Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

31 477 Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 95 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2024

Met deze brief informeer ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, uw Kamer over het op handen zijnde akkoord op het pakket met Europese wetgevende voorstellen op het terrein van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering (hierna: AML-pakket). Het pakket is geagendeerd op de Coreper van 14 februari. Nederland is voornemens om in te stemmen met het pakket, omdat het belangrijke verbeteringen bevat in de harmonisatie van regelgeving en de oprichting van een Europese anti-witwasautoriteit. Wel zal Nederland hierbij een stemverklaring afleggen, vanwege de bedenkingen die Nederland heeft bij het ontbreken van een bevoegdheid voor lidstaten om te bepalen of de introductie van een mogelijkheid voor poortwachters om gezamenlijke voorzieningen op te richten waarin transactiegegevens gedeeld kunnen worden wenselijk is in nationaal verband. Hierdoor heeft het nationale parlement niet meer de mogelijkheid om de principiële afweging te maken of poortwachters gezamenlijke voorzieningen moeten kunnen opzetten.

Hieronder zal ik eerst ingaan op de achtergrond van het pakket, vervolgens een appreciatie geven van de uitkomsten van de onderhandelingen, een toelichting geven op de keuze om over te gaan tot instemming met gebruikmaking van de mogelijkheid om een stemverklaring af te leggen en tot slot het vervolg schetsen.

Achtergrond AML-pakket

De Europese Commissie heeft het AML-pakket in 2021 gepubliceerd.[1] Het bevat een verordening met verplichtingen voor poortwachters (hierna: AML-verordening), een richtlijn (hierna: AML-richtlijn) en een verordening ter oprichting van een Europese anti-witwasautoriteit (hierna: AMLA-verordening). Op 7 december 2022 heeft de Raad een Raadsak-

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

kst-31477-95
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

koord bereikt ten aanzien van de eerste twee wetgevende stukken.[2] Ten aanzien van de AMLA-verordening had de Raad al op 29 juni 2022 een Raadsakkoord bereikt.[3] Deze akkoorden zijn in belangrijke mate in lijn met de Nederlandse inzet uit de BNC-fiches.[4]

Op 28 maart 2023 heeft het Europees Parlement zijn mandaat vastgesteld.[5] Met dit mandaat als uitgangspunt voor het EP en de Raadsconclusies als uitgangspunt voor de Raad, zijn in april 2023 de trilogen gestart. Op 13 december 2023 hebben de Raad en het Europees Parlement een voorlopig akkoord bereikt op de AMLA-verordening, met uitzondering van de locatie van de autoriteit.[6] Op 18 januari 2024 hebben de Raad en het Europees Parlement ook een voorlopig akkoord bereikt op de AML-verordening en de AML-richtlijn.[7] Op 7 februari 2024 heeft het voorzitterschap van de Raad de finale teksten van de wetgevingshandelingen gedeeld met de lidstaten die uit de onderhandelingen met het Europees Parlement zijn gekomen en de stilteprocedure[8] gestart.

Appreciatie AML-pakket

Met dit pakket wordt beoogd de effectiviteit van het anti-witwasraamwerk van de Europese Unie te verbeteren door de regelgeving meer te harmoniseren en een Europese anti-witwasautoriteit op te richten. De kernverplichtingen voor poortwachters zijn opgenomen in een verordening, die – anders dan een richtlijn – directe werking heeft en dus niet omgezet hoeft te worden in nationale regelgeving. Dit verkleint de kans op verschillen in de uitvoering van de verplichtingen door poortwachters uit verschillende lidstaten. De introductie van AMLA zorgt bovendien voor meer consistentie in de interpretatie en toepassing van de regelgeving door (nationale) toezichthouders en creëert – waar nodig – de mogelijkheid van grensoverschrijdend toezicht die nationale toezichthouders ontberen. In bijlage I bij deze brief wordt nader ingaan op de uitkomsten van de onderhandelingen in relatie tot de inzet uit de BNC-fiches.

Nederland heeft zich altijd een sterk voorstander getoond van dit pakket. In de BNC-fiches heeft het kabinet aangegeven meer harmonisatie van de regelgeving en de oprichting van een Europese autoriteit noodzakelijk en wenselijk te vinden vanwege het veelal grensoverschrijdende karakter van witwassen en terrorismefinanciering.[9] Voor de publicatie van dit pakket, bepleitte Nederland de noodzaak van meer harmonisatie en de oprichting

---

[2] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1916, bijlage. Zie ook: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/07/anti-money-laundering-council-agrees-its-position-on-a-strengthened-rulebook/.

[3] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1865 Zie ook: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/29/new-eu-authority-for-anti-money-laundering-council-agrees-its-partial-position/.

[4] Kamerstuk 22 112, nr. 3202.

[5] https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230327IPR78511/new-eu-measures-against-money-laundering-and-terrorist-financing.

[6] https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/13/anti-money-laundering-council-and-parliament-agree-to-create-new-authority/.

[7] https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/18/anti-money-laundering-council-and-parliament-strike-deal-on-stricter-rules/.

[8] Een stilteprocedure is een onofficiële, maar veelgebruikte methode om te testen of lidstaten een tekst kunnen steunen. Tijdens een stilteprocedure worden de lidstaten gevraagd om binnen een vooraf bepaald tijdsbestek (meestal 48 uur) de «stilte» niet te doorbreken. De lidstaten die ervoor kiezen de stilte te doorbreken hebben nog bezwaren bij de tekst. Het voorzitterschap kan aan het eind van een stilteprocedure inventariseren of er voldoende steun is om de tekst te agenderen in de Coreper. Soms worden er nog beperkte aanpassingen gedaan om de bezwaren van lidstaten weg te nemen die de stilte hebben doorbroken. Daarna volgt meestal een tweede kortere stilteprocedure om de nieuwe tekst te testen.

[9] Kamerstuk 22 112, nr. 3202.

van een Europese anti-witwastoezichthouder.[10] Ik sta dus overwegend positief tegenover het pakket als geheel en denk dat het de effectiviteit van het anti-witwasraamwerk van de Europese Unie ten goede zal komen.

Daarom zal Nederland instemmen met het pakket. Wel zal Nederland hierbij een stemverklaring afleggen waarin wordt aangegeven dat Nederland grote bedenkingen heeft bij een van de bepalingen uit de AML-verordening. Dit is gelegen in het volgende. In het BNC-fiche heeft het kabinet aangegeven gegevensdeling een cruciaal onderdeel te vinden van een effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. Daarom gaf het kabinet aan te hechten aan duidelijkheid over wat er op dit gebied mogelijk is voor poortwachters en voldoende ruimte voor poortwachters om gegevens te kunnen delen. Daarnaast wilde het kabinet zich ervan verzekeren dat de regelgeving voldoende ruimte zou bieden voor bestaande initiatieven. De oorspronkelijke voorstellen van de Europese Commissie repten niet over gegevensdeling tussen poortwachters. In het minst erge geval zou dit hebben betekend dat de onduidelijkheid over de mogelijkheden voor poortwachters om gegevens uit te wisselen zou voortduren en in het ergste geval – aangezien dit een verordening betreft die harmonisatie van regelgeving beoogt – zou dit kunnen betekenen dat lidstaten niet de mogelijkheid zouden hebben om nationaal gegevensuitwisseling tussen poortwachters mogelijk te maken. Daarom heeft Nederland, samen met Denemarken en Duitsland, een non-paper met voorstellen opgesteld,[11] waarvan onderdelen in het uiteindelijke Raadsakkoord zijn overgenomen. In dit non-paper werd gepleit om lidstaten middels een lidstaatoptie gezamenlijke voorzieningen te kunnen laten oprichten, waar – binnen vooraf bepaalde waarborgen, onder andere met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens – gegevens tussen instellingen zouden kunnen worden gedeeld.

Gedurende de trilogen gaf het Europees Parlement aan, ingegeven door de wens voor harmonisatie van de regelgeving, een dergelijke bepaling als lidstaatoptie niet te accepteren. Ondanks dat Nederland op verschillende niveaus hier bezwaar tegen heeft gemaakt, is de lidstaatoptie die gegevensdeling mogelijk maakt komen te vervallen in het akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement. In plaats daarvan is deze bepaling nu geharmoniseerd. Nederland stond in de Raad alleen in zijn uitdrukkelijke wens om de lidstaatoptie te behouden. Dit betekent dat, op grond van de bepaling zoals deze nu is opgenomen in de AML-verordening, poortwachters gezamenlijke voorzieningen kunnen inrichten om gegevens te delen in het kader van hun verplichtingen om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. De bepaling biedt verschillende waarborgen: zo is de reikwijdte van de transactiegegevens die mogen worden gedeeld beperkt tot specifieke groepen cliënten, dienen de relevante toezichthouders voorafgaand aan het starten van de activiteiten te verifiëren of de gezamenlijke voorziening voldoet aan de voorwaarden uit de AML-verordening en de AVG en dienen poortwachters passende technische maatregelen te implementeren in de gezamenlijke voorziening, zoals pseudonimisering. Daarnaast is in de overwegingen bij de verordening verduidelijkt dat lidstaten nationaal aanvullende waarborgen mogen stellen voor de verwerking van gegevens binnen de gezamenlijke voorziening. Deze waarborgen kunnen echter niet zo ver gaan dat daarmee de mogelijkheid voor poortwachters om gezamenlijke voorzieningen op te zetten geheel wordt uitgesloten.

Met het oog op de discussie rondom het door uw Kamer controversieel verklaarde wetsvoorstel plan van aanpak witwassen, de vele vragen die

[10] Kamerstuk 31 477, nr. 56.
[11] Kamerstuk 31 477, nr. 90, bijlage.

uw Kamer heeft gesteld in het kader van dit wetsvoorstel[12] en het standpunt van de Autoriteit Persoonsgegevens over dit wetsvoorstel, zou ik het gepast vinden als de AML-verordening nationale parlementen de mogelijkheid had geboden om de principiële afweging te maken of poortwachters gezamenlijke voorzieningen moeten kunnen opzetten. Nederland zal daarom in zijn stemverklaring aangeven het te betreuren dat de lidstaatoptie is komen te vervallen. Ondanks dat Nederland dit punt betreurt, zal Nederland alles afwegende instemmen met het voorstel. Allereerst zijn de harmonisatie van het Europese regels en de oprichting van de Europese anti-witwastoezichthouder belangrijke speerpunten van Nederland, die de effectiviteit van het raamwerk ten goede gaan komen. Daarnaast heeft Nederland zich gedurende de onderhandelingen hard gemaakt voor voldoende ruimte voor een risicogebaseerde aanpak. Zeker in het licht van de inzet van het Europees Parlement – dat een pakket voorstond waarin de ruimte voor de risicogebaseerde aanpak werd verminderd – is ook dat element relatief goed behouden gebleven. Mijn slotsom is dan ook dat, ondanks dat Nederland niet over alle onderdelen van het pakket uitgesproken positief is, het pakket in grote lijnen beantwoordt aan de Nederlandse inzet. Overigens verwacht ik dat de overige lidstaten ook zullen instemmen met het pakket.

Tot slot

De Raad en het Europees Parlement moeten nog een akkoord bereiken over AMLA's locatie. Hier zal op korte termijn over gestemd worden.

De komende tijd zullen de definitieve wetgevingshandelingen nader bestudeerd worden, in het kader van de implementatie van het pakket, maar ook in het kader van mogelijke gevolgen voor lopende trajecten. In ieder geval zal moeten worden bezien welke gevolgen de bepalingen over gegevensdeling en de EU-brede limiet op contante betalingen moeten hebben voor het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen. Mogelijk heeft het pakket ook gevolgen voor de modernisering van de Sanctiewet. Uw Kamer zal hier op korte termijn nader over geïnformeerd worden.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg

[12] Kamerstuk 36 228, nr. 11.

Bevoegdheden financiële sector

Om de fragmentatie van toezicht binnen de Europese Unie tegen te gaan, heeft Nederland gepleit voor directe en indirecte toezichtsbevoegdheden voor AMLA in de financiële sector, op basis van een risicoanalyse waarbij de criteria «grensoverschrijdende activiteit» en «een hoog risico op witwassen of terrorismefinanciering» centraal staan. Ook zouden cryptodienstverleners in aanmerking moeten kunnen komen voor direct toezicht, vanwege het grensoverschrijdende karakter van de dienstverlening en de hoge risico's in deze sector.

De uitkomst van de onderhandelingen is dat AMLA direct toezicht gaat houden op de (groepen) financiële instellingen – inclusief cryptodienstverleners – die in minstens zes lidstaten actief zijn en op basis van een risicoanalyse een hoog risico op witwassen en terrorismefinanciering met zich meebrengen. Daarnaast zal AMLA in elke lidstaat direct toezicht uitoefenen op minstens één financiële instelling. Om een overzichtelijke opbouw van AMLA's werkzaamheden te verzekeren, zal AMLA tijdens de eerste selectieronde op maximaal veertig meldingsplichtige instellingen direct toezicht houden. Na de eerste selectieronde kan dit aantal stijgen, in overleg met nationale toezichthouders en met inachtneming van AMLA's financiële middelen. Het directe toezicht zal AMLA uitvoeren in nauwe samenwerking met de nationale toezichthouders.

Naast het directe toezicht, zal AMLA ook indirect toezicht (dat wil zeggen: toezicht op toezicht) uitoefenen ten aanzien van de poortwachters die niet onder het directe toezicht van AMLA gaan vallen. In dat kader zal AMLA periodieke beoordelingen gaan uitvoeren van nationale toezichthouders om de convergentie van het toezicht binnen de Europese Unie te verhogen en bemiddelen bij geschillen – en onder bepaalde voorwaarden geschillen beslechten – tussen nationale toezichthouders in een grensoverschrijdende context. Daarnaast zal AMLA bij serieuze, herhaalde of systemische niet-nakoming van de regelgeving door een financiële instelling, de nationale toezichthouder verzoeken maatregelen te treffen. In het uiterste geval dat de nationale toezichthouder niet voldoet aan het verzoek, kan AMLA de Europese Commissie vragen het directe toezicht over de financiële instelling tijdelijk over te nemen.

Daarnaast krijgen nationale toezichthouders van financiële instellingen de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden AMLA te vragen het toezicht tijdelijk over te nemen. Een dergelijk verzoek mag alleen gedaan worden aan AMLA om een consistente toepassing van hoge toezichtsnormen te garanderen en een verhoogd risico of tekortkoming in de naleving van het anti-witwasraamwerk te adresseren. Tot slot is er een interventieladder voorzien voor het geval AMLA vaststelt dat een nationale toezichthouder tekortschiet in de naleving van zijn verplichtingen en dit leidt tot systemisch falen van het toezicht.

Bevoegdheden niet-financiële sector

Ten aanzien van de niet-financiële sector heeft Nederland gepleit voor een coördinerende en faciliterende rol voor AMLA bij de samenwerking tussen nationale toezichthouders. De reden hiervoor is dat vanwege de doorgaans sterke nationale inbedding en beperkte harmonisatie van regelgeving in deze sector, een stevige rol niet passend lijkt. Het EP voorzag in zijn mandaat juist veel extra bevoegdheden voor AMLA ten aanzien van deze sector. De uitkomst van de onderhandelingen is dat AMLA extra bevoegdheden heeft gekregen in deze sector, maar zeker niet

zoveel als voorzien in het mandaat van het Europees Parlement. AMLA krijgt de bevoegdheid om *peer reviews* en periodieke beoordelingen van nationale toezichthouders uit te voeren om de consistentie en effectiviteit van de toezichtresultaten te versterken. Ook kan AMLA nationale toezichthouders ondersteunen als ze een zogenoemd *supervisory college* op willen zetten om het toezicht op een poortwachter met veel grensoverschrijdende activiteiten en een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme te coördineren tussen de betrokken nationale toezichthouders. Daarnaast krijgt AMLA de bevoegdheid om potentiële inbreuken of gebrekkige toepassing van het recht van de Europese Unie te onderzoeken, indien nodig aanbevelingen te doen en indien de aanbevelingen niet worden nageleefd waarschuwingen uit te brengen aan de nationale toezichthouders uit andere lidstaten om te gevolgen van de inbreuk te beperken. Tot slot kan AMLA, op verzoek van een nationale toezichthouder uit de niet-financiële sector, bemiddelen bij geschillen tussen nationale toezichthouders over de maatregelen die genomen moeten worden met betrekking tot een poortwachter.

Lasten meldingsplichtige instellingen

AMLA zal zowel door financiële instellingen, als vanuit het Uniebudget worden gefinancierd. De verhouding hiertussen zal worden vastgesteld in het begrotingsproces van de Europese Unie. De Europese Commissie zal een methodologie ontwikkelen voor het bepalen van de hoogte van de heffingen van instellingen. Hierbij zal de Europese Commissie in ieder geval in acht moeten nemen dat deze heffingen proportioneel zijn. Het kabinet hecht hier grote waarde aan. Ook is aangegeven dat de heffing gebaseerd wordt op het risicoprofiel van de instelling (hoe groter het risico, des te hoger de heffing) en zal de Europese Commissie mee moeten nemen of de instelling onder het directe toezicht van AMLA valt of niet.

AML-verordening en AML-richtlijn

Risicogebaseerde benadering

Het kabinet heeft in de BNC-fiches aangegeven het belangrijk te vinden dat de risicogebaseerde benadering blijft gelden. Dit betekent dat de inspanningen van poortwachters vooral gericht moeten zijn op de grote risico's op witwassen en financieren van terrorisme. Een belangrijk onderscheid tussen het Raadsakkoord en het mandaat van het Europees Parlement was dat het Europees Parlement een strikter raamwerk wilde hanteren, met minder ruimte voor de risicogebaseerde aanpak en proportionaliteit dan Nederland dat voorstaat. Omdat dit contrair was aan de Nederlandse inzet waarin het verbeteren van de risicogebaseerde aanpak centraal staat en om het belang van de risicogebaseerde aanpak te onderstrepen, heeft Nederland samen met Duitsland en Luxemburg een non-paper opgesteld waarin het voorzitterschap van de Raad werd opgeroepen om het belang van de risicogebaseerde benadering te onderstrepen in de trilogen (zie bijlage II). De risicogebaseerde benadering is een algemeen uitgangspunt van de aanpak van witwassen en financieren van terrorisme. In zowel de AML-verordening als de AML-richtlijn zijn hier verschillende elementen voor aan te wijzen, onder te verdelen in 1. de verplichtingen voor instellingen, en 2. de reikwijdte van het pakket zelf:

1. Voor wat betreft de verplichtingen voor instellingen zijn deze onder meer terug te vinden in de verplichtingen ten aanzien van interne controles en procedures, ondernemingsbrede risicobeoordeling en de compliancefunctie. Bij het uitvoeren van deze verplichtingen hebben instellingen ruimte om de risicogebaseerde benadering te hanteren

afhankelijk van de omvang en de activiteiten van de onderneming en de mogelijkheid om onderdelen van de verplichtingen op groepsniveau uit te voeren. Daarnaast zijn kleine instellingen in voorkomende gevallen vrijgesteld om bepaalde verplichtingen uit voeren. Het reguliere cliëntenonderzoek lijkt in grote lijnen gelijk gebleven te zijn aan de huidige verplichtingen. Soms zijn nadere regels voor specifieke gevallen of omstandigheden voorgeschreven, bijvoorbeeld in welke gevallen en met welke regelmaat cliëntgegevens geactualiseerd moeten worden, nadere uitwerking van de herkomst en doel van de middelen of welke uiteindelijk belanghebbende (UBO) vastgesteld moet worden. Bij het verscherpt cliëntenonderzoek is verduidelijkt welke maatregelen een poortwachter kan nemen bij een verhoogd risico en is er ruimte voor een poortwachter om te bepalen welke maatregelen te treffen. Daarnaast zijn er voor specifieke gevallen, zoals politiek prominente personen (PEP's), shellbanken en cryptodienstverleners, nadere regels gesteld. Daarnaast kunnen lidstaten nationaal risicogebaseerd verscherpt cliëntenonderzoek verplicht stellen voor bepaalde sectoren, zoals bijvoorbeeld in Nederland reeds het geval is bij trustkantoren.

2. De risicogebaseerde benadering ziet ook op de reikwijdte van het anti-witwasraamwerk. Op aandringen van het Europees Parlement is het raamwerk op verschillende onderdelen uitgebreid. Zo zijn er in de trilogen voetbalclubs en -agenten en handelaren in luxegoederen in bepaalde omstandigheden toegevoegd aan de lijst met poortwachters. Voorts zijn er specifieke regels toegevoegd aan het raamwerk over hoe instellingen moeten omgaan met zeer vermogende individuen en constructies met gouden paspoorten. Tot slot zijn er specifieke regels opgenomen voor de registratie in het UBO-register van rechtspersonen buiten de Unie. Nederland heeft meermaals aangegeven dat uitbreiding van de reikwijdte risicogebaseerd en goed onderbouwd dient te geschieden en dat in voornoemde gevallen niet is aangetoond dat de voorgestelde benadering daadwerkelijke risico's adequaat adresseert.

EU-brede limiet op contante betalingen

De verordening introduceert een EU-brede limiet van € 10.000 op contante betalingen voor bepaalde beroeps- en bedrijfsmatige handelaren in goederen. Hoewel Nederland samen met andere lidstaten heeft gepleit voor een verlaging van de limiet[13] en ook het Europees Parlement voor een verlaging was, was hiervoor onvoldoende draagvlak voor binnen de Raad. De verordening biedt lidstaten wel de mogelijkheid om nationaal een lagere limiet vast te stellen. In het door uw Kamer controversieel verklaarde wetsvoorstel plan van aanpak witwassen wordt een limiet van € 3.000 voorgesteld.

Definitie UBO-begrip

De verordening herdefinieert het UBO-begrip. Een wijziging is dat een natuurlijk persoon kwalificeert als UBO indien deze *25% of meer* van het eigendom bezit. In Nederland was voorheen altijd sprake van *vanaf 25%*. Aan de Europese Commissie wordt de bevoegdheid gedelegeerd om risicosectoren te definiëren waarvoor een lagere drempelwaarde dan 25% zou moeten gelden. Tot slot is een nieuwe passage over de samenloop van eigendom en zeggenschap opgenomen. Wat de exacte gevolgen van deze wijzigingen zijn, is nog niet duidelijk. Het ligt voor de hand dat een aantal juridische entiteiten hun inschrijving in de UBO-registers zal moeten herzien. Samen met de Kamer van Koophandel (KVK) wordt

[13] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1778.

gekeken op welke manier dit zo lastenluw mogelijk kan worden ingericht. Hierbij wordt opgemerkt dat de verordening een grondslag creëert voor de Europese Commissie om voorgeschreven formulieren en checklists uit te vaardigen. De impact hiervan voor de Nederlandse situatie is momenteel niet bekend.

PEPs

Het kabinet had in het BNC-fiche aangegeven in te zetten op een proportionele verhouding tussen de inspanningen die instellingen dienen te verrichten en het risico dat PEPs, hun familieleden en naaste geassocieerden vormen. Zowel de Commissie, de meerderheid binnen de Raad, als het Europees Parlement waren voorstander voor uitbreiding van het PEP-begrip. Naast PEP's op nationaal niveau worden nu ook de «hoofden» van lokale overheden met 50.000 inwoners als PEP aangemerkt. Ook bestuurders en commissarissen van staatsdeelnemingen worden aangemerkt als PEP's. Dit wordt ook van toepassing op bestuurders en commissarissen van bedrijven waarin lokale en regionale overheden een controlerend belang hebben en die een omzet hebben groter dan € 5 miljoen. De broers en zusters van staatshoofd, Ministers en staatssecretarissen worden ook als PEP geclassificeerd. Voor sommige categorieën PEP's, zoals staatshoofden en regeringsleiders, wordt de minimumperiode waarin zij na hun aftreden PEP blijven verlengd van een tot twee jaar. Al met al wordt het aantal PEP's dus flink vergroot. Tegelijkertijd biedt de verordening wel ruimte om het verscherpte cliëntenonderzoek meer risicogebaseerd in te vullen. Daarmee is er ruimte voor een meer proportionele benadering in de praktijk.

Derde hoog-risicolanden

De bepalingen in de AMLR over de identificatie van derde landen met significante strategische tekortkomingen in hun nationale AML/CFT-regimes of tekortkomingen in de naleving van hun nationale AML/CFT-regimes of die een bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de EU, sluiten grotendeels aan bij de oorspronkelijke voorstellen van de Europese Commissie. Het kabinet heeft in het BNC-fiche aangeven het belangrijk te vinden dat lidstaten nauwer betrokken zijn bij de totstandkoming van de lijsten. Dit is uiteindelijk in het Raadsakkoord opgenomen, maar niet in het uiteindelijke akkoord. De gewenste expliciete referentie naar de lijsten van de FATF is slechts impliciet overgenomen. Per saldo is de voornaamste wijziging ten opzichte van de huidige richtlijn dat er een onderscheid komt tussen derde landen met significante strategische tekortkomingen in hun nationale AML/CFT-regimes en derde landen met tekortkomingen in de naleving van hun nationale AML/CFT-regimes. Het verdere proces verandert slechts marginaal ten opzichte van de huidige situatie. Uiteindelijk zijn de meeste voorstellen van de Raad en van het EP niet overgenomen.

Gerichte financiële sancties

Op aandringen van het Europees Parlement zijn er verschillende maatregelen over gerichte financiële sancties in het pakket opgenomen. Gerichte financiële sancties verplichten om de tegoeden te bevriezen van, en geen tegoeden beschikbaar te stellen aan, specifiek genoemde personen of entiteiten. Een voorbeeld hiervan is het grote aantal Russische personen of entiteiten die dat de EU onder zulke sancties heeft geplaatst sinds de inval van Rusland in Oekraïne. Nagenoeg alle EU- of VN-sanctieregimes bevatten gerichte financiële sancties, met vaak nog aanvullend sectorale sancties die zich bijvoorbeeld richten op financieringsverboden van specifieke financiële of economische sectoren. Hoewel gerichte financiële

sancties meestal worden ingesteld op EU-niveau door middel van verordeningen, is de manier waarop hier uitvoering aan wordt gegeven momenteel niet voorgeschreven en is het aan de lidstaten om ervoor te zorgen dat private partijen hiermee niet in strijd handelen. Lidstaten dienen bijvoorbeeld zelf het toezicht nationaal in te richten.

Sinds 2002 geldt in Nederland het Sanctiewet-toezicht op private partijen die een belangrijke rol in het economische verkeer vervullen zoals financiële instellingen en trustkantoren. Dit toezicht is er mede op gericht om ervoor te zorgen dat deze instellingen in hun bedrijfsvoering voldoende rekening houden met sanctiemaatregelen, waaronder gerichte financiële sancties. Met de AML-verordening en AML-richtlijn zullen veel van de verplichtingen uit het anti-witwasraamwerk ook gaan gelden voor gerichte financiële sancties. Zo zullen poortwachters nu ook op grond van het anti-witwasraamwerk hun cliënten moeten screenen aan de hand van de lijst van gerichte financiële sancties en verscherpt clientonderzoek uitvoeren bij vermoedens van ontwijking of ontduiking van gerichte financiële sancties. Het bestaande Nederlandse Sanctiewet-toezicht, dat momenteel in het kader van de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel wordt herzien, zal in lijn moeten worden gebracht met de aankomende Europese verplichtingen, waaronder de voorstellen die zien op het tegengaan van niet-implementatie en ontwijking van gerichte financiële sancties. Daarnaast zullen de groepen instellingen die onder de Europese regelgeving gaan vallen ruimer zijn dan onder het huidige Sanctiewet-toezicht. Hiervoor geldt dat nader moet worden bekeken op welke wijze uitvoering zal moeten worden gegeven aan deze Europese regelgeving.

Financial Intelligence Units (FIU's)

Nederland heeft zich hard gemaakt voor meer samenwerking tussen FIU's en de oprichting van een ondersteunings- en samenwerkingsmechanisme daartoe. In de richtlijn zijn voor dergelijke samenwerking nadere kaders en procedures opgenomen. Ook krijgt AMLA een rol in het aanjagen van samenwerking tussen FIU's en tussen FIU's en toezichthouders.

Spoedbevriezing

In artikel 20 van de richtlijn is de mogelijkheid tot het opleggen van een spoedbevriezing door de FIU vastgelegd. Het gaat om een bevoegdheid van de FIU om een poortwachter op te dragen een ongebruikelijke transactie tijdelijk niet uit te voeren, een bank- of betaalrekening, of een crypto-account tijdelijk te blokkeren of een zakenrelatie tijdelijk op te schorten waarvan wordt ingeschat dat deze in verband staan tot witwassen of terrorismefinanciering. De FIU kan deze bevoegdheid inzetten teneinde tegoeden te kunnen behouden, om (transactie-) analyse te verrichten en, indien de transactie als verdacht wordt aangemerkt, die ter beschikking te stellen aan de bevoegde autoriteiten. Er worden ook maximum termijnen genoemd voor de toepassing van deze bevoegdheid. Tot slot krijgt de FIU de mogelijkheid om poortwachters te vragen gericht transacties of activiteiten te monitoren van een persoon of personen, waarvan een significant risico op witwassen of terrorismefinanciering uitgaat.

Gevolgen voor de UBO-registers

In de richtlijn wordt nader ingegaan op de UBO-registers. Ten aanzien van het terugmelden zijn belangrijke elementen uit het Raadsakkoord overgenomen. Zo lijkt het erop dat immateriële inconsequenties niet moeten worden teruggemeld en dat entiteiten in laag- en medium

risicosituaties de mogelijkheid krijgen om hun registratie aan te passen. Daarnaast wordt ook voor entiteiten buiten de Europese Unie een verplichting in het leven geroepen om zich te registreren in de UBO-registers. Deze verplichting geldt zodra de entiteit een risicovolle zakelijke transactie aangaat of waardevol vastgoed, dan wel roerende zaken zoals sportauto's, jachten en private jets aanschaft. Tot slot bevat de richtlijn een nieuwe werkwijze rondom legitiem belang, naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.[14] Waar de UBO-registers voorheen voor een ieder toegankelijk waren, moeten personen en organisaties die UBO-informatie wensen te ontvangen, aantonen een legitiem belang te hebben. De richtlijn identificeert een aantal categorieën die geacht worden een legitiem belang te hebben, namelijk journalisten en maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met het voorkomen en bestrijden van witwassen, terrorismefinanciering en delicten die daarmee samenhangen. Ook worden natuurlijke personen en rechtspersonen genoemd die voornemens zijn een zakelijke transactie aan te gaan met een wederpartij. Naar aanleiding van de eerder genoemde hofuitspraak kondigde het kabinet aan te komen met een wetsvoorstel.[15] Dit wetsvoorstel ligt op dit moment ter advisering voor bij de Raad van State. In het wetsvoorstel is opgenomen dat bij lagere regelgeving invulling wordt gegeven aan het begrip legitiem belang. Bij de uitwerking hiervan wordt uiteraard rekening gehouden met de inhoud van de nieuwe richtlijn.

[14] HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912.
[15] Kamerstuk 31 477, nr. 85.