cultuurgoederen** – ongeacht het land van oorsprong – aan te nemen om de huidige tekortkomingen in de kunstsector te verhelpen²⁹. Steeds vaker wordt de **illegale handel in wilde dieren en planten** gebruikt als bron van financiering voor terroristische en aanverwante activiteiten³⁰. De Commissie zal uitvoering blijven geven aan het EU-actieplan om de illegale financiële stromen in verband met de handel in wilde dieren aan te pakken³¹.
- De **richtlijn inzake terrorismebestrijding³²** omvat een voor de gehele EU geldende omschrijving van het strafbare feit terrorismefinanciering en stelt minimumregels vast betreffende de sancties voor dit strafbare feit. De voorstellen voor een **richtlijn betreffende de bestrijding van witwassen via het strafrecht³³** en een **verordening betreffende de wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing en confiscatie³⁴** zullen eveneens een aanvulling vormen op de preventieve aanpak van de EU, door te zorgen voor een passende rechtshandhaving en justitiële respons wanneer gevallen van witwassen en terrorismefinanciering aan het licht worden gebracht.

3.2.2. Beleidsinitiatieven

- De Commissie onderzoekt op dit moment de mogelijkheid om een initiatief te lanceren voor **meer transparantie van betalingen in contanten**. Zij zal een effectbeoordeling uitvoeren, rekening houdend met de resultaten van een studie en een openbare raadpleging. De Commissie zal zich buigen over een aantal opties, waaronder de invoering van een beperking op contante betalingen. Dit kan helpen om de financiering van het terrorisme te verstoren, omdat de noodzaak om niet-anonieme betaalmiddelen te gebruiken, een afschrikkende werking zou hebben of de opsporing en het onderzoek zou vergemakkelijken. Het initiatief zou tevens bevorderlijk zijn voor de bestrijding van witwaspraktijken, belastingfraude en georganiseerde misdaad. Voort zal de beslissing van de Europese Centrale Bank om de productie en uitgifte

²⁸ COM(2016) 825 final.

²⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_taxud_004_cultural_goods_synthesis_en.pdf

³⁰ SWD(2016) 38 final.

³¹ COM(2016) 87 final.

³² COM(2015) 625 final.

³³ COM(2016) 826 final.

³⁴ COM(2016) 819 final.

van coupures van 500 EUR stop te zetten, het risico dat gepaard gaat met contante betalingen, verder helpen verlagen.

- Op basis van het eerder genoemde **overzicht** dat het FIE-platform in december 2016 heeft opgesteld **van de bevoegdheden van de FIE's en de obstakels voor samenwerking**, en op basis van een aanvullende analyse heeft de Commissie in een afzonderlijk werkdocument van de diensten scenario's voor een betere samenwerking tussen FIE's in de EU uitgetekend, aan de hand van een lijst van kwesties die:
 - kunnen worden opgelost door middel van meer operationele aanwijzingen en samenwerking, bijvoorbeeld via werkzaamheden in het FIE-platform (bijv. over de standaardisering van de meldingen van verdachte transacties);
 - naar verwachting worden opgelost zodra de vierde witwasrichtlijn en de recentelijk voorgestelde wijzigingen ervan zijn omgezet; en
 - voortvloeien uit verschillen tussen de nationale rechtstelsels die wellicht met regelgeving moeten worden overbrugd³⁵.

De werking van de FIE's kan aanzienlijk worden verbeterd aan de hand van specifieke EU-regels voor, onder meer, de samenwerking tussen FIE's en rechtshandhavinginstanties op nationaal en EU-niveau. De Commissie zal de mogelijkheden in dit verband verder onderzoeken in overeenstemming met haar beginselen van betere regelgeving.

- De Commissie heeft een interne **taskforce fintech** opgezet om technologische ontwikkelingen, technology-enabled services (TES) en bedrijfsmodellen te analyseren, om uit te maken of de bestaande regels en beleidsmaatregelen geschikt zijn voor het ermee beoogde doel, en om opties en voorstellen aan te dragen voor het aangrijpen van kansen of het aanpakken van potentiële risico's. De werkzaamheden op dit gebied zullen in het bijzonder betrekking hebben op crowdfunding, digitale valuta (waaronder aan beide zijden versleutelde transacties ("crypto-to-crypto") en het gebruik van virtuele valuta voor de aankoop van goederen met een hoge waarde), "distributed ledger"-technologie en authenticatie/identificatie. Het gebruik van elektronische identificatie en digitale on-boarding worden eveneens geanalyseerd. De Commissie zal in een studie de praktijken van banken op het gebied van on-boarding in kaart brengen en analyseren en er zal een beoordeling worden uitgevoerd van eventuele volgende stappen.

3.2.3. Verdere ondersteunende maatregelen ter beperking van het risico op EU-niveau

- **Betere verzameling van statistische gegevens:** de beschikbaarheid van relevante, betrouwbare en vergelijkbare kwantitatieve gegevens op EU-niveau zal bijdragen tot een beter inzicht in de risico's. De Commissie zal streven naar een betere verzameling van statistische gegevens op het gebied van AML/CFT, door de statistieken die de lidstaten op grond van artikel 44 van de vierde witwasrichtlijn moeten verstrekken, te verzamelen, consolideren en analyseren, en door samen met Eurostat te werken aan een betere vergelijkbaarheid van de gegevens.
- **Meer aanwijzingen voor de meldingsplichtige entiteiten inzake het begrip "occasionele transacties en verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan":** krachtens de derde witwasrichtlijn moeten de meldingsplichtige entiteiten momenteel een cliëntenonderzoek doen bij het aangaan van een zakelijke relatie of

³⁵ SWD(2017) 275.

het uitvoeren van een occasionele transactie ten belope van 15 000 EUR of meer. Het begrip "occasionele transactie" bemoeilijkt de doeltreffende handhaving van de regels, met name bij geldtransferdiensten en diensten voor het wisselen van valuta – maar ook in de kansspelsector. Verdere aanwijzingen van de Commissie (in overleg met de nationale bevoegde autoriteiten) zouden dit risico helpen te beperken.

- **Opleiding voor beroepsbeoefenaars die activiteiten verrichten welke onder het beginsel van het verschoningsrecht vallen:** zij moeten de AML/CFT-regels doeltreffender toepassen en tegelijkertijd het recht op een eerlijk proces en de legitimiteit van het verschoningsrecht ten volle vrijwaren. De operationele richtsnoeren en het praktische inzicht die op deze opleiding worden bijgebracht, moeten de beroepsbeoefenaars helpen om verrichtingen die verband kunnen houden met witwassen of terrorismefinanciering, te herkennen en om in dergelijke gevallen in te grijpen. De Commissie zal tevens een beoordeling verrichten van de verschillende opties die beschikbaar zijn om de naleving in deze sector te verbeteren, in overeenstemming met de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie³⁶.
- **Verdere analyse van de risico's verbonden aan hawala en andere informele waardeoverdragediensten:** de omvang van het probleem en de mogelijke oplossingen op het gebied van rechtshandhaving moeten verder worden geanalyseerd. De rechtshandavingsinstanties, in het bijzonder Europol en Eurojust, moeten hier samen met de toezichthouders bij betrokken worden, wil men afschrikkende maatregelen tegen niet-coöperatieve actoren kunnen nemen en marktdeelnemers helpen die legale diensten willen aanbieden in een omgeving waar de wetgeving wordt nageleefd.
- **Verdere werkzaamheden ter versterking van het toezicht in de EU:** meldingsplichtige entiteiten dienen de huidige voorschriften doeltreffend toe te passen. Daarom legt de Commissie grote nadruk op de werkzaamheden van de AML/CFT-toezichthouders. Er zijn problemen die moeten worden aangepakt: de grote aantallen meldingsplichtige entiteiten in de EU en hun verscheidenheid; het grote aantal transacties en cliënten; de versnippering op het niveau van de AML/CFT-toezichthouders; en de beperkingen in het risicobewustzijn van de toezichthouders. Er zullen verdere aanbevelingen aan de Europese toezichthoudende autoriteiten en voor het toezicht bevoegde nationale autoriteiten worden gedaan om te waarborgen dat de AML/CFT-toezichthouders beter begrijpen wat hun rol is bij het bepalen van de risico's en bij het nemen van beslissingen over de voor het toezicht uit te trekken middelen en over de toezichtsmaatregelen die zij moeten nemen ten aanzien van de onder hun bevoegdheid vallende meldingsplichtige entiteiten.

4. AANBEVELINGEN

4.1. Aanbevelingen voor de Europese toezichthoudende autoriteiten

In de financiële sector spelen deze autoriteiten een cruciale rol omdat zij de capaciteit van de EU om de uitdagingen in deze sector aan te pakken, uitbreiden. De Commissie beveelt aan dat de Europese toezichthoudende autoriteiten:

- de risico's op witwassen en terrorismefinanciering meer onder de aandacht brengen en bepalen welke maatregelen geschikt zijn voor het uitbouwen van de

³⁶ Zaak C-305/05.

capaciteit van de toezichthouders op het gebied van AML/CFT-toezicht³⁷. In die context zouden zij collegiale toetsingen van het op risico gebaseerd toezicht in de praktijk moeten uitvoeren en bepalen welke maatregelen geschikt zijn om het AML/CFT-toezicht doeltreffender te maken;

- meer initiatieven nemen ter verbetering van de samenwerking tussen toezichthouders. In dit verband hebben de Europese toezichthoudende autoriteiten onlangs besloten een speciale procedure in te voeren om de samenwerking tussen financiële toezichthouders te verbeteren;
- meer oplossingen uitwerken voor het toezicht op de marktdeelnemers die onder de paspoortregeling vallen. De gezamenlijke taskforce voor betalingsdiensten/witwassen van de Europese Bankautoriteit (EBA) is reeds met werkzaamheden op dit gebied begonnen, om te verduidelijken wanneer agenten en distributeurs daadwerkelijke "vestigingen" zijn en hoe de risico's kunnen worden aangepakt;
- geactualiseerde richtsnoeren inzake intern bestuur beschikbaar stellen, teneinde meer duidelijkheid te verschaffen over de verwachtingen omtrent de taken van nalevingsfunctionarissen in financiële instellingen;
- zorgen voor meer aanwijzingen wat de identificatie van uiteindelijk begunstigen voor aanbieders van beleggingsfondsen betreft, met name in situaties met een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering; en
- operationele AML/CFT-risico's analyseren die verband houden met het "business-to-business"-model in de sectoren corporate banking, private banking en institutionele beleggingen enerzijds, en geldtransferdiensten en elektronisch geld anderzijds. Die analyse zou moeten plaatsvinden in het kader van het gezamenlijk advies dat overeenkomstig artikel 6, lid 5, van de vierde witwasrichtlijn zal worden opgesteld over de risico's die van invloed zijn op de financiële sector.

4.2. Aanbevelingen voor niet-financiële toezichthouders

De niet-financiële sector heeft op EU-niveau geen EU-orgaan dat vergelijkbaar is met de Europese toezichthoudende instanties. Overeenkomstig het EU-kader ter bestrijding van witwaspraktijken kunnen de lidstaten zelfregulerende organen toestaan toezichthoudende taken te vervullen voor belastingadviseurs, auditors, externe accountants, vastgoedmakelaars, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen. In de grote meerderheid van de lidstaten vertoont het toezicht in deze sectoren tekortkomingen op het gebied van controles, aanwijzingen en meldingen door beoefenaars van juridische beroepen, met name ten aanzien van FIE's. Daarom zouden de zelfregulerende instanties inspanningen moeten doen voor meer thematische inspecties en meldingen. Zij zouden bovendien opleidingen moeten organiseren om de betrokkenen beter op de hoogte te brengen van de risico's en de verplichtingen tot naleving van het AML/CFT-kader.

³⁷ In november 2016 zijn richtsnoeren inzake op risico gebaseerd toezicht bekendgemaakt ([https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint_Guidelines_on_risk-based_supervision_NL\(ESAs_2016_72\).pdf](https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint_Guidelines_on_risk-based_supervision_NL(ESAs_2016_72).pdf)).

4.3. Aanbevelingen voor de lidstaten³⁸

Op grond van het niveau van de geconstateerde risico's in de verschillende door de SNRB bestreken sectoren beveelt de Commissie de lidstaten aan de hieronder uiteengezette risicobeperkende maatregelen te nemen. Deze zouden moeten worden beschouwd als een minimumbasis die kan worden aangepast, afhankelijk van de bestaande nationale maatregelen.

➤ Reikwijdte van de nationale risicobeoordelingen

De lidstaten zouden in hun nationale risicobeoordelingen terdege rekening moeten houden met de risico's die verbonden zijn aan de verschillende producten, en zouden passende risicobeperkende maatregelen moeten vaststellen, met name inzake:

- bedrijven waar veel geldverkeer in contanten plaatsvindt en betalingen in contanten: de lidstaten zouden passende risicobeperkende maatregelen moeten vaststellen, zoals de invoering van limieten voor contante betalingen, meldingssystemen voor transacties in contanten of andere maatregelen die geschikt zijn om het risico aan te pakken;
- culturele kunstvoorwerpen en antiquiteiten: de lidstaten zouden rekening moeten houden met het risico dat verbonden is aan deze sector, bewustmakingscampagnes voor kunsthandelaren moeten bevorderen en kunsthandelaren moeten stimuleren de AML/CFT-maatregelen toe te passen;
- de npo-sector: de lidstaten zouden in nationale risicobeoordelingen op adequate wijze aandacht moeten besteden aan npo's; en
- elektronischgeldproducten: de lidstaten zouden rekening moeten houden met de risico's die verbonden zijn aan anonieme elektronischgeldproducten en zouden ervoor moeten zorgen dat de vrijstellingsdrempels zo laag mogelijk zijn, om misbruik ervan te vermijden.

➤ Uiteindelijk begunstigden

De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigden van juridische entiteiten en juridische constructies toereikend, accuraat en actueel is.

(1) De lidstaten zouden adequate instrumenten moeten ontwikkelen om te garanderen dat bij toepassing van de cliëntenonderzoeksmatregelen de identificatie van de uiteindelijk begunstigde naar behoren wordt verricht. Meldingsplichtige entiteiten die, in het geval van juridische entiteiten, alleen de hoofdbestuurder als uiteindelijk begunstigde hebben geïdentificeerd, zouden dit moeten vermelden (door deze informatie bijv. specifiek te registreren). Het zou raadzaam zijn eventuele twijfels over de vraag of de geïdentificeerde persoon wel de uiteindelijk begunstigde is, te documenteren. Bijzondere aandacht zou moeten worden besteed aan complexe constructies waarin de oprichter, de trustee, de protector, de begunstigde of elke andere natuurlijke persoon die uiteindelijke zeggenschap over de trust uitoefent, een of meerdere juridische entiteiten omvat.

(2) De regels van de vierde witwasrichtlijn inzake transparantie van de informatie over uiteindelijk begunstigden moeten snel ten uitvoer worden gelegd, via de invoering van registers van uiteindelijk begunstigden voor alle soorten juridische entiteiten en juridische constructies. De informatie in de registers moet regelmatig worden

³⁸ Voor meer informatie over de specifieke aanbevelingen aan de lidstaten per product/dienst, zie bijlage 1 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2017) 241).

gecontroleerd, bijvoorbeeld door een aangewezen autoriteit, om discrepanties te vermijden met de informatie die door de meldingsplichtige entiteiten wordt verzameld in het kader van hun cliëntenonderzoeksprocedures.

(3) De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de sectoren die het meest zijn blootgesteld aan risico's als gevolg van ondoorzichtige regelingen inzake uiteindelijk begunstigden, aan doeltreffende controle- en toezichtsmaatregelen worden onderworpen. Dit is met name het geval voor tussenpersonen als belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen en voor bedrijfsconsultants op het gebied van fusies/overnames³⁹. Het AML/CFT-kader is weliswaar van toepassing op de laatstbedoelde diensten, maar wordt, volgens de SNRB, op ondoeltreffende wijze toegepast in deze sector.

➤ **Toereikende middelen voor toezichthouders en FIE's**

Overeenkomstig de vierde witwasrichtlijn moeten de lidstaten hun bevoegde autoriteiten "toereikende" middelen verschaffen⁴⁰. Op basis van de in dit stadium verzamelde gegevens kan echter geen systemische correlatie worden vastgesteld tussen de toegewezen middelen en de omvang van de sector, het aantal meldingsplichtige entiteiten en het meldingsniveau. De lidstaten zouden moeten aantonen dat er toereikende middelen worden toegewezen aan de toezichthouders en de FIE's, zodat deze hun taken kunnen uitvoeren.

➤ **Meer inspecties ter plaatse door de toezichthouders**

In de financiële sector moeten de toezichthouders een risicogebaseerde toezichtsmodel invoeren overeenkomstig de in november 2016 gepubliceerde gezamenlijke richtsnoeren voor op risico gebaseerd toezicht⁴¹. Deze richtsnoeren schrijven voor dat de toezichthouders – periodiek en ad hoc – moeten toetsen of hun op risico gebaseerd AML/CFT-model de beoogde uitkomsten oplevert en, met name, of het niveau van de middelen voor het toezicht in verhouding tot de vastgestelde risico's op witwassen en terrorismefinanciering blijft staan. In dit verband is het belangrijk dat de toezichthouders voldoende inspecties ter plaatse verrichten die in verhouding staan tot de vastgestelde risico's op witwassen en terrorismefinanciering.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze inspecties toegespitst zijn op specifieke operationele risico's op witwassen en terrorismefinanciering, afhankelijk van de specifieke zwakke punten die inherent zijn aan een product of dienst. Dit geldt met name voor institutionele beleggingen (met name via makelaars); voor private banking, waar de toezichthouders de toepassing van de regels voor het identificeren van uiteindelijk begunstigden zouden moeten beoordelen; en voor wisselkantoren en geldtransferdiensten, waar de toezichthouders onder meer de opleiding van agenten zouden moeten toetsen.

³⁹ Andere ondernemingen dan kredietinstellingen, die activiteiten verrichten als vermeld in punt 9 van bijlage I bij Richtlijn 2013/36/EU.

⁴⁰ Artikelen 32, lid 3, en artikel 48, lid 2, van de vierde witwasrichtlijn, voor respectievelijk de FIE's en de toezichthoudende autoriteiten.

⁴¹ Zie https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_NL%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

In de niet-financiële sector zouden de lidstaten erop moeten toezien dat hun bevoegde autoriteiten voldoende onaangekondigde controles ter plaatse uitvoeren van handelaren in goederen van grote waarde, met name in de goud- en diamantsector, teneinde eventuele lacunes in de naleving van de cliëntenonderzoeksvoorschriften op het spoor te komen. Het aantal inspecties ter plaatse in de sector van beroepsbeoefenaars die activiteiten verrichten die vallen onder het beginsel van het verschoningsrecht, moet eveneens in verhouding staan tot de risico's.

➤ **Thematische inspecties door de toezichthoudende autoriteiten**

De toezichthouders zouden moeten zorgen voor een beter begrip van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering waaraan een specifiek segment van de onderneming is blootgesteld. Deze aanbeveling zou moeten gelden voor institutionele beleggingen (met name via makelaars) en voor private banking; aanbieders van trust- en bedrijfsdiensten; belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen; aanbieders van diensten die verband houden met advisering aan ondernemingen inzake kapitaalstructuur, bedrijfsstrategie en daarmee samenhangende aangelegenheden, alsmede advisering en dienstverrichtingen op het gebied van fusie en overname van ondernemingen. Voor die sectoren zouden de toezichthouders de toepassing van de regels voor het identificeren van uiteindelijk begunstigen specifiek moeten beoordelen. Hetzelfde geldt voor de geldtransferdiensten. In dergelijke gevallen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de toezichthouders binnen twee jaar na de bekendmaking van het SNRB-verslag thematische inspecties verrichten, tenzij recent dergelijke inspecties zijn uitgevoerd.

➤ **Overwegingen inzake de uitbreiding van de lijst van meldingsplichtige entiteiten**

Momenteel valt een aantal diensten/producten niet onder het AML/CFT-kader van de EU. Volgens artikel 4 van de vierde witwasrichtlijn zouden de lidstaten het toepassingsgebied van het AML/CFT-kader moeten uitbreiden tot beroepsbeoefenaren voor wie het risico bijzonder hoog is. Bij de toepassing van deze bepaling zouden de lidstaten de opneming in hun AML/CFT-regelgeving moeten overwegen van, ten minste, crowdfunding, platforms voor het wisselen van virtuele valuta en aanbieders van portemonnees voor virtuele valuta⁴², veilinghuizen, kunst- en antiekhandelaren en bepaalde handelaren in goederen van grote waarde. Deze categorieën worden immers als riskant aangemerkt in de SNRB.

➤ **Een passend niveau van cliëntenonderzoek voor occasionele transacties**

Op basis van het huidige EU-rechtskader kunnen sommige diensten/producten worden vrijgesteld van cliëntenonderzoek mits het gaat om occasionele transacties beneden een bepaalde drempel (15 000 EUR). In aantal gevallen zouden deze vrijstellingen op basis van drempelwaarden echter als ongerechtvaardigd kunnen worden beschouwd, en geeft een drempel van 15 000 EUR aanleiding tot bezorgdheid. In dit verband zouden de lidstaten een lagere drempel voor het cliëntenonderzoek bij occasionele transacties moeten vaststellen om te waarborgen dat deze in verhouding staat tot het op nationaal niveau geconstateerde risico op witwassen en terrorismefinanciering. De lidstaten zouden

⁴² Afhankelijk van het resultaat van de onderhandelingen over de herziening van de vierde witwasrichtlijn zouden platforms voor het wisselen van virtuele valuta en aanbieders van portemonnees voor virtuele valuta kunnen worden onderworpen aan de AML/CFT-vereisten op EU-niveau.

hun nationale drempel voor occasionele transacties bij de Commissie moeten melden. Van een drempel die vergelijkbaar is met die voor occasionele transacties die een geldovermaking vormen (d.w.z. 1 000 EUR), kan worden aangenomen dat hij in verhouding te staan tot het risico . Daarnaast zouden de lidstaten aanwijzingen moeten geven inzake de definitie van occasionele transacties. Zij zouden daartoe criteria moeten vaststellen om te voorkomen dat de regelgeving inzake het cliëntenonderzoek bij zakelijke relaties wordt omzeild voor wisselkantoren en, in afwachting van de nieuwe eisen van de vierde witwasrichtlijn, voor geldtransfers.

➤ **Een passend niveau van cliëntenonderzoek voor de verhuur van safes en soortgelijke diensten**

Voor een adequate controle van de verhuur van safes zouden passende waarborgen moeten worden ingevoerd. Deze aanbeveling zou moeten gelden voor de volgende sectoren:

- verhuur van safes door financiële instellingen: de lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat deze diensten alleen worden aangeboden aan houders van een bankrekening bij dezelfde meldingsplichtige entiteit en zouden risico's in verband met de toegang van derden tot safes op passende wijze moeten aanpakken. Kredietinstellingen en financiële instellingen zouden aanwijzingen moeten krijgen over hoe zij de inhoud van de safe moeten controleren als onderdeel van hun verplichtingen op het gebied van cliëntenonderzoek/controle; en

- soortgelijke bewaardiensten die door niet-financiële dienstverleners worden aangeboden: de lidstaten zouden moeten vaststellen welke maatregelen in verhouding staan tot de risico's die met het aanbieden van deze diensten, onder meer in vrijhavens, verbonden zijn, afhankelijk van de nationale omstandigheden.

➤ **Regelmatige samenwerking tussen bevoegde autoriteiten en meldingsplichtige entiteiten**

Deze nauwere samenwerking zou tot doel moeten hebben de opsporing van verdachte transacties te vergemakkelijken en zowel het aantal als de kwaliteit van de meldingen van verdachte transacties te verhogen. Toezichthoudende autoriteiten zouden duidelijke aanwijzingen moeten geven inzake risico's op witwassen en terrorismefinanciering, cliëntenonderzoeksvereisten, voorschriften voor de melding van verdachte transacties en de manier om de meest relevante indicatoren voor de opsporing van deze risico's te identificeren. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de FIE's adequate feedback geven aan de meldingsplichtige entiteiten. Deze aanbeveling zou meer bepaald moeten gelden voor de volgende sectoren:

- de kansspelsector: wat speelautomaten betreft, zouden de toezichthoudende autoriteiten duidelijker aanwijzingen moeten geven inzake het nieuwe risico van de video-loterijen. Voor onlinegokken zouden de bevoegde autoriteiten programma's moeten opzetten om exploitanten van onlinegokdiensten te wijzen op de nieuwe risico's die van invloed zouden kunnen zijn op de kwetsbaarheid van de sector. Hiertoe behoort onder meer het gebruik van anoniem elektronisch geld of anonieme virtuele valuta en het verschijnen van aanbieders zonder vergunning. De FIE's zouden meer feedback moeten geven over de kwaliteit van de meldingen van verdachte transacties, manieren om de melding te verbeteren en het gebruik van de verstrekte informatie. Bij de ontwikkeling van gestandaardiseerde modellen voor de melding van verdachte transacties en verdachte transactieopgingen op EU-niveau moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de kansspelsector;

- belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen: de lidstaten zouden aanwijzingen moeten geven inzake de risicofactoren die voortvloeien uit transacties waarbij belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen zijn betrokken. Tevens zouden zij aanwijzingen moeten geven inzake de handhaving van het verschoningsrecht en de manier waarop een onderscheid kan worden gemaakt tussen juridische diensten die onder de kern van het verschoningsrecht vallen, en andere diensten die niet onder het verschoningsrecht vallen als ze aan één enkele cliënt worden verstrekt; en
- geldtransferdiensten: de bevoegde autoriteiten zouden werk moeten maken van verdere bewustmaking van risico's en van risico-indicatoren op het gebied van terrorismefinanciering.

➤ **Bijzondere en permanente opleiding voor meldingsplichtige entiteiten**

De door de bevoegde autoriteiten gegeven opleidingen zouden onder meer betrekking moeten hebben op het risico van infiltratie of eigendom door georganiseerde criminele groepen. Deze aanbeveling zou moeten gelden voor de volgende sectoren:

- de kansspelsector: de lidstaten zouden moeten overwegen om, wat weddenschappen betreft, naast personeel en nalevingsfunctionarissen ook verplichte opleidingen beschikbaar te stellen voor exploitanten van gokkantoren op detailhandelniveau, gericht op een adequate risicobeoordeling van hun producten/bedrijfsmodel;
- aanbieders van trust- en bedrijfsdiensten, belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen, aanbieders van diensten die verband houden met advisering aan ondernemingen inzake kapitaalstructuur, bedrijfsstrategie en daarmee samenhangende aangelegenheden, alsmede advisering en dienstverrichtingen op het gebied van fusie en overname van ondernemingen: de opleidingen en aanwijzingen inzake risicofactoren zouden toegespitst moeten zijn op niet-persoonlijke zakelijke relaties, offshore professionele tussenpersonen, cliënten of rechtsgebieden, alsook complexe constructies en lege vennootschappen;
- vastgoed: specifieke opleidingen zouden onder meer aandacht moeten besteden aan alarmsignalen voor gevallen waarin meerdere beroepsbeoefenaars bij de vastgoedtransactie betrokken zijn (een makelaar, een beoefenaar van een juridisch beroep, een financiële instelling); en
- geldtransferdiensten: meldingsplichtige entiteiten zouden moeten voorzien in verplichte opleidingen voor agenten om hen bewust te maken van hun AML/CFT-verplichtingen en om hun te tonen hoe zij verdachte transacties kunnen opsporen.

➤ **Jaarlijkse rapportage door de bevoegde autoriteiten/zelfregulerende instanties inzake AML/CFT-activiteiten van de onder hun bevoegdheid vallende meldingsplichtige entiteiten**

Deze rapportageverplichting zal de nationale autoriteiten helpen hun nationale risicobeoordelingen te verrichten en meer proactieve maatregelen mogelijk maken voor het aanpakken van tekortkomingen of gebreken bij de naleving van AML/CFT-voorschriften in de volgende sectoren:

- vastgoed: in het verslag moet worden opgegeven hoeveel meldingen het zelfregulerend orgaan heeft ontvangen en hoeveel er zijn doorgegeven aan de FIE's wanneer deze beroepsbeoefenaren hun melding doen via een zelfregulerend orgaan; en
- belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen: in het verslag moet worden opgegeven hoeveel

inspecties ter plaatse het zelfregulerend orgaan heeft verricht om de naleving van het AML/CFT-kader te monitoren, hoeveel meldingen het zelfregulerend orgaan heeft ontvangen en hoeveel er zijn doorgegeven aan de FIE's wanneer deze beroepsbeoefenaren hun melding doen via een zelfregulerend orgaan.

5. CONCLUSIES

Uit de SNRB blijkt dat de interne markt van de EU nog steeds kwetsbaar is voor risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Terroristen gebruiken een breed scala aan methoden om geld te vergaren en over te maken. Criminelen bedienen zich van steeds complexere constructies en profiteren van mogelijkheden die nieuwe diensten en producten bieden, om geld wit te wassen. De bestrijding van het misbruik van het financieel stelsel is van cruciaal belang, wil men erin slagen terroristen en criminelen vleugellam te maken en de georganiseerde misdaad de economische voordelen te ontnemen die het uiteindelijke doel vormen van hun illegale activiteiten.

Uit de grondige beoordeling die de afgelopen twee jaar is uitgevoerd, blijkt dat bepaalde onderdelen van het wetgevingskader moeten worden bijgeschaafd en dat de openbare en particuliere betrokkenen meer capaciteit moet krijgen om hun nalevingstaken te vervullen.

De Commissie zal de maatregelen die reeds worden genomen, uitbreiden met de in dit verslag toegelichte maatregelen om de risico's op passende wijze te beperken. De Commissie verzoekt de lidstaten spoedig uitvoering te geven aan de aanbevelingen die in dit verslag worden gedaan. Krachtens artikel 6 van vierde witwasrichtlijn moeten lidstaten die besluiten een bepaalde aanbeveling niet toe te passen in hun nationale AML/CFT-kader, de Commissie daarvan in kennis stellen en dat besluit motiveren (het "pas toe of leg uit"- beginsel). Bij ontstentenis van een dergelijke kennisgeving wordt van de lidstaten verwacht dat zij deze aanbevelingen ten uitvoer te leggen.

Om effect te sorteren, zou het AML/CFT-beleid moeten worden aangepast aan de ontwikkeling van de financiële diensten, de evolutie van de bedreiging en de opkomst van nieuwe risico's. Met het oog daarop zal de Commissie toezien op de maatregelen die door de lidstaten worden genomen op basis van de SNRB-bevindingen, en zal zij uiterlijk in juni 2019 verslag over deze bevindingen uitbrengen. Bij die evaluatie zal ook worden beoordeeld welk effect de op nationaal en EU-niveau uitgevoerde maatregelen hebben op het risiconiveau. Om dit voortdurend veranderende probleem en het ermee gepaarde gaande misbruik van elke nieuw maas in het net het hoofd te bieden, moeten alle betrokken partijen waakzaam blijven en hun inspanningen en samenwerking opdrijven: een gecoördineerd optreden is meer dan ooit nodig, willen wij witwaspraktijken en terrorismefinanciering aanpakken en daardoor de stabiliteit van de interne markt en de veiligheid van de EU-burgers en de samenleving in haar geheel versterken.