



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Brief van de rapporteurs Europese AML-CTF agenda R.E. van der Linde (VVD) en M.A. Alkaya (SP)

Vaste commissie voor Financiën

aan Leden van de vaste commissies voor Financiën en Europese Zaken

datum 3 december 2020

onderwerp Verslag rapporteurs Europese AML-CTF agenda – openbare versie

kenmerk 2020Z23623/ 2020D49814

1. Inleiding

De commissie Financiën heeft ons op 3 juni benoemd tot rapporteur inzake [het Europese actieplan](#) ter voorkoming witwassen en terrorismefinanciering (hierna: AML/CTF). In dit actieplan stelt de Europese Commissie (hierna: Commissie) voor om in 2021 te starten met verdere harmonisatie van Europese regelgeving en Europees toezicht ten aanzien van het AML/CTF-beleid. In dit kader hebben wij ons op de volgende vragen gericht:

- Wat is de huidige stand van zaken ten aanzien van anti-witwasbeleid bij financiële actoren en toezichthouders in Nederland? En welke kansen en uitdagingen zien zij in verdiepte Europese samenwerking op dit terrein?
- Hoe wordt door de relevante actoren aangekeken tegen harmonisatie van AML/CTF-regelgeving in een nieuwe verordening?
- Hoe wordt aangekeken tegen het oprichten van een Europese AML/CTF-toezichthouder?
- Hoe wordt aangekeken tegen verdiepte samenwerking tussen Europese Financiële Inlichtingeneenheden (FIU's)?

Dit verslag gaat in op deze vragen en op de discussiepunten en dilemma's die naar voren zijn gekomen op basis van onze gesprekken met de sector (financiële instellingen en toezichthouders) en documentenonderzoek. We geven daarbij een kort overzicht van de achtergrond en inhoud van de Europese voorstellen en richten ons vervolgens op de analyses, argumenten en aandachtspunten die naar voren zijn gekomen in onze gesprekken. Het overzicht bestaat uit een algemeen beeld van de Nederlandse situatie en de Europese beleidsrespons en vijf discussiepunten met aandachtspunten op basis van de gesprekken. In de bijlage is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

We adviseren de leden van de commissie dit verslag te gebruiken bij hun voorbereiding op het AO Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 10 december.

2. Achtergrond en inhoud van de voorstellen

De Europese aanpak tegen witwassen en terrorismefinanciering is de afgelopen jaren flink uitgebreid. Recente initiatieven zijn de aanname van de vierde en vijfde anti-witwasrichtlijnen in 2015 en 2018), aanpassing van de richtlijn voor kapitaalvereisten (2019) en de uitbreiding van bevoegdheden van de Europese Bankenautoriteit (EBA) (2019). Alhoewel er nog geen volledige implementatie is van de richtlijnen in alle lidstaten, heerst er al een breed gedeeld besef bij beleidsmakers dat het raamwerk onvoldoende krachtig is. In december 2019 riep [de Ecofinraad](#) de Commissie op om met nieuwe wetgevende initiatieven te komen.

De Commissie spreekt in haar actieplan van grote divergentie in de toepassing van regelgeving tussen de lidstaten en serieuze zwakte in het afdwingen van de regels. Hierdoor is de Commissie overtuigd geraakt dat bestaande regels, zelfs als deze nog niet (volledig) zijn geïmplementeerd, moeten worden vervangen in een verordening. Alhoewel het actieplan nog geen details geeft over de initiatieven die de Commissie in 2021 zal presenteren, biedt het wel een eerste inblik in de prioritaire onderwerpen. De Commissie wil toewerken naar een AML/CTF-beleidskader dat meer precies is en hiermee ook minder ruimte biedt voor verschillende nationale interpretaties.

Om tot deze precisering te komen zal de Commissie in het eerste kwartaal van 2021 een voorstel doen voor een *Single Rulebook* in de vorm van een verordening. Dit dient minimaal de bepalingen te omvatten tot vaststelling van de lijst van meldingsplichtige entiteiten, vereisten inzake cliëntenonderzoek, interne controles, rapportageverplichtingen, alsook de bepalingen inzake uiteindelijk belanghebbende registers (UBO-registers) en mechanismen voor centrale bankrekeningen. De regelgeving moet bovendien worden geüpdatet om rekenschap te geven van nieuwe technologische ontwikkelingen en de komst van nieuwe spelers in de financiële sector zoals aanbieders van cryptovaluta. De Commissie denkt er tevens aan om verdere harmonisatie van regelgeving te bewerkstelligen door meer mogelijkheden te voorzien voor gedelegeerde- of uitvoeringshandelingen om regelgeving aan te kunnen blijven passen aan veranderende omstandigheden.

De Commissie komt in het eerste kwartaal van 2021 tevens met een voorstel voor een Europese toezichthouder. De Europese toezichthouder moet zorgen voor hoogwaardige supervisie, uniforme toepassing van de regels en betere coördinatie van nationale entiteiten. De Commissie beschrijft in het actieplan meerdere mogelijkheden voor meer directe of indirecte vormen van Europese supervisie. De Commissie waarschuwt hierbij dat de blik niet te nauw moet worden gericht op het organiseren van Europese supervisie op de grote spelers in de financiële sector, omdat hoog-risico entiteiten zich ook elders kunnen voordoen. Ook werpt de Commissie de vraag op of de Europese toezichthouder zich alleen moet richten op naleving van de Europese regels of ook een

breder mandaat moet krijgen, zoals aan de repressieve kant (het bevroren van tegoeden).

Ten derde identificeert de Commissie een aantal zwakheden in het functioneren van de FIU's. Het gaat hierbij voornamelijk om de uitvoering van regels rondom rapportageverplichtingen, gebrekkige ICT-capaciteit en de geringe feedback die entiteiten krijgen op hun meldingen. Daarnaast constateert de Commissie een gebrekkige informatie-uitwisseling tussen de Europese FIU's en is het gezamenlijk online platform aan verbetering toe. In dit kader stelt de Commissie voor om in het eerste kwartaal van 2021 een voorstel te publiceren voor een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor de FIU's. Dit mechanisme zou een leidende rol moeten spelen in de coördinatie van nationale entiteiten en zich moeten richten op gezamenlijke analyse van grensoverschrijdende casussen, het identificeren van trends, het bieden van training en ondersteuning en het voorstellen van standaarden

Tot slot stelt de Commissie voor om meer *guidance* te geven voor publiek-private partnerschappen ten aanzien van AML/CTF en stelt zij voor de Europese Datawaakhond te vragen een opinie aan te nemen over de verhouding tussen AML/CTF-wetgeving en privacywetgeving.

Op 5 november 2020 heeft de Ecofinraad [conclusies](#) aangenomen ten aanzien van het actieplan van de Commissie. Hierin worden veel van de elementen uit het actieplan ondersteund. Daarnaast geven de conclusies verdere invulling aan de zaken die in het *Single Rulebook* moeten worden geharmoniseerd, zo noemt de Raad hierbij ook o.a. elektronische verificatie, zorgvuldigheidsvereisten bij politiek prominente personen (PEPs), vereisten voor werk met derde partijen, groepsbrede naleving, vereisten voor informatie-uitwisseling, afbakening van verantwoordelijkheden van een Europese toezichthouder en de nationale toezichthouder. De Raad roept verder op toe te werken naar gestandaardiseerde datasets voor de identificatie van klanten en crypto-aanbieders mee te nemen in de regelgeving.

Ten aanzien van de Europese toezichthouder maakt de Raad een meer duidelijke keuze voor de invulling. Deze toezichthouder moet onafhankelijk zijn en directe bevoegdheden krijgen om toezicht te houden op en instructies te geven aan nationale entiteiten. Tegelijkertijd moet het stelsel van Europees toezicht zijn gebaseerd op nauwe samenwerking tussen het nationale en het Europese toezicht en dient het Europese toezicht zich alleen te richten op de zaken waar het een toegevoegde waarde heeft. Voor het toepassingsgebied dienen een beperkt aantal entiteiten te worden geselecteerd op basis van risico factoren, het toezicht kan vervolgens op incrementele wijze worden verbreed.

3. Analyse rapporteurs: argumenten en aandachtspunten

Algemeen beeld van de AML/CFT-aanpak in Nederland

De aanpak van witwassen onder de grote Nederlandse financiële spelers wordt gekenmerkt door eerste stappen richting verbetering en tegelijkertijd een besef dat er nog veel stappen te zetten zijn. Financiële instellingen varen nog te veel met grote sleepnetten door de zee van data en sturen hierbij grote hoeveelheden ongebruikelijke transacties naar de FIU. Volgens de bankensector zelf wordt flink gespendeerd in het nakomen van de regels en werkt inmiddels een aanzienlijk percentage van het bankenpersoneel op AML/CFT-controle (deels door achterstand). Toch leidt deze intensivering slechts in zeer beperkte mate tot rechtsopvolging en inbeslagname.¹ Dit is voor een deel te verklaren vanuit gebrekkige capaciteit bij opvolgingsautoriteiten, maar komt vooral ook door hoe de capaciteit door de gehele keten (preventie en repressie) wordt ingezet. De aanpak in brede zin wordt beschreven als onvoldoende gefocust en onvoldoende gecoördineerd. Tegelijkertijd is het probleem omvangrijk. Volgens cijfers van het drugs- en criminaliteitsbureau van de Verenigde Naties wordt er jaarlijks 2-5% van het mondiale bnp witgewassen, voor Nederland zou het naar schatting van de WODC om 13 miljard EUR gaan.²

Zowel toezichthouders als financiële actoren hebben een duidelijk beeld over wat voor de toekomst wel gewenst is: een doelgerichte aanpak die gekenmerkt wordt door samenwerking en coördinatie binnen de gehele keten, meer volledige gegevensuitwisseling en slimmere inzet van techniek en datagebruik. Het doel is om toe te werken naar een systeem waarbij financiële spelers (incl. crypto aanbieders), toezichthouders, de FIU en justitie hun middelen selectiever inzetten om ervoor te zorgen dat er minder, maar succesvollere meldingen van ongebruikelijke transacties worden gedaan en onderzoek ook daadwerkelijk tot vervolging en inbeslagname kan leiden. Door de aandacht meer te richten op de daadwerkelijk problematische klanten hopen banken ook de rest van het klantenbestand zo veel mogelijk te ontlasten van extra informatievereisten, daar waar deze niet effectief zijn.

Om dit doel te bereiken is de afgelopen jaren binnen het kader van de gezamenlijke aanpak witwassen gewerkt aan een samenwerkingsmodel, zowel publiek-privaat als tussen financiële spelers onderling, dat in binnen- en buitenland wordt gezien als *best practice*. Een nieuwe stap hierin is de oprichting van Transactie Monitoring Nederland (TMNL) afgelopen zomer. Binnen TMNL werken de grote banken van Nederland samen in het monitoren van transacties op signalen die duiden op witwassen of

¹ EU-breed gaat het volgens [de Europese Bankenfederatie](#) om 100 mld EUR per jaar aan kosten en gemiddeld 10% van het bankpersoneel. Tegelijkertijd leidt de aanvoer van data bij amper 1% van de zaken tot vervolging en wordt amper 1% van de criminele opbrengsten in de EU in beslag genomen door autoriteiten.

² Unger et al. (2018) 'Aard en omvang van criminele bestedingen, Eindrapportage', Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum.

terrorismedinanciering. Binnen TMNL worden data van verschillende banken over klanten geanonimiseerd, met elkaar gedeeld en vervolgens geanalyseerd op basis van gezamenlijke typologieën van wat verdacht gedrag is en standaardisatie van data zodat het vergeleken kan worden. Op dit moment betreft het hierbij alleen nog zakelijke klanten die hier toestemming voor geven, maar de gedachte is om het TMNL-model de komende jaren op te schalen op basis van aankomende nieuwe wetgeving. De succesratio van gezamenlijk onderzoek ligt volgens eerste resultaten significant hoger voor specifieke typologieën dan als banken individueel onderzoek doen naar verdacht gedrag. Een andere stap is het doen van gezamenlijke casestudies tussen banken en overheidsinstellingen, zoals binnen de Serious Crime Task Force (SCTF) pilot. Door gezamenlijk te werken wordt het Openbaar Ministerie in een vroeg stadium betrokken en kan overtuigender materiaal worden aangeleverd voor vervolging. Deze initiatieven kunnen worden gezien als goede eerste stappen, toch wordt ook breed erkend dat er nog veel stappen te zetten zijn totdat er goed zicht zal ontstaan op de witwaspraktijken.

Tegelijkertijd lopen financiële actoren en publieke instanties tegen belemmeringen aan om tot deze meer doelgerichte aanpak te komen van privaat-private samenwerking en publiek-private samenwerking. Dit zit voornamelijk in de uitwisseling van gegevens, die wordt bemoeilijkt door de strikte interpretatie van privacywetgeving door de toezichthouder. Financiële actoren hebben het idee dat zij de strijd tegen witwassen met één hand op de rug moeten voeren. Ook is er de vrees bij financiële instellingen dat het AML/CTF-toezicht zich zowel nationaal, maar zeker ook in andere lidstaten te veel richt op een systeem gebaseerd op gedetailleerde regelgeving en een formalistische benadering van toezicht, ondanks de intentie om deze te baseren op risico. Met andere woorden, waarbij het toezicht gericht is op het voldoen aan formele vereisten in plaats van een focus op datgene dat effectief is. Deze punten worden hieronder verder uitgewerkt.

Tot slot, om te komen tot een meer op effectiviteit gericht beleid is het van belang te komen tot meer en betere effectmetingen. Als interessant toekomstperspectief voor de beleidsrichting noteren wij hierbij het voorbeeld van de recente kentering in het toezicht in de VS waarbij het FinCEN agentschap van het Ministerie van Financiën zich meer wil gaan richten op het meten van de effectiviteit van AML-programma's op basis van de prioriteiten van de overheid en de bruikbaarheid van meldingen. Deze vorm van toezicht, waarbij de toezichthouder zich minder richt op formele vereisten en meer op uitkomsten van de AML-aanpak, zou financiële instellingen meer in staat moeten stellen om ineffectieve methoden af te schalen en meer in te zetten op technologische ontwikkeling.³

Algemene positie ten aanzien van de Europese voorstellen

³ Voor verdere informatie over deze aanpak zie ook [dit artikel](#) van Deloitte.

Er is brede steun bij financiële spelers, cryptobedrijven, toezichthouders en andere overheidsinstellingen voor verdere harmonisering van de Europese regels en verdere harmonisering van toezicht op Europees niveau. Kernargumenten hierbij zijn dat de huidige fragmentatie in de interpretatie van regelgeving leidt tot een ongelijk speelveld met barrières en hoge kosten tot gevolg. Daarnaast is witwassen en terrorismefinanciering transnationaal en dus wordt het als niet meer dan logisch gezien dat ook het toezicht en de precisering van regelgeving meer Europees wordt. Met name de misdaadsyndicaten in het witwassen opereren over de landsgrenzen heen en weten vaak handig gebruik te maken van de verschillen tussen de lidstaten. Recente incidenten laten zien dat tussen toezichthouders en ook binnen bankgroepen die internationaal opereren het ingewikkeld is om tot goede gegevensuitwisseling te komen. Het wegnemen van de verschillen in regelgeving en het toewerken naar Europese supervisie worden hierbij gezien als belangrijke stappen om tot een volledig beeld van het witwassen te kunnen krijgen.

Er is een hoge mate van overeenstemming onder gesprekspartners over nieuwe doelen van het beleid en er is het idee dat de urgentie op politiek niveau wordt gevoeld. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen. Men waarschuwt dat het een ingewikkeld proces zal worden om te komen tot meer eenduidige regelgeving en harmonisatie van toezicht. Binnen Nederland was het al lastig om tussen een beperkte groep financiële instellingen tot meer eenduidige definities en interpretaties te komen en op het Europese zal dit nog velen malen complexer worden. Het institutionele veld is zeer divers, er zijn meer dan 100 toezichthoudende entiteiten betrokken bij AML/CTF in de EU, met alleen al voor de financiële sector 57 toezichthoudende instellingen.⁴

Een van de terugkerende dilemma's ten aanzien van verschillende elementen in de discussie is het vinden van een balans tussen aan de ene kant meer Europese uniformiteit om te komen tot een gelijk speelveld en gelijke standaarden en definities en aan de andere kant het beschermen van nationale elementen om flexibiliteit te kunnen blijven bieden en lokale specialiteiten te behouden.

Discussiepunt 1: Het Nederlandse model in de Europese context

Het enthousiasme voor Europese harmonisatie is niet direct vanzelfsprekend. Bij een grote mate van onzekerheid over de juiste aanpak ligt het voor de hand om op kleinere schaal te experimenteren binnen meer flexibele vormen van regelgeving en toezicht om tot een effectief model te komen. Lokale specialisatie, zoals binnen Nederland aan het groeien is, kan op gespannen voet staan met harmonisatie van regelgeving tussen lidstaten en het opschalen van toezicht naar Europees niveau. Bij een verordening is er over het algemeen minder ruimte voor lokale invulling en bij het opschalen van toezicht komt de toezichthouder automatisch verder af te staan van de actoren. Deze spanning

⁴ CEPS-ECRI Task Force Report: 'Anti-Money Laundering in Europe, time to get serious' (publicatie gepland voor begin 2021).

wordt erkend door de sector en toezichthouders, men ziet in dat er ook risico's zijn dat Nederland op punten in de onderhandeling zal moeten toegeven. Toch overheerst het optimisme. Europeanisering biedt kansen om het Nederlandse model uit te breiden over de grenzen, toezicht en regelgeving over de brede linie te verbeteren, het biedt tevens kansen om te leren van anderen en met een goede onderhandelingsinzet kan worden voorkomen dat aan kwaliteit wordt ingeboet.

Aandachtspunten hierbij zijn de volgende:

- Leg de lat hoog bij de onderhandelingen, voorkom dat de uitkomst leidt tot een lagere gemene deler;
- Zet waar nodig in op lidstaattopties of open normen om voldoende ruimte te bieden voor de effectieve elementen in het Nederlandse model, zoals de publiek-private samenwerking en de guidance die door toezichthouders aan marktpartijen wordt afgegeven (zoals bij de Systematische Integriteitsrisico Analyses).

Discussiepunt 2: verdere harmonisatie van regelgeving

Harmonisatie van regelgeving door middel van een nieuwe verordening wordt door veel partijen als prioriteit gezien in het AML/CTF-dossier. Het gaat hierbij om heldere definities en meer duidelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van een data taxonomie. Hierbij kan het onder andere gaan over meer duidelijkheid en eenduidigheid over welke data moet worden doorgespeeld aan de toezichthouder om de verschillen in interpretatie te verminderen. Met name eenduidige definities ten aanzien van uiteindelijk belanghebbenden en het UBO-register wordt als een wenselijke, maar ook lastig te realiseren, stap gezien in harmonisatie van regelgeving. Hierbij is het mogelijk wenselijk dat enerzijds poortwachters toegang krijgen tot alle relevante gegevens. Maar dat anderzijds buitenstaanders minder kunnen zien omwille van de persoonlijke veiligheid van mensen in het register. Ten aanzien van dit laatste punt is tevens het feit dat advocaten, makelaars en notarissen geen bescherming hebben en niet op anonieme basis meldingen kunnen doen een punt waar regelgeving mogelijk kan worden aangepast.

Door heldere definities moet het in de toekomst mogelijk zijn dat data tussen landen en tussen financiële instellingen beter kan worden vergeleken. De regels moeten hierbij volop ruimte bieden voor technologische innovatie (zoals elektronische identificatie). Tegelijkertijd hopen partijen ook op hogere standaarden voor nationale toezichthouders, omdat de kwaliteit hiervan niet overal voldoende geborgd is. Tevens hopen cryptobedrijven dat de specifieke elementen van hun markt (bijv. de wijze waarop transactiemonitoring van crypto transacties plaatsvindt) worden meegenomen in de verordening en dat door meer gelijke standaarden er een Europees gelijkere en efficiënter speelveld ontstaat met lagere barrières en kosten. Crypto-aanbieders wijzen er hierbij ook op dat hun sector al sterk gedigitaliseerd en geautomatiseerd is en dat hier lessen uit getrokken kunnen worden.

Verschillende actoren waarschuwen ook dat vergaande harmonisatie van regelgeving in de praktijk ingewikkeld zal worden. Lidstaten kijken anders aan tegen witwassen, hebben te maken met verschillende vormen van criminaliteit, stellen hierdoor andere prioriteiten en hechten waarde aan lokalen methoden en gebruiken. Sommige problemen, zoals bij PEP's, spelen wellicht ook meer in de ene lidstaat dan in de andere, of spelen op een ander niveau dan momenteel in de regels verankerd (zoals het gemeenteniveau). Succesvolle harmonisatie vereist, volgens sommige actoren, een sterke regierol vanuit de Commissie om vanuit de probleemanalyse en het Europese perspectief te sturen, in plaats van getouwtrek tussen lidstaten vanuit nationale voorkeuren. Hierbij kan het ook behulpzaam zijn om eerst de huidige regels kritisch te analyseren op effectiviteit en efficiëntie en eerst overeenstemming te bereiken over een heldere probleemanalyse. Tegelijkertijd zijn er zorgen dat verdere uitbouw van regelgeving naar een meer uniform model kan leiden tot een sterkere focus op formele voorwaarden, in plaats van de op risico-gebaseerde benadering (in de discussie vaak *rules based* versus *risk based compliance* genoemd). De risico-gebaseerde benadering vereist interpretatie van risico's door zowel financiële instelling als toezichthouder en vereist flexibiliteit, 'gezond verstand' en dialoog. Maar uit angst voor de toezichthouder kan een reflex ontstaan waarbij instellingen vooral op zoek zijn naar duidelijkheid en verdere precisering van regelgeving waarmee een meer formalistische benadering vanzelf volgt. Financiële actoren constateren in de EU een beweging richting *tick-the-box compliance* en vrezen dat dit zich voortzet bij deze agenda.

Aandachtspunten:

- Het verder preciseren en uniformeren van regelgeving behelst een risico dat dit kan leiden tot een meer formalistische benadering (*tick the box compliance*).
- Financiële actoren hechten in dit kader veel waarde aan de uitgebreide uitleg van de interpretatie van de risico-gebaseerde aanpak in de WWFT.
- Bij de herziening van regels is het van belang om ook kritisch te kijken naar het functioneren van de huidige regels en te werken met uitgebreide impactanalyses.
- Bij de herziening van de regels dient technologische innovatie te worden omarmd. Hierbij is het van belang om ook nieuwkomers op de financiële markten, zoals cryptobedrijven, mee te nemen.

Discussiepunt 3: gegevensuitwisseling

Als belangrijkste obstakel in de huidige beleidsaanpak wijzen veel gesprekspartners op de juridische (en soms ook technische) beperkingen in het delen van data en het toegang krijgen tot data waarmee financiële instellingen te maken hebben. Het betreft hier onder andere meer volledige toegang tot UBO-gegevens, de achternaam van strafrechtelijk veroordeelde personen en informatie-uitwisseling op basis van het Burgerservicenummer. Financiële instellingen wijzen in deze discussie op het feit dat zij niet zomaar private ondernemingen zijn, maar ook een wettelijk verankerde rol als

poortwachter hebben. Zij hopen dat hun samenwerking in TMNL laat zien dat het delen van data op verantwoorde wijze kan plaatsvinden en dat zij vertrouwelijk kunnen omgaan met data.

Dit is deels een nationaal probleem, waarvoor reeds een nieuw wetsvoorstel in de maak is, maar dit heeft ook een Europese dimensie. De vierde anti-witwasrichtlijn en de Europese privacyregels zijn destijds tegelijkertijd, maar onvoldoende in samenhang behandeld. In elke lidstaat geven toezichthouders – in dit geval veelal de Autoriteit Persoonsgegevens – een andere uitleg van de vereisten. Daarnaast stukt vooral de gegevensuitwisseling over de grens, zowel tussen financiële instellingen, binnen bankengroepen als tussen toezichthouders. In dit kader is er dan ook sterke behoefte aan een meer eenduidige uitleg over de balans tussen de AML/CTF-regelgeving en de wetgeving inzake bescherming van persoonsgegevens. Volgens sommige experts is binnen de Europese privacywetgeving (AVG) nu al meer mogelijk dan vaak wordt verondersteld in de nationale context en ligt dus het probleem niet zo zeer bij de wetgeving. Hier staat tegenover dat zelfs als de AVG ruimte biedt, de nationale toezichthouders tot op zekere hoogte een eigen uitleg geven van deze ruimte.

Tot slot geldt dat het uitwisselen van gegevens niet alleen van belang is voor poortwachters zoals financiële instellingen onderling, maar ook voor de justitiële kant, zowel tussen lidstaten als tussen opsporingsautoriteiten en financiële instellingen. Zo geldt momenteel dat opsporingsautoriteiten slechts beperkt data opvragen bij instellingen over verdachte personen, terwijl financiële instellingen op dat moment in het proces al veel informatie uit eigen onderzoek hebben liggen. Door het gebrek aan gegevensuitwisseling in de opsporingsketen wordt hierdoor veel dubbel werk gedaan en blijft er soms belangrijke informatie bij de financiële instellingen liggen.

Aandachtspunten:

- Er is een sterke behoefte aan meer eenduidige en precieze uitleg over de balans tussen privacywetgeving en AML/CTF-wetgeving. Financiële instellingen wijzen hierbij op hun wettelijk verankerde poortwachtersrol.
- De mogelijkheden tot gegevensuitwisseling en duidelijkheid over de rolverdeling ten aanzien van gegevensuitwisseling dient een centrale plek te krijgen bij de herziening van regelgeving. De sector vraagt hierbij om ambitie.

Discussiepunt 4: een Europese toezichthouder

Er is brede steun voor het toewerken naar een Europese toezichthouder als daadwerkelijk supranationale instelling met eigen mandaat en onafhankelijkheid. Een Europese toezichthouder kan in potentie leiden tot meer consistentie, snelheid en hogere kwaliteit van het toezicht. Het huidige netwerk van toezichthouders is zeer heterogeen, waardoor goede coördinatie lastig is. Bovendien kan een Europese toezichthouder ook leiden tot centralisatie van kennis. Hiermee kan de huidige silovorming van het nationale toezicht worden doorbroken en kan beter zicht komen op

ML/TF-risico's op basis van gezamenlijke prioriteiten. Kenniscentralisatie is tevens van belang voor nieuwe markten, zoals crypto's, en technologische ontwikkelingen, welke zich snel ontwikkelen zodat ervoor gewaakt kan worden dat innovatie niet onnodig geremd wordt.

Voor een Europese toezichthouder wordt vooral gekeken naar het model van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme van de bankenunie (*Single Supervisory Mechanism* – SSM). Het SSM-model wordt breed beschouwd als een succesverhaal, omdat daarbij de toezichthouder rechtstreeks toezicht houdt, maar hierbij samenwerkt met de lokale toezichthouder in gemixte supervisie teams. Hiermee blijft lokale kennis behouden en heeft de Europese toezichthouder een aanvullende functie. Tegelijkertijd zal de verantwoordelijkheid voor het toezicht wel verschuiven naar het Europese niveau. Het is dan ook van belang om via goede vormgeving – naar voorbeeld van het SSM-model – te voorkomen dat de afstand tussen lokale spelers en de Europese toezichthouder te groot wordt. Tevens moet er een helder en afgebakend mandaat liggen om ervoor te zorgen dat de Europese toezichthouder zich op de grensoverschrijdende aspecten richt en rekening houdt met nationale risicoanalyses.

Een Europees toezichthouder wordt door gesprekspartners niet als startpunt van de discussie gezien, maar eerder als sluitstuk van deze fase van de agenda. Met andere woorden, pas als regelgeving verder is geharmoniseerd en er hiermee meer eenduidigheid in het Europese beleid is gekomen, kan worden overgegaan tot het uitbouwen van Europees toezicht op basis van deze regels. Het eerstgenoemde onderdeel heeft hierbij prioriteit. Tevens wordt door partijen gewezen op het feit dat het opbouwen van een succesvol Europees agentschap dat autoriteit heeft in de markt geen vanzelfsprekendheid is. Hierbij kan het verstandig zijn om bescheiden te beginnen, maar met een duidelijk mandaat en heldere doelen, en met een goede evaluatieprocedure. In dit kader wordt ook gesuggereerd om eerst een kleinschalig pilotproject op te zetten tussen enkele landen en entiteiten, en bij succes daarop voort te bouwen. Tot slot vragen gesprekspartners aandacht voor supervisie van de niet-financiële sector. Deze wordt als te divers gezien voor het organiseren van geharmoniseerd Europees toezicht, maar tegelijkertijd spelen ook op dit domein grensoverschrijdende vraagstukken.

Aandachtspunten:

- Een Europees toezichthouder dient naast onafhankelijkheid en directe supervisie ook rekenschap te geven van lokale kennis, dit kan via het zogeheten SSM-model van gemixte supervisie.
- Bij het opbouwen van een Europees agentschap ligt het dilemma van *overpromise, underdeliver* op de loer, het is van belang om een zorgvuldig pad te ontwerpen met voldoende middelen en bevoegdheden om te komen tot een agentschap met autoriteit.

Discussiepunt 5: verdiepte coördinatie tussen Europese FIU's

Uit de gesprekken blijkt per saldo steun voor het Nederlandse standpunt dat verdiepte samenwerking tussen FIU's goed is, maar dat er geen zelfstandige Europese FIU op hoeft te worden gericht. De zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de nationale FIU dient te worden bewaakt. Met name de Nederlandse FIU zelf wijst op de reeds bestaande samenwerking zowel op Europees niveau als binnen de Egmont Group van 159 FIU's wereldwijd en is gekeerd tegen het idee van een Europese FIU. De oprichting van een zelfstandige Europese FIU met helder mandaat, een populair idee bij sommige actoren in Brussel, zal bovendien lastig worden omdat de EU geen competenties heeft ten aanzien van rechtsopvolging. Volgens Nederlandse actoren is het probleem meer gelegen in de verschillende kwaliteit van nationale FIU's en zou het hierom beter zijn de beleidsaanpak te richten op het verbeteren van de kwaliteit op dit niveau.

In de discussie over de kwaliteit van en coördinatie tussen nationale FIU's wordt veel gewezen op de problemen die de Commissie ook aanstipt in haar actieplan, zoals gebrekkige capaciteit, verouderde ICT-systemen en gebrekkige feedback op meldingen. Verschillende gesprekspartners verwachten dat er nog een wereld te winnen is door betere samenwerking en coördinatie. Een twistpunt in de discussie is de personele capaciteit van de FIU, waarbij sommige gesprekspartners stellen dat de FIU's onvoldoende ruimte hebben om iets met de meldingen te doen, terwijl anderen erop wijzen dat de oplossing meer gezocht moet worden in het uitbreiden van de technologische capaciteiten van de FIU om slimmere invulling te geven aan de capaciteit. Hierbij is het van belang om te noteren dat het vraagstuk van opschalen van capaciteit niet alleen geldt voor de FIU's, maar voor de hele strafrechtketen om tot een efficiëntere inrichting van het proces te komen. Het is van belang te voorkomen dat mogelijke bottlenecks zich verplaatsen van de ene schakel in de keten naar de andere.

Van het coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor Europese FIU's wordt verwacht dat dat beter in staat is om informatie bijeen te brengen en analyse te faciliteren. Tevens hoopt de Nederlandse FIU dat er ook aanvullende mogelijkheden openen voor niet-strafrechtelijk spoedbevriezing van bankrekeningen in afwachting van het besluit van het OM, dit mogen FIU's in veel lidstaten al wel, maar is in Nederland niet toegestaan.

Aandachtspunten:

- Bij het verbeteren van de kwaliteit van FIU's kan investering in techniek een sleutelrol spelen.
- Het idee om te komen tot een Europese FIU roept veel weerstand op.

Rapporteurs

R. van der Linde
M. Alkaya

Bijlage: overzicht gesprekspartners

Voor dit rapport hebben de rapporteurs gesproken met de volgende organisaties:

- De Nederlandsche Bank
- De Autoriteit Financiële Markten
- Het Ministerie van Financiën
- Financial Intelligence Unit - Nederland
- De Nederlandse Vereniging van Banken
- ING
- Rabobank
- ABN-AMRO
- Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland
- CEPS Taskforce Anti-Money Laundering in the EU