

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2588

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn gebruik financiële informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten

Fiche: Richtlijn digitalisering oprichting en inschrijving van Kapitaalvennootschappen (Kamerstuk 22 112, nr. 2589)

Fiche: Richtlijn grensoverschrijdende omzetting, fusie en splitsing (Kamerstuk 22 112, nr. 2590)

Fiche: Verordening over sovereign bond-backed securities (SBBS) (Kamerstuk 34 973, nr. 2)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Richtlijn gebruik financiële informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn tot vaststelling van regels ter vergemakkelijking van het gebruik van financiële en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten en tot intrekking van Besluit 2000/642/JBZ
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
april 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 213
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2018:213:FIN&rid=1>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2018) 114 en SWD (2018) 115 (samenvatting) en SEC (2018) 197
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 87, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees parlement*
Medebeslissingsprocedure

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 17 april 2018 is door de Europese Commissie, samen met de publicatie van het 14e voortgangsverslag naar een effectieve Security Union, een reeks nieuwe veiligheidsvoorstellen ingediend om resterende lacunes in de veiligheidswetgeving verder te dichten. Hiermee wordt beoogd om de ruimte waarin terroristen en criminelen opereren verder in te perken door hen de middelen te ontfangen die nodig zijn om misdaden te plannen, te financieren en uit te voeren. Wanneer criminelen grensoverschrijdend opereren, bevinden hun bezittingen, maar ook hun bankrekeningen, zich vaak verspreid in de EU of zelfs daarbuiten. Ze maken bovendien gebruik van moderne technologieën waarmee geld in enkele uren in verschillende valuta kan worden overgeschreven naar verschillende bankrekeningen. Tijdige financiële informatie is essentieel voor het opsporingsonderzoek en een gebrek aan financiële informatie belemmert de opsporing van geldstromen die ontstaan als gevolg van criminele activiteiten. Crimineel vermogen blijft daardoor uit het zicht van politie en justitie waardoor bijvoorbeeld bevrozing niet mogelijk is. Lidstaten zijn vrij om de organisatorische aard van de financiële inlichtingen eenheid (hierna: FIU's, aangewezen diensten die nationaal bevoegd zijn om ongebruikelijke en/of verdachte transacties te ontvangen en analyseren) te bepalen met als gevolg dat de verschillende FIU's in verschillende mate toegang hebben tot relevante gegevens. Dit kan leiden tot een beperkte uitwisseling van informatie tussen rechtshandavingsinstanties en FIU's.

Tegen deze achtergrond beoogt de richtlijn lidstaten te verplichten om bevoegde autoriteiten aan te wijzen die rechtstreeks toegang krijgen tot en kunnen zoeken in centrale nationale registers van bankrekeningen die verplicht zullen worden ingesteld ter uitvoering van de richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn¹, waarvan de inwerkingtreding is voorzien voor dit voorjaar, voor zover het identificerende gegevens betreft. De aangewezen autoriteiten moeten autoriteiten zijn die bevoegd zijn om strafbare feiten te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen. De nationale eenheden van Europol en de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen worden in elk geval aangewezen (artikel 3, lid 1). De aangewezen autoriteiten krijgen direct en onmiddellijk toegang tot (uitsluitend) identificerende gegevens over bankrekeningen indien noodzakelijk voor de uitvoering van hun taak met als doel het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van ernstige strafbare feiten of ter ondersteuning van een opsporingsonderzoek inzake een ernstig strafbaar feit (artikel 4, lid 1). In artikel 2 onder I van het voorstel is gedefinieerd wat onder ernstige strafbare feiten dient te worden verstaan, te weten: de vormen van criminaliteit die worden genoemd in de bijlage bij Verordening (EU) 2016/794 van het Europees parlement en de Raad. Daarin staan dertig delicten genoemd, waaronder terrorisme, georganiseerde misdaad, drugshandel, mensenhandel en witwasactiviteiten. Alleen aangewezen en geautoriseerde personen krijgen per geval toegang tot de gegevens (artikel 5, lid 1).

Ook dienen de lidstaten autoriteiten aan te wijzen die bevoegd zijn om financiële informatie of financiële analyses te verzoeken aan en te ontvangen van de FIU. Ook deze aangewezen autoriteiten moeten autoriteiten zijn die bevoegd zijn om strafbare feiten te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen. Hieronder vallen in elk geval de nationale eenheden van Europol (artikel 3, lid 2). De FIU dient, met inachtneming van de nationale procedurele waarborgen, te voldoen aan deze verzoeken wanneer de financiële informatie of analyses in een bepaald geval noodzakelijk zijn voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van ernstige strafbare feiten (artikel 7, lid 1). De autoriteiten die de financiële gegevens hebben ontvangen van de FIU mogen deze gegevens vervolgens verder verwerken om ernstige strafbare feiten te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen (artikel 7, lid 2). Ook de bevoegde autoriteiten dienen, met inachtneming van de nationale procedurele waarborgen, te voldoen aan verzoeken van de FIU om gegevens wanneer deze gegevens in een bepaald geval noodzakelijk zijn voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van witwassen, gronddelicten en terrorismefinanciering (artikel 8).

Het voorstel bevat tevens de verplichting voor de lidstaten om de FIU's in staat te stellen om financiële informatie en analyses uit te wisselen met andere FIU's in de EU indien deze gegevens noodzakelijk zijn voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van witwassen, gronddelicten en terrorismefinanciering (artikel 9, lid 1).

Tot slot bevat het voorstel de verplichting voor lidstaten om te zorgen dat de nationale eenheden van Europol in bepaalde gevallen antwoorden op verzoeken van Europol voor zover het gegevens inzake bankrekeningen betreft en voor zover het verzoek binnen de taken en verantwoordelijkheden van Europol valt (artikel 10, lid 1). Ook moeten lidstaten zorgen dat FIU's reageren op verzoeken van Europol via de nationale eenheden die zijn gerelateerd aan financiële informatie en analyses (artikel 10, lid 2).

¹ In het voorstel wordt de richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn ook wel aangeduid als de vijfde anti-witwasrichtlijn.

Het voorstel wordt ondersteund door een effectbeoordeling waarin onder andere is beoordeeld op welke wijze de toegang van de bevoegde autoriteiten tot financiële informatie ten behoeve van onderzoek naar strafbare feiten kan worden verruimd, waarbij naar twee zaken is gekeken: de toegang van de bevoegde autoriteiten tot centrale registers van bankrekeningen of systemen voor gegevensontsluiting en de verbetering van de samenwerking tussen FIU's en de bevoegde autoriteiten. Er zijn drie opties beschreven, waarbij de wetgevende optie verder is uitgesplitst naar de soorten misdrijven, de wijze van toegang van de bevoegde autoriteiten, de gegevens waartoe toegang wordt verkregen, alsmede de uitwisseling van informatie tussen de FIU's en verzoeken om informatie van FIU's aan de bevoegde autoriteiten. De Commissie opteert met betrekking tot de toegang tot centrale registers van bankrekeningen, voor de goedkeuring van een wetgevingsinstrument van de EU dat de bevoegde autoriteiten directe toegang zou verlenen (B.1.a). Deze toegang moet worden verleend ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek naar alle vormen van zware criminaliteit als bedoeld in artikel 3, lid 1, van de Europol-verordening (A.3). De toegang van Europol dient indirect te zijn, maar door Europol ondersteunde onderzoeken zouden ook profiteren van toegang tot informatie in centrale registers van bankrekeningen (C.2.a). De centrale registers van bankrekeningen bevatten slechts beperkte informatie waardoor de gevolgen voor het recht op de bescherming van persoonsgegevens tot een minimum beperkt blijven. De toegangsrechten zijn beperkt en slechts bedoeld voor de autoriteiten die in het betrokken geval nodig zijn, zodat wordt gezorgd voor evenredigheid ten aanzien van de gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens.

De Commissie beoogt met dit voorstel enerzijds snellere toegang te bewerkstellingen voor bevoegde autoriteiten tot bepaalde financiële informatie en anderzijds een effectievere en efficiëntere samenwerking tussen FIU's en bevoegde autoriteiten te realiseren. De voorkeursoptie brengt weliswaar kosten met zich mee, maar deze kosten worden bespaard door het verlagen van administratieve lasten die verband houden met het verzenden en beantwoorden van «algemene» verzoeken of verzoeken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het voorstel beoogt het financieel rechercheren in de lidstaten en de samenwerking daarbij tussen de lidstaten te versterken. Ook het huidige Nederlandse beleid is gericht op het versterken van het financieel rechercheren. In de strafrechtketen is de laatste jaren de capaciteit bij de verschillende diensten daarvoor uitgebreid. Ook het wettelijk instrumentarium is verruimd, zoals de ontnemingswetgeving, de wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit en de wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. Er wordt momenteel gewerkt aan de realisatie van een verwijzingsportaal bankgegevens (het nationale centrale register van bankrekeningen). Dit verwijzingsportaal bankgegevens zal het mogelijk maken om snel en accuraat uitsluitend identificerende gegevens die zijn opgenomen in het verwijzingsportaal bankgegevens bij banken op te vragen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland onderschrijft het belang van het voorstel, dat het gebruik van tijdige en juiste financiële gegevens voor de opsporing en vervolging van

ernstige criminaliteit, in het bijzonder witwassen en terrorismefinanciering vergemakkelijkt.

Daarbij past dat alle lidstaten vergelijkbare bevoegdheden hebben ten aanzien van deze vaak grensoverschrijdende vormen van criminaliteit. Nederlandse wetgeving lijkt op het eerste gezicht na de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn reeds in belangrijke mate te voldoen aan dit richtlijnvoorstel.

Nederland onderschrijft het belang van een effectieve informatie-uitwisseling tussen FIU's onderling en rechtshandhavende instanties. Bij de precieze uitwerking van de bepalingen op dat terrein dienen de relevante regels zoals opgesteld door de Financial Action Task Force en in het kader van de vierde anti-witwasrichtlijn en de richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn, in acht te worden genomen.² Hierbij is het ook van belang dat in Nederland de rechtshandhavende instanties momenteel al door tussenkomst van de Landelijk Officieren van Justitie witwassen en van terrorismefinanciering informatieverzoeken kunnen doen aan FIU-Nederland. Op grond van het voorstel (artikel 7 gelezen in samenhang met artikel 2, sub l) kan de FIU bevestigd worden voor zover nodig voor het voorkomen, opsporen, onderzoek of vervolgen van vormen van criminaliteit zoals genoemd in bijlage 1 bij Verordening (EU) 2016/794 van het Europees parlement en de Raad³. In Nederland kan echter voor elk onderliggend misdrijf voor witwassen alsook voor terrorismefinanciering een informatieverzoek worden gedaan aan de FIU-Nederland.

Het voorstel beoogt ook de informatie-uitwisseling tussen Europol en de FIU's te versterken alsmede Europol toegang te geven tot centrale nationale registers van bankrekeningen. Dit onderdeel dient nog nader te worden gezien temeer Europol een andere rol en verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van de nationale rechtshandhavende instanties. Hierbij is onder meer van belang dat de integriteit en doeltreffendheid van de Nederlandse strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen worden gewaarborgd en ten aanzien van de FIU's de operationele onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de FIU's blijft bestaan.

Met dit voorstel wordt beoogd dat bevoegde autoriteiten toegang krijgen tot mechanismes waarin persoonsgegevens zijn opgenomen of door middel waarvan persoonsgegevens kunnen worden opgevraagd. Dit heeft gevolgen voor het recht op privacy en het recht op bescherming van persoonsgegevens. De toegang tot en het gebruik van deze gegevens dient daarom omgeven te zijn met voldoende waarborgen. De richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging⁴ is van toepassing en

² Opgemerkt zij overigens dat Nederland heeft gekozen voor een meldingsplicht voor instellingen met betrekking tot ongebruikelijke transacties en niet, zoals in andere lidstaten, met betrekking tot verdachte transacties. Een transactie is ongebruikelijk wanneer de instelling op basis van vooraf vastgestelde indicatoren aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze transactie verband kan houden met witwassen of de financiering van terrorisme. Na de melding analyseert de FIU de transactie en komt in bepaalde gevallen tot een verdachtverklaring. Deze verdachte transactie wordt vervolgens ter beschikking gesteld aan opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

³ Verordening (EU) 2016/794 van het Europees parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad

⁴ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

voorziet in waarborgen voor de gevallen waarin de belangen van de bevoegde autoriteiten nopen tot gegevensuitwisseling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens een eerste bespreking hebben vrijwel alle lidstaten aangegeven positief tegenover het voorstel te staan, maar zij hebben tevens benadrukt dat zij het voorstel nog moeten bestuderen. Het krachtenveld in het Europees parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid positief. De EU heeft een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het gebied van de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht (artikel 4, lid 2, onder j, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). De Commissie baseert de richtlijn op artikel 87, tweede lid, VWEU op grond waarvan de EU bevoegd is om op het terrein van politieke samenwerking maatregelen vast te stellen voor (a) de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie en (b) steun voor de opleiding van personeel, alsmede samenwerking betreffende de uitwisseling van personeel, apparatuur en onderzoek op het gebied van criminalistiek. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief en onderschrijft de noodzaak voor opsporingsinstanties en FIU's om tijdig te beschikken over de juiste (financiële) gegevens zodat deze gegevens nationaal en internationaal uitgewisseld kunnen worden. Criminaliteit is immers steeds vaker grensoverschrijdend, maatregelen op internationaal en Europees niveau zijn daarom noodzakelijk.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. De voorgestelde wijze om toegang te verkrijgen tot bankrekeningregisters is niet te vergaand, het is beperkt tot aangewezen bevoegde autoriteiten en daarbinnen tot daartoe geautoriseerde personen. Toegang tot de gegevens kan bovendien alleen met een specifiek doel, uitsluitend per geval en het betreft alleen identificerende gegevens. Het voorstel gaat daarom niet verder dan noodzakelijk is. Om minimum harmonisatie op Unie-niveau, flexibiliteit en voldoende ruimte ten aanzien van de nationale implementatie te verzekeren, is een richtlijn het aangewezen instrument.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie voorziet geen budgettaire implicaties voor de EU-begroting.

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

De impact van het voorstel op de werkprocessen van de uitvoeringsinstanties en de financiële consequenties daarvan worden nog geïnventariseerd. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het centrale nationale register van bankrekeningen (in Nederland: het verwijzingsportaal bankgegevens) vloeit voort uit de implementatie van de richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn. Dit voorstel heeft geen extra gevolgen voor de banken dan nu al voorzien bij de realisatie van het verwijzingsportaal bankgegevens.

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

Het centrale nationale register van bankrekeningen (in Nederland: het verwijzingsportaal bankgegevens) vloeit voort uit de implementatie van de richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn. Dit voorstel heeft geen extra gevolgen voor regeldruk of administratieve lasten dan nu al voorzien bij de realisatie van het verwijzingsportaal bankgegevens.

Voor wat betreft de centrale registers zijn de consequenties voorts beperkt toe het aanleveren van statistische informatie aan de Europese Commissie.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen

6. Implicaties juridisch

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

Voor de implementatie van de richtlijn is naar verwachting aanpassing van nationale regelgeving nodig, in elk geval voor wat betreft de aanwijzing van bevoegde autoriteiten. Voor het overige voldoet Nederlandse wetgeving na de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn reeds in belangrijke mate aan het voorstel.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan N.v.t.

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

Het voorstel bevat een implementatietermijn van 26 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn. Het kabinet geeft de voorkeur aan een vaste implementatietermijn van minimaal 24 maanden na inwerkingtreding van dit voorstel. Het kabinet vindt de voorgestelde termijn derhalve niet wenselijk.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 18, lid 2) op grond waarvan de Commissie, niet eerder dan zes jaar na de datum van omzetting van de richtlijn, een evaluatie verricht en verslag uitbrengt aan het Europees parlement en de Raad over de belangrijkste bevindingen. Het kabinet steunt deze bepaling.

In het voorstel is geen horizonbepaling opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De bepalingen die zien op het centrale nationale register van bankrekeningen hebben geen extra implicaties voor de uitvoering en/of handhaving dan nu al voorzien bij de realisatie van het verwijzingsportaal bankgegevens. Het verwijzingsportaal bankgegevens zal een capaciteitsbesparing opleveren voor de diensten die straks op het portaal zullen aansluiten.

De bepalingen die zien op mogelijke uitwisseling van informatie tussen Europol en de FIU's hebben eventueel impact op de capaciteit van de FIU-Nederland. Momenteel kan nog niet worden ingeschat hoeveel informatieverzoeken FIU-Nederland meer zal gaan ontvangen en gaan delen met Europol. De informatieverzoeken van de bevoegde autoriteiten aan de FIU-NL en tussen de FIU's van de verschillende lidstaten hebben geen extra impact voor de uitvoering, nu dit in de huidige Nederlandse wetgeving reeds mogelijk is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen