

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1578

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en richtlijn Schone energie voor het vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 1576)

Fiche 2: 4^e spoorpakket (Kamerstuk 33 546, nr. 3)

Fiche 3: Verordening informatie bij geldovermakingen (Kamerstuk 22 112, nr. 1577)

Fiche 4: 4^e anti-witwasrichtlijn

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: 4e anti-witwasrichtlijn

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme

Datum ontvangst Commissiedocument

6 februari 2013¹

Nr. Commissiedocument

COM(2013)45

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202365

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013)21

Behandelingstraject Raad

Ecofin-raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Financiën, in nauwe samenwerking met V&J

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure art. 294 VWEU. Raad: gekwalificeerde meerderheid. EP: medebeslissingsprocedure.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Artikel 42 van het onderhavige voorstel voorziet in het delegeren van de bevoegdheid aan de Commissie om technische standaarden aan te nemen ten aanzien van:

- de additionele maatregelen die financiële groepen moeten nemen als entiteiten van die groepen actief zijn in derde landen waarvan de wetgeving het niet toestaat om afdoende maatregelen te nemen ten aanzien van gegevensbescherming of het delen van informatie binnen de groep met als doel om witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden.
- de criteria voor het bepalen van de omstandigheden waaronder het gepast is om een «centraal contactpunt» aan te wijzen voor grensoverschrijdende aanbieders van elektronisch geld of betaaldiensten in de zin van respectievelijk richtlijnen 2009/110/EC en 2007/64/EC; alsmede de taken van een dergelijk centraal contactpunt.

¹ Met de griffie van de Vaste commissie voor Financiën is afgesproken dat het fiche op de vrijdag na de driewekentermijn aan de Kamer zal worden gezonden en als tijdig verzonden zal worden beschouwd.

Hoewel de bevoegdheid voor het vaststellen van de technische standaarden wordt gedelegeerd aan de Commissie (conform de procedure vastgelegd in art. 10–14 van Verordeningen 1093/2010, 1094/2010 en 1095/2010), zal het opstellen van de technische standaarden in de richtlijn wordt opgedragen aan EBA, EIOPA en ESMA waarbij de Commissie uiteindelijk haar goedkeuring aan de opgestelde standaarden moet geven.

2. Samenvatting BNC-fiche

Nederland verwelkomt het Commissievoorstel voor de 4e anti-witwasrichtlijn. In algemene zin steunt Nederland de door de Commissie gekozen lijn, en beoordeelt Nederland het voorstel positief ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit, maar ten aanzien van enkele individuele onderdelen uit het omvangrijke voorstel plaatst Nederland kanttekeningen. Nederland laat zich bij de standpuntbepaling op dit dossier op hoofdlijnen leiden door drie belangen: ten eerste het belang van nauwe aansluiting bij de internationale standaard op dit terrein, de FATF-aanbevelingen; ten tweede het belang van de juiste balans tussen een level playing field in de interne markt en voldoende flexibiliteit om op nationaal niveau invulling te kunnen geven aan de verplichtingen; ten derde het belang van de risicogeoriënteerde benadering, op het niveau van de overheid, de toezichthouders en de private sector.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Deze richtlijn heeft als belangrijkste doel de in februari 2012 overeengekomen aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) in de Europese context toe te passen. Daarnaast stelt de Commissie enkele wijzigingen voor die verder gaan dan de FATF-standaard, mede op basis van een evaluatie van de huidige (3e) anti-witwasrichtlijn. Belangrijke wijzigingen ten opzichte van de huidige anti-witwas richtlijn (die komt te vervallen als dit voorstel wordt aangenomen) zijn:

- a) een verruiming van de reikwijdte van de richtlijn door alle aanbieders van kansspelen op te nemen in plaats van alleen casino's, door het drempelbedrag voor handelaren te verlagen van € 15.000 naar € 7500, en door aanbieders van verhuurdiensten op te nemen;
- b) een sterkere nadruk op een risico-georiënteerde benadering, op het niveau van overheden («nationale risico-analyse»), toezichthouders (risicogebaseerd toezicht) en instellingen (o.a. verplichting tot risicoanalyse);
- c) een verduidelijking van de regels voor cliëntenonderzoek, in het bijzonder bij vereenvoudigd en verscherpt cliëntenonderzoek;
- d) uitbreiding van de vereisten ten aanzien van «politiek prominente personen» (PEP's), door het opnemen van binnenlandse PEP's;
- e) het afschaffen van het concept van «derde landen equivalentie» («witte lijst»)
- f) een verplichting ten aanzien van alle rechtspersonen om te beschikken over informatie omtrent de uiteindelijk belanghebbende (UBO) van de betrokken rechtspersoon;
- g) een expliciete verwijzing naar belastingmisdrijven als gronddelict voor witwassen
- h) gedetailleerdere verplichtingen ten aanzien van de FIU en sterkere samenwerking tussen de FIU's van lidstaten;
- i) nieuwe taken voor en afstemming met de Europese toezichthouders voor financiële markten EBA, EIOPA en ESMA;

- j) meer aandacht voor en gedeeltelijke harmonisatie van bestuursrechtelijke sancties die moeten kunnen worden opgelegd bij niet-naleving van de voorschriften door instellingen.

Impact assessment

In een uitgebreide impact assessment stelt de Commissie vast dat de bestaande regels niet consequent worden geïmplementeerd, onvolkomenheden bevatten en niet consistent zijn met de recent aangepaste internationale standaard op dit gebied (FATF-aanbevelingen). Daarom beoogt het voorstel van de Commissie om de voorschriften deels aan te scherpen en te verduidelijken, meer focus op risico te introduceren en consistentie met de internationale standaard te waarborgen. Tenslotte is uitgebreid rekening gehouden met grondrechten, in het bijzonder het recht op privacy (persoonsgegevensbescherming).

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Artikel 114 van het VWEU (TFEU) geeft de EU bevoegdheid om voorstellen te doen die de werking van de interne markt betreffen. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

De subsidiariteit van het voorstel is positief, met enkele kanttekeningen. In de eerdere (3e) witwasrichtlijn was gekozen voor een minimum-harmonisatie richtlijn als instrument, om ruimte te laten aan nationale overheden om op nationaal niveau waar nodig andere en verdergaande maatregelen te nemen. Dit voorstel gaat uit van dezelfde principes en voldoet daardoor aan de uitgangspunten van subsidiariteit. Ten behoeve van een level playing field in de interne markt is het aangewezen dat internationaal vastgestelde normen (FATF-aanbevelingen) met betrekking tot de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme worden geïmplementeerd op EU-niveau. Echter, bepaalde aspecten van het voorstel lijken niet in overeenstemming met het beginsel van subsidiariteit. Zo is Nederland niet overtuigd van de noodzaak om op Europees niveau voor te schrijven welke soorten sancties opgelegd moeten kunnen worden; zie ook paragraaf 9, onderdeel i. Verder ziet Nederland wel nut en noodzaak van een supranationale risicoanalyse, maar zal bewaakt moeten worden dat de verantwoordelijkheid voor het analyseren van risico's van witwassen primair een aangelegenheid van de lidstaten blijft. Voor een supranationale risicoanalyse zou slechts ruimte moeten zijn voor zover nodig om grensoverschrijdende aspecten van risico's te adresseren, dit is ook in overeenstemming met de nieuwe FATF aanbevelingen.

Proportionaliteit

De proportionaliteit van het voorstel is positief. Het voorstel volgt in het algemeen de FATF-aanbevelingen, die zijn geformuleerd op basis van een afweging van effectiviteit (bestrijding witwassen en financieren terrorisme) en uitvoerbaarheid (implementatie door instellingen en toezicht door autoriteiten). Evenwel zijn er ten aanzien van de proportionaliteit ook enkele kanttekeningen te plaatsen. Nederland is er vooralsnog niet van overtuigd dat de volgende voorgestelde maatregelen proportioneel zijn aan het beoogde of te verwachten resultaat, mede omdat ze onvoldoende uitgaan van de risicogebaseerde benadering die elders in het richtlijnvoorstel juist een belangrijke rol speelt:

- a) de nieuwe verplichtingen voor alle rechtspersonen binnen de EU om te beschikken over informatie over hun uiteindelijk belanghebbende; zie ook paragraaf 9, onderdeel f;
- b) de uitbreiding van de reikwijdte van de Richtlijn tot alle aanbieders van kansspelen; zie ook paragraaf 9, onderdeel g;
- c) de introductie van een geschiktheidstoets voor de bestuurders en uiteindelijk belanghebbenden van alle aanbieders van kansspelen, aanbieders van verhuurdiensten en grootwaardehandelaren; zie ook paragraaf 9, onderdeel h.

Bij de verplichting voor instellingen om zelf hun risico's op witwassen en financiering van terrorisme te identificeren (zie ook paragraaf 9, onderdeel c) merkt Nederland op dat het, in lijn met de nieuwe aanbevelingen van de FATF, niet in alle gevallen om individuele risicoanalyses hoeft te gaan. Kleine instellingen (of individuele personen die binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen) moeten in bepaalde gevallen gebruik kunnen maken van een gemeenschappelijke risicoanalyse, bijvoorbeeld uitgevoerd door een branche-organisatie of toezichthouder.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

De door de Commissie voorgestelde opzet om de toezichthouders EBA, EIOPA en ESMA technische standaarden te laten formuleren (artikel 42), waarna de Commissie deze kan vaststellen ingevolge de door de lidstaten aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheid, is niet ongebruikelijk. Voor Nederland staat de vraag echter centraal of de technische standaarden daadwerkelijk louter «technisch» van aard zijn en niet beleidsinhoudelijk. Nederland is hier nog niet van overtuigd. Nederland is van mening dat eerst in de Raad en met de Commissie inhoudelijk moet worden gediscussieerd over de reikwijdte en implicaties van de verschillende onderdelen van artikel 42, voordat van delegatie van bevoegdheden sprake kan zijn. Verder zullen EBA, EIOPA en ESMA als toezichthouders voor financiële markten slechts technische standaarden kunnen formuleren voor toepassing door of ten aanzien van niet-financiële instellingen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Nationale risicoanalyse

De nieuwe verplichting voor landen om regulier een risicoanalyse uit te voeren t.a.v. witwassen en terrorismefinanciering heeft gevolgen voor het anti-witwasbeleid van de rijksoverheid. Het is echter nog niet duidelijk of dit ook additionele financiële middelen vereist t.o.v. de huidige situatie. Er lopen immers al diverse initiatieven die in sterke mate bijdragen aan het inzicht in de risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de national threat assessment (NTA witwassen), uitgevoerd door het FEC, maar bijvoorbeeld ook de criminaliteitsbeeldanalyse witwassen van de nationale recherche (onderdeel van het nationaal dreigingsbeeld) en de monitor georganiseerde misdaad van het WODC. Verder zijn reguliere publicaties van FIU-Nederland en de verschillende toezichthouders in dit opzicht relevant. Het is de verwachting dat deze bestaande initiatieven een belangrijke rol zullen

gaan spelen bij het vormgeven van de nieuwe nationale risicoanalyse. Momenteel wordt de NTA geëvalueerd waarbij wordt gezien hoe en door welk orgaan uitvoering kan worden gegeven aan een nieuwe verplichting om een risicoanalyse uit te voeren.

Toezicht

De voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn betekent ook dat er op meer instellingen toezicht gehouden zal moeten worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de diverse aanbieders van kansspelen en aanbieders van verhuurdiensten. Of, en zo ja in welke mate, dit in de context van het risicogebaseerde toezicht zal leiden tot additionele kosten voor de toezichthouders is sterk afhankelijk van de wijze waarop de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving zal worden geïmplementeerd en de invulling die de toezichthouders zullen geven aan het risicogebaseerde toezicht.

Eventuele gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Zie d)

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Gevolgen voor alle rechtspersonen en juridische entiteiten

Het Commissievoorstel voorziet in een verplichting voor alle in Nederland gevestigde rechtspersonen of juridische entiteiten om «toereikende, accurate en actuele informatie over hun uiteindelijke begunstigen» in te winnen en te bezitten. Op dit moment bestaat een dergelijke verplichting in Nederland niet. Omdat aan deze generieke verplichting geen specifieke uitvoeringsmodaliteiten worden gekoppeld, is het niet mogelijk om een indicatie te geven van de totale kosten die hiermee gemoeid zouden zijn. Nu het voorstel alle Nederlandse rechtspersonen en juridische entiteiten raakt, gaat het potentieel wel om significante lasten.

Gevolgen voor instellingen die voorheen buiten het bereik van de richtlijn vielen

Het Commissievoorstel voorziet in een grotere reikwijdte dan de huidige witwasrichtlijn. Dit betekent dat de volgende instellingen mogelijk voor het eerst met verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn te maken zouden krijgen:

- Handelaren in grote waarde, bij contante transacties vanaf € 7500
- Aanbieders van verhuurdiensten
- Aanbieders van kansspelen

De kosten in verband met de verplichtingen die in de richtlijn zijn opgenomen zijn significant, in het bijzonder voor instellingen die in het verleden geen strenge cliëntencontrole hebben toegepast. Verplichtingen zijn o.a.:

- Identificatie (en verificatie) van de cliënt
- Identificatie (en verificatie) van de uiteindelijke belanghebbende (UBO)
- Inzicht verkrijgen in doel en aard zakenrelatie
- Controle op «PEPs» (politiek prominente personen) bij cliënten en uiteindelijk belanghebbenden
- Voortdurende monitoring van de zakenrelatie, inclusief monitoren van transacties
- Meldplicht van ongebruikelijke/verdachte transacties

- Uitvoering risicoanalyse t.a.v. witwassen en terrorismefinanciering
Gevolgen voor instellingen die voorheen ook al binnen het bereik van de richtlijn vielen

Voor instellingen die in het verleden ook binnen het bereik van de richtlijn vielen zal een aantal onderdelen uit het Commissievoorstel nieuwe kosten introduceren. Hier geldt wederom dat op basis van het voorstel van de Commissie nog geen concrete inschatting te maken is van de hoogte van de kosten; dit hangt te sterk af van de uitwerking die deze vereisten zouden krijgen bij nationale implementatie. Het betreft in ieder geval de verplichte risicoanalyse ten aanzien van witwassen en terrorismefinanciering en de introductie van de verplichte risicogebaseerde controle op binnenlandse politiek prominente personen (politically exposed persons = PEPs; zie voetnoot 5 in dit fiche). Daartegenover staat dat de voorschriften voor vereenvoudigd en verscherpt cliëntenonderzoek sterk zijn vereenvoudigd en meer mogelijkheden bieden voor een risicogebaseerde implementatie van de vereisten. Dit zou bij lagere risico's dus tot lagere kosten moeten kunnen leiden, wederom afhankelijk van de wijze van implementatie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Bij nationale implementatie van dit Commissievoorstel zou de volgende regelgeving moeten worden aangepast:

- Wet ter voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme (WWFT)
- Wet op de Kansspelen
- Burgerlijk Wetboek

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Er wordt een implementatietermijn voorgesteld van twee jaar. Dit lijkt haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

In algemene zin zijn de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar; er worden geen bijzondere implicaties voorzien voor de uitvoerbaarheid.

b) Handhaafbaarheid

In algemene zin zijn de voorgestelde maatregelen handhaafbaar. Ten aanzien van de verplichting voor alle rechtspersonen en juridische entiteiten (zie 3f en 9f) geldt echter het volgende: Nederland kent in het belang van de relatie tussen het bestuur en de aandeelhouder een verplichting voor het bestuur voor vennootschappen om een aandeelhoudersregister te houden. Zoals aangekondigd in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 19 december 2012 (Kamerstukken II 2012/13, 32 608, nr. 4) is voor de toekomst een centraal

aandeelhoudersregister voorzien. De verplichting in het voorstel voor rechtspersonen om informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden bij te houden gaat echter inhoudelijk verder: uiteindelijk belanghebbenden zijn naast aandeelhouders ook natuurlijke personen die (feitelijke) zeggenschap kunnen uitoefenen in de rechtspersoon of begunstigden zijn van het kapitaal van die rechtspersoon. Mede met het oog op de complexiteit heeft Nederland bedenkingen bij de handhaafbaarheid van een dergelijke verplichting.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Algemeen

In algemene zin steunt Nederland het voorstel van de Commissie dat ertoe dient om de gewijzigde FATF-aanbevelingen te vertalen naar de Europese context. Wel is er een aantal aandachtspunten. Leidende principes voor Nederland ten aanzien van dit voorstel zijn:

- er dient zo min mogelijk verschil te bestaan tussen de FATF-aanbevelingen en de regelgeving zoals die in de EU-lidstaten van kracht is. Dit draagt bij aan een wereldwijd gelijk speelveld en de internationale reputatie van de EU, en het voorkomt «EU-problemen» bij de FATF-evaluaties van EU-lidstaten.
- er dient voldoende ruimte en flexibiliteit te zijn voor een passende nationale implementatie van de richtlijn, vooral op die elementen waar een nauw verband bestaat met strafrechtelijke en opsporingsvraagstukken waar de nationale overheden het primaat hebben.
- De risico-georiënteerde benadering biedt de beste waarborgen voor een effectief en succesvol beleid ten aanzien van voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Nederland is voor het consequent doorvoeren van een risicogebaseerde benadering, op alle niveaus (overheid, instellingen, toezichthouder).

Losse onderdelen – belangrijkste wijzigingen ten opzichte van huidige richtlijn

a. Reikwijdte: verlaging drempelwaarde voor handelaren in grote waarde van € 15.000 naar € 7500.

Hoewel Nederland niet principieel tegenstander is van een lagere drempelwaarde, is Nederland vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak van deze uitbreiding van de reikwijdte. Hoewel het in voorkomende gevallen een goed idee kan zijn om handelaren in grote waarde reeds bij een lager bedrag dan € 15.000 een rol te geven t.a.v. signaleren van mogelijke verdachte transacties, is onzeker of deze generieke uitbreiding van de reikwijdte hiervoor het meest geëigend is. Lidstaten hebben zelf reeds de mogelijkheid om nationaal een lagere drempelwaarde te hanteren indien daartoe aanleiding bestaat. Daarom zou verlaging van deze drempelwaarde uitsluitend op EU-niveau geregeld moeten worden indien de risico's die hiermee worden geadresseerd ook op EU-niveau worden/zijn gesignaleerd. Nederland ziet uit naar de informatie die de Commissie en andere landen op dit punt zullen aandragen.

b. Reikwijdte: het opnemen van «aanbieders van gokdiensten» in plaats van casino's

Nederland is vooralsnog niet overtuigd dat dit voorstel proportioneel is ten aanzien van het risico dat wordt geadresseerd. De risico-georiënteerde benadering zou erop gericht moeten zijn om alleen strenge en aanvullende eisen te stellen aan marktpartijen die een verhoogd risico ten aanzien van witwassen of terrorismefinanciering met zich brengen. Dat is niet bij alle aanbieders van de bedoelde diensten evident. Niettemin stelt dit richtlijnvoorstel dat een autorisatie- en toezichtstructuur moet worden gecreëerd ten aanzien van alle aanbieders van kansspelen (zie ook «h. toezicht» hieronder). De exacte reikwijdte is nog onduidelijk, maar vooralsnog lijkt het erop dat alle vormen van kansspelen op afstand en de zogenaamde landbased kansspelen zoals loterijen, speelautomaten, sportwedenschappen, bingo, poker, etc. binnen de werkingssfeer van de richtlijn zouden komen. Nederland is niet tegen uitbreiding van het begrip «casino» zodat ook andere gokactiviteiten eronder vallen (met name online kansspelen is gewenst), maar dan moet wel goed worden gekeken welke entiteiten «binnen boord» worden gehaald, en om welke reden. Dit zou op basis van een risicoanalyse dienen te gebeuren. Gegeven de verschillen die er tussen de lidstaten bestaan in het aanbod van kansspelen, zou dit het meest geëigend op nationaal niveau dienen plaats te vinden.

c. Risicogebaseerde benadering

Nederland steunt de voorstellen van de Commissie voor het verder doorvoeren van de risicogeorieënteerde benadering die een goede afspiegeling zijn van de door de FATF overeengekomen aanbevelingen. De voorstellen hebben betrekking op nationale overheden, instellingen, en toezicht.

- a) De nationale risicoanalyse op overheidsniveau moet een belangrijke impuls geven aan de effectiviteit van het beleid. Nederland zet nog wel vraagtekens bij het voorstel om de nationale risicoanalyse te delen met de andere lidstaten en de ESA toezichthouders. Op dit punt is het Commissievoorstel niet consequent: overweging 17 zegt dat de analyse gedeeld moet worden «where appropriate», terwijl artikel 7(5) zegt dat er gedeeld moet worden «upon request». Nederland ondersteunt de eerste versie van de tekst; dit met het oog op de mogelijk vertrouwelijke aard van (delen van) de risicoanalyse.
- b) De verplichtingen ten aanzien van de instellingen dragen bij aan een doelgerichte preventie van financiële criminaliteit. Wel moet duidelijk worden dat, in lijn met de FATF-aanbevelingen, niet in alle gevallen een individuele risicoanalyse vereist is.
- c) Het risicogebaseerde toezicht, tenslotte, is volgens Nederland een belangrijke voorwaarde voor een efficiënte allocatie van middelen en een slagvaardig toezicht. Nederland meent derhalve dat dit risicogebaseerde toezicht te vrijblijvend in de richtlijn is opgenomen (het wordt niet verplicht gesteld).

d. Klantenonderzoek: vereenvoudigd en verscherpt klantenonderzoek

Nederland is voorstander van de voorgestelde wijzigingen die enerzijds goed aansluiten bij de FATF-aanbevelingen en anderzijds voldoende flexibiliteit geven voor een risicogebaseerde invulling. Het richtlijnvoorstel is op deze onderwerpen terecht minder gedetailleerd dan de huidige richtlijn, en veel meer gericht op de gevolgen van de inschatting van het risico van een bepaalde zakelijke relatie of transactie. Over de factoren die kunnen bijdragen aan lager risico (Annex II) en aan hoger risico (Annex III) zal nog moeten worden gediscussieerd. Nederland neemt in deze context

met interesse kennis van het feit dat de ESA toezichthouders in het richtlijnvoorstel wordt opgedragen om met richtsnoeren te komen ten aanzien van deze risicofactoren. Het moet in ieder geval nog worden gezien wat de rol van deze richtsnoeren is t.o.v. de nationaal geldende richtsnoeren van de bevoegde toezichthouders.

e. PEPs: binnenlandse PEP

De additionele verplichtingen ten aanzien van binnenlandse PEPs (politiek prominente personen) zijn in lijn met de nieuwe aanbevelingen van de FATF. Nederland heeft altijd gepleit voor een risicogebaseerde benadering van PEPs, en de formulering die voor binnenlandse PEPs is gekozen wijkt in dat opzicht dan ook af van de strikter op regels gebaseerde formulering voor buitenlandse PEPs. Nederland hecht er sterk aan het verschil in benadering tussen binnenlandse en buitenlandse PEPs te handhaven. Dit verschil in benadering heeft zowel betrekking op de identificatie van PEPs als op de situaties waarin additionele maatregelen worden vereist.

f. Verplichting voor alle rechtspersonen t.a.v. informatie over eigen UBO

Instellingen zijn op grond van de Derde Witwasrichtlijn al verplicht om cliëntenonderzoek uit te voeren. Daarbij moeten zijn ondermeer vaststellen wie de uiteindelijk belanghebbenden zijn van de cliënt. Bij een rechtspersoon gaat het, kort gezegd, om de natuurlijke personen die (direct of indirect) een significante mate van eigendom of zeggenschap hebben in die rechtspersoon, of begunstigde zijn van die rechtspersoon. Volgens het voorstel zouden alle rechtspersonen in de EU die informatie zelf moeten bijhouden. Dit zou in theorie het cliëntenonderzoek kunnen vergemakkelijken: instellingen hoeven niet meer op zoek naar informatie als deze reeds beschikbaar is.

Toch is Nederland niet overtuigd van de wenselijkheid van een dergelijke maatregel. Het vaststellen van de uiteindelijk belanghebbende kan een complex proces zijn, zodat deze maatregel van zeer veel personen een inspanning zou vergen, reeds om met deze materie vertrouwd te raken. Daarbij komt dat een instelling in het kader van het cliëntenonderzoek toch gehouden zou zijn dergelijke informatie zelf te controleren. Verder zou toezicht op de naleving van een dergelijke verplichting moeilijk zijn vorm te geven.

Vooralsnog ziet Nederland dan ook meer in een centraal aandeelhoudersregister zoals aangekondigd in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 19 december 2012 (Kamerstukken II 2012/13, 32 608, nr. 4).

g. Equivalentie

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om niet langer verplicht te werken met een lijst van derde landen die «equivalent» zijn aan de EU-lidstaten voor wat betreft de systemen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De risicogebaseerde benadering maakt dat een dergelijke lijst niet aangewezen is bij de afwegingen die instellingen zelf moeten maken ten aanzien van (het risicoprofiel van) hun cliënten.

h. Toezicht

Voor de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is de inrichting van het toezicht van groot belang. Nederland zal het voorstel dan ook steeds mede in dat licht beoordelen.

Opvallend is dat het voorstel telkens een risicogebaseerde benadering voorstaat, terwijl inzake het toezicht slechts de mogelijkheid van een risicogebaseerde benadering wordt benoemd. Dit lijkt ook niet conform

FATF-aanbeveling 28, in elk geval voor wat betreft voor wat betreft het toezicht op de niet-financiële instellingen.

Nederland heeft twijfels bij de reikwijdte van de voorgestelde geschiktheidstoets voor bestuurders en uiteindelijk belanghebbenden van alle aanbieders van gokdiensten en verhuurdiensten en alle grootwaardehandelaren. In elk geval zou rekening zijn te houden met omvang en risico van de diensten of transacties. Hier is van belang dat het Richtlijnvoorstel een grotere reikwijdte heeft dan de FATF-aanbevelingen. Voor wat betreft gokdiensten is de reikwijdte van de FATF-aanbevelingen beperkt tot casino's (inclusief online casino's), voor grootwaardehandelaren geldt een hogere drempelwaarde (€ 15.000) en verhuurdiensten vallen geheel niet onder die aanbevelingen. Nederland meent dan ook dat het voorstel op deze punten meer in lijn met de FATF-aanbevelingen gebracht kan worden.

i. Administratieve sancties

De voorgestelde bepalingen inzake bestuursrechtelijke sancties roepen vragen op inzake subsidiariteit. Vooral nog is Nederland niet overtuigd van de noodzaak om op Europees niveau voor te schrijven welke soorten sancties opgelegd moeten kunnen worden. Bij het publiceren van geconstateerde overtredingen zou zijn te voorzien in de mogelijkheid van rechterlijke toetsing vooraf. Anders dan bij bijvoorbeeld een boete kan een publicatie immers achteraf niet meer ongedaan worden gemaakt. Zie bijvoorbeeld artikel 1:97 van de Wet op het financieel toezicht. Een andere sanctie die nationale toezichthouders zouden moeten kunnen opleggen strekt tot een tijdelijk verbod om functies bij instellingen uit te oefenen. Hier zij opgemerkt dat dit resultaat in de financiële sector en voor advocaten en notarissen al langs andere weg wordt bereikt. Zo zal bij een geschiktheidstoets eventuele verantwoordelijkheid voor overtreding van anti-witwasregels een rol kunnen spelen.

j. FIUs + FIU-NET

De meer gedetailleerde verplichtingen ten aanzien van FIU's zijn conform FATF aanbevelingen. Nederland is in grote lijnen akkoord met deze meer gedetailleerde verplichtingen. Voor Nederland zitten hier geen belangrijke nieuwe verplichtingen bij die consequenties voor de huidige taken en bevoegdheden van de FIU hebben. De voorgestelde bepalingen inzake de samenwerking van de FIU's binnen de Europese Unie worden ook door Nederland gesteund. Nederland onderschrijft het belang dat in de richtlijn wordt gehecht aan FIU.net en Nederland steunt de aanmoediging van lidstaten om van het gedecentraliseerde netwerk van FIU.net gebruik te maken.

k. Rol van Europese toezichthouders EBA, EIOPA en ESMA

Nederland is geen tegenstander van het idee om de Europese toezichthouders te betrekken bij de communautaire inspanningen om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. De wijze waarop dit het best zou kunnen worden ingevuld is echter nog onvoldoende verkend en uitgewerkt door de Commissie. De huidige voorstellen ten aanzien van de rol van de Europese toezichthouders bij zowel de technische standaarden (art. 42) als de «richtsnoeren» bij cliëntencontrole (art. 15 en 16) roepen o.a. vragen op inzake bevoegdheden en reikwijdte.

I. Belastingmisdrijven als gronddelict voor witwassen

Nederland is groot voorstander van het expliciet opnemen van «belastingmisdrijven» in de lijst van delicten die verplicht als gronddelict voor witwassen moeten gelden. Dit is in lijn met het besluit dat de FATF hierover heeft genomen, mede op initiatief van het Nederlandse FATF-voorzitterschap.