

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2199

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2016

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

Fiche: Besluit meerjarenkader 2018–2022 EU-grondrechtenagentschap (FRA) (Kamerstuk 22 112, nr. 2197)

Fiche: Mededeling over roadmap Commissie voorstellen naar aanleiding van de Panama Papers (Kamerstuk 22 112, nr. 2198)

Fiche: Wijziging vierde anti-witwasrichtlijn en de richtlijn vennootschapsrecht

Fiche: Wijziging richtlijn administratieve samenwerking op het gebied van Belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2200)

Fiche: Verordening integratie LULUCF (Kamerstuk 34 535, nr. 2)

Fiche: Mededeling Een snellere overgang van Europa naar een koolstofarme economie (Kamerstuk 34 535, nr. 3)

Fiche: Mededeling Europese strategie voor emissiearme mobiliteit (Kamerstuk 34 535, nr. 4)

Fiche: Mededeling versterking cyberbeveiligingssysteem en bevorderen cyberbeveiligingsbranche (Kamerstuk 22 112, nr. 2201)

Fiche: Verordening Brussel IIbis (herschikking) (Kamerstuk 22 112, nr. 2202)

Fiche: Verordening financiering capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (Kamerstuk 22 112, nr. 2203)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Wijziging vierde anti-witwasrichtlijn en de richtlijn vennootschapsrecht

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstellen*
Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG
- b) *Datum ontvangst Commissiedocumenten*
5 juli 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 450
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1467960250518&uri=COM:2016:450:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Impact assessment: SWD(2016) 223, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=SWD:2016:223:FIN>
- f) *Behandelingstraject Raad*
Ecofin-Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 50 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel van de Europese Commissie dat strekt tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn en de richtlijn vennootschapsrecht vloeit mede voort uit het Actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering van februari 2016. Met dit voorstel wordt beoogd bestaande EU-regelgeving aan te passen, zodat financiering van terrorisme beter kan worden tegengegaan en zodat deze regelgeving in overeenstemming is met internationale ontwikkelingen en normen. Daarnaast is het voorstel een reactie op de onthullingen die voortvloeien uit de Panama Papers. In dit verband beoogt het voorstel grensoverschrijdend misbruik van fiscale constructies beter te voorkomen, onder meer door de transparantie van financiële transacties en van juridische entiteiten en juridische constructies te vergroten.

De belangrijkste wijzigingen die door de Commissie worden voorgesteld, zijn:

1. het verruimen van de reikwijdte van de richtlijn met platforms voor het wisselen van virtuele valuta en «custodial wallet providers»¹, zodat deze als meldingsplichtige instellingen verplicht worden cliëntenonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU), alsmede de introductie van een vergunning- of registratieverplichting voor deze instellingen;
2. een verruiming van de verplichtingen om cliëntenonderzoek te verrichten in het geval van bepaalde prepaid betaalinstrumenten, onder meer door cliëntenonderzoek voor te schrijven vanaf een lager op het prepaid betaalmiddel te laden bedrag en om een geclausuleerde uitzondering op de verplichting tot het doen van cliëntenonderzoek in het geval van online gebruik van prepaid betaalmiddelen te schrappen;
3. een verruiming van de bevoegdheid van de FIU om inlichtingen te vorderen bij de meldingsplichtige instellingen die onder de richtlijn vallen en om informatie te delen met de FIU's van andere lidstaten;
4. het introduceren van de verplichting voor lidstaten om te voorzien in een centraal register met gegevens van bankrekeninghouders, dan wel een soortgelijk mechanisme;
5. het harmoniseren van de maatregelen die genomen moeten worden indien bij het verrichten van transacties of bij het aangaan van een zakelijke relatie derde landen zijn betrokken die door de Commissie zijn aangewezen als landen met een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme.
6. Wijzigingen met betrekking tot het UBO-register:
 - een verruiming van de definitie van uiteindelijk belanghebbende (UBO)², voor zover het «passieve niet-financiële entiteiten» betreft, zodat van dit type entiteiten meer uiteindelijk belanghebbenden moeten worden geregistreerd;
 - een wijziging van de verplichting voor lidstaten om voor de UBO's van trusts een centraal UBO-register in te richten: het land waar de trustee is gevestigd dient de UBO's van de bijbehorende trust te registreren;
 - een verruiming van de toegang tot het UBO-register. De informatie in het register met betrekking tot de UBO's van vennootschappen, andere juridische entiteiten, trusts en soortgelijke constructies met een winstoogmerk wordt publiek toegankelijk;
 - het aan elkaar koppelen van de UBO-registers van de verschillende lidstaten, zodat de informatie uit het UBO-register ook via dit systeem beschikbaar is.
7. Verduidelijking van een aantal bestaande bepalingen, waaronder:
 - een nadere toelichting op de term «bevoegde autoriteiten»;
 - een verduidelijking dat prepaid cards die uitsluitend binnen de door de uitgevende instelling gebruikte bedrijfsgebouwen of in een beperkt netwerk van dienstverleners kunnen worden gebruikt buiten de reikwijdte van de richtlijn vallen;

¹ Een custodial wallet provider levert een «virtuele valuta wallet» (bewaarportemonnee). Dit is een middel voor het aanhouden, bewaren en overmaken van virtuele valuta, zoals bijvoorbeeld bitcoins. Een custodial wallet provider houdt de virtuele valuta voor haar klant aan en draagt doorgaans zorg voor de beveiliging van transacties. De dienstverlening van een custodial wallet provider maakt het voor gebruikers eenvoudiger om transacties met virtuele valuta te verrichten.

² Een uiteindelijk belanghebbende (UBO) is kort gezegd de natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of de uiteindelijke zeggenschap heeft over een entiteit. Een entiteit kan meer dan één UBO hebben.

- het toevoegen van verwijzingen naar de mogelijkheden van elektronische identificatie, als bedoeld in de verordening betreffende elektronische identificatie.³

b) Impact assessment Commissie

In een uitgebreid impact assessment licht de Commissie toe dat de voorgestelde wijzigingen bedoeld zijn om verdergaande transparantie te stimuleren en te bewerkstelligen dat criminele geldstromen of geldstromen met een terroristisch oogmerk sneller worden gedetecteerd. Een afweging is gemaakt tussen effectiviteit en de mogelijke toename van de lasten die de voorgestelde maatregelen met zich kunnen brengen. Uit het impact assessment van de Commissie volgt dat de onder a) genoemde wijzigingsvoorstellen op onderdelen een kostenverhoging met zich brengen. Het betreft onder meer de uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar platforms voor het wisselen van virtuele valuta en custodial wallet providers, die naar inschatting van de Commissie een toename van de kosten voor deze instellingen van EUR 10,- per klant met zich brengt. Ook de wijzigingen in de bepalingen met betrekking tot cliëntenonderzoek in geval van het gebruik van prepaid betaalmiddelen kunnen leiden tot extra kosten, maar de Commissie schat in dat deze kosten in de praktijk al gemaakt worden omdat veel uitgevers reeds prepaid betaalmiddelen uitgeven die op naam staan.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Europese regelgeving ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme wordt in Nederland voornamelijk geïmplementeerd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en daaronder vallende lagere regelgeving. Deze nationale wet- en regelgeving sluit daarnaast ook aan bij processen in breder internationaal verband, waaronder de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF).

Nederland is een voorstander van strenge regels om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme tegen te gaan. De voorstellen van de Commissie sluiten grotendeels aan bij de aanbevelingen van FATF, alsmede bij het FATF rapport aan de G20 van november 2015 inzake verdere acties om de strijd tegen terrorismefinanciering meer effectief te maken.⁴ Beide FATF documenten worden door Nederland onderschreven.

De leidende principes van Nederland ten aanzien van de relevante regelgeving zijn:

- Verschillen tussen de aanbevelingen van FATF en de regelgeving die binnen de EU-lidstaten van kracht is dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen, met het oog op een wereldwijd gelijk speelveld en de internationale reputatie van de EU.
- Een risicogebaseerde benadering biedt de meeste waarborgen voor een effectief en succesvol beleid ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme.
- Er dient voldoende ruimte en flexibiliteit te zijn voor een passende nationale implementatie van de richtlijn. Dit is met name van belang

³ Verordening (EU) Nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

⁴ Terrorist Financing – FATF report to G20 leaders – Actions being taken by the FATF.

voor de elementen waarbij een nauwe band bestaat met strafrechtelijke en opsporingsvraagstukken waar nationale overheden primair verantwoordelijk voor zijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland verwelkomt het voorstel van de Commissie. Wel heeft Nederland nog een aantal vragen en punten van aandacht ten aanzien van het voorstel:

1. Verruiming reikwijdte richtlijn met platforms voor het wisselen van virtuele valuta en «custodial wallet providers»

Virtuele valuta gaan gepaard met een hoge mate van anonimiteit van de gebruiker, zodat er aan virtuele valuta een hoog integriteitsrisico is verbonden. Om die reden is Nederland er in beginsel een voorstander van dat partijen die betrokken zijn bij het verrichten van transacties met virtuele valuta verplicht worden om cliëntenonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden. Vanwege het geconstateerde hoge risico dat aan virtuele valuta is verbonden, zal Nederland zich ervoor inzetten dat deze partijen verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen dienen te treffen. Met het oog op het belang van innovatie en de verdere ontwikkeling van deze «FinTech» sector, zal Nederland tegelijkertijd inzetten op ondersteuning voor deze sector bij de naleving van deze nieuwe verplichtingen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van guidance en middels een redelijke overgangstermijn.

Nederland is vooralsnog niet overtuigd van het voorstel om in de onderhavige richtlijn te voorzien in een vergunning- of registratieplicht voor virtuele valuta wisselplatforms en custodial wallet providers. De invoering van een vergunning- of registratieverplichting past niet binnen de kaders van deze (Europese) regelgeving ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen en terrorismefinanciering. Het ligt meer voor de hand om in separate (sectorale) EU-regelgeving kaders te ontwikkelen voor de virtuele valuta sector, zoals ook het geval is bij de meerderheid van instellingen die op dit moment al binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen. Deze sectorale EU-regelgeving biedt, in tegenstelling tot het kader van de vierde anti-witwasrichtlijn, de ruimte om aan de vergunningplicht een nadere invulling te geven in de vorm van (bijvoorbeeld) vergunningvereisten. Deze vergunningvereisten hoeven in dat geval niet noodzakelijkerwijs betrekking te hebben op aspecten die voortvloeien uit de anti-witwasregelgeving.

Met betrekking tot de custodial wallet providers geldt dat het toezicht op naleving een punt van zorg is. Anders dan bij de platforms, vinden bij deze wallet providers alle activiteiten plaats met virtuele valuta (er is geen verband met fiat geld).

2. Verruiming van de verplichting tot cliëntenonderzoek bij bepaalde prepaid betaalinstrumenten

De vierde anti-witwasrichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om te voorzien in een uitzondering op de verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten indien er sprake is van transacties die worden verricht met een niet herlaadbaar prepaid betaalmiddel waarop slechts beperkte bedragen kunnen worden geladen. De Commissie stelt voor deze drempelwaarden te verlagen van EUR 250,- naar EUR 150,-, zodat er in meer gevallen cliëntenonderzoek moet worden verricht bij het gebruik van deze prepaid betaalinstrumenten. Nederland kan deze voorstellen in beginsel steunen, maar zal hierbij oog houden voor een risicogebaseerde benadering.

Indien daar op grond van een risico afweging aanleiding toe bestaat, zou de mogelijkheid moeten blijven bestaan om instellingen tot het verrichten van een cliëntenonderzoek te kunnen verplichten.

3. Bevoegdheden FIU voor het vorderen van inlichtingen en het delen van informatie

Nederland is een voorstander van ruime bevoegdheden van de FIU's voor het vorderen van informatie bij meldingsplichtige instelling en het delen van informatie met de FIU's van andere lidstaten, voor zover dit nodig is voor een adequate taakuitoefening van de FIU's. Nederland steunt derhalve de voorstellen van de Commissie die hieraan tegemoet komen.

4. Centraal register met informatie over bankrekeninghouders of een soortgelijk mechanisme

Nederland is een voorstander van een Europese grondslag voor het ontwikkelen van een centraal register met informatie over bankrekeninghouders. In Nederland wordt op dit moment gewerkt aan de ontwikkeling van een bankrekeningenregister. De voorstellen van de Commissie zijn hiermee in lijn. Wel wenst Nederland overlap van informatie in het bankrekeningenregister met het UBO-register zoveel mogelijk te voorkomen.

5. Verscherpte cliëntenonderzoeksmatregelen bij transacties en zakelijke relaties waarbij derde landen zijn betrokken met een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme

De Commissie heeft een gedelegeerde handeling vastgesteld waarin derde landen met een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme worden aangewezen.⁵ Deze lijst met landen is in lijn met de lijsten die hiertoe in FATF verband zijn opgesteld. Nederland ondersteunt dit.

Voorts bevat het voorstel van de Commissie een lijst aan maatregelen die meldingsplichtige entiteiten in het kader van het cliëntenonderzoek moeten nemen indien een zakelijke relatie of transactie verband houdt met een aangewezen hoog risico derde land. Deze maatregelen komen overeen met de maatregelen die FATF voor zakelijke relaties met een hoog risico identificeert. Nederland kan dit voorstel om die reden steunen, maar zal zich inzetten voor het behoud van een risicogebaseerde benadering bij de toepassing van deze maatregelen.

6. Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het UBO-register, luidt de inzet als volgt:

- UBO definitie: indicatie van meer dan 10%, in plaats van 25%, van aandelen of eigendomsbelang voor «passieve niet-financiële entiteiten»

Nederland is vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde wijziging van de definitie van UBO, die ertoe strekt dat er een ruimer UBO-begrip gaat gelden voor instellingen die kwalificeren als «passieve niet-financiële entiteiten». Een lagere indicatieve drempelwaarde brengt met zich dat er meer personen kunnen worden aangemerkt als UBO, terwijl het hierbij niet noodzakelijkerwijs gaat om personen die daadwerkelijk UBO zijn. Dat brengt onnodige lasten met zich en leidt tot een vertekend beeld en draagt niet bij aan het doel om

⁵ De gedelegeerde verordening treedt op 14 september 2016 in werking, tenzij de Raad of het Europees Parlement hiertegen bezwaar maken.

de personen die daadwerkelijk als UBO van deze entiteiten kwalificeren, in beeld te krijgen.

– UBO-register voor trusts en soortgelijke constructies

De Commissie beoogt te verduidelijken in welke lidstaat de informatie over de UBO van een trust moet worden geregistreerd, om eventuele lacunes in de registratie van deze UBO's weg te nemen. UBO-informatie van trusts zou geregistreerd moet worden in de lidstaat waar de trustee is gevestigd, in plaats van in de lidstaat door wiens recht de trust wordt beheerst. Met het oog op de te bereiken doelstelling om meer transparantie te betrachten ten aanzien van UBO's van trusts en andere juridische constructies, is dit voorstel te begrijpen. Het voorstel komt evenwel niet overeen met de aanbevelingen van FATF. Omdat het Nederlands recht de juridische constructie «trust» niet kent, worden trusts op dit moment niet geregistreerd in Nederland. Om die reden moet in de Nederlandse situatie de vormgeving nader worden bezien.

– Openbaarheid van het UBO-register en het onderscheid tussen wel en geen winstoogmerk

Nederland is een voorstander van een publiek toegankelijk UBO-register, waarbij tegelijkertijd rekening wordt gehouden met het belang van de bescherming van de privacy en persoonlijke levenssfeer van UBO's.⁶ Het voorstel van de Commissie past binnen dit streven. Wel heeft Nederland vragen en punten van zorg ten aanzien van de wijze waarop de Commissie de openbaarheid van het UBO-register heeft vormgegeven. Zo is het van belang dat de openbaarheid van het UBO-register wordt gelimiteerd tot de beperkte set gegevens die op grond van de huidige richtlijn ten minste in het UBO-register moet worden opgenomen.

Voor zover de Commissie voorstelt om de openbaarheid van het UBO-register te beperken tot vennootschappen, juridische entiteiten, trusts en juridische constructies met een zakelijk karakter en met een winstoogmerk, vraagt Nederland zich af in hoeverre dit onderscheid zich verhoudt tot de FATF-aanbevelingen en het doel van de richtlijn (het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme). Nederland vraagt zich af op basis van welke afwegingen de Commissie is gekomen tot deze beperking van de openbaarheid van het UBO-register en welke gevolgen deze keuze heeft voor de uitvoeringslasten die zijn gemoeid met de instelling en het beheer van het UBO-register.

Tot slot is Nederland een voorstander van het behoud van de bepalingen ten aanzien van het UBO-register in de vierde anti-witwasrichtlijn, in plaats van deze – zoals wordt voorgesteld – te verdelen over twee richtlijnen. Dit geldt temeer nu de vierde anti-witwasrichtlijn en de richtlijn vennootschapsrecht een verschillend doel en een andere reikwijdte hebben.

– Koppeling van Europese UBO-registers

Nederland is een voorstander van het koppelen van de UBO-registers die door de verschillende lidstaten worden opgericht. Dit draagt bij aan de taakuitoefening van de bevoegde autoriteiten en FIU's. Het Nederlandse UBO-register zal deel uitmaken c.q. een uitbreiding zijn van het Nederlandse Handelsregister. De Handelsregisters van de EU-lidstaten worden eveneens aan elkaar gekoppeld, zodat de koppeling van de UBO-registers hierin mee kan lopen. Nederland zal oog houden voor de praktische uitvoerbaarheid van deze koppeling, mede gelet op de waarborgen ter voorkoming van ongeautoriseerde toegang.

⁶ Zie ook de brief van de Ministers van Veiligheid en Justitie, Economische Zaken en Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 10 februari 2016 inzake de contouren van het UBO-register, Kamerstuk 31 477, nr. 10.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het Actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering, dat onder meer de basis heeft gevormd voor de onderhavige voorstellen, is in Raadsconclusies van 12 februari 2016 verwelkomd door alle lidstaten. Voorts is tijdens de G20 in Washington op 15 april 2016 en tijdens de informele Ecofin op 22 april 2016 afgesproken dat de bevoegde autoriteiten van de EU-lidstaten informatie over UBO's onderling gaan uitwisselen. Ook hebben de EU-lidstaten afgesproken de UBO-registers aan elkaar te koppelen om tot een betere uitwisseling en beschikbaarheid van UBO-informatie in de EU te komen. De onderhavige voorstellen van de Commissie kunnen derhalve rekenen op brede steun onder de EU-lidstaten. Op enkele onderdelen zullen lidstaten naar verwachting wel zorgen uiteten, waaronder de verplichte publieke toegankelijkheid van informatie in het UBO-register en het definiëren van de marktpartijen in de virtuele valutasector die binnen de reikwijdte van de richtlijn worden gebracht.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) bevoegdheid

Op grond van artikel 114 van het Verdrag van de werking van de Europese Unie heeft de Europese Unie de bevoegdheid om voorstellen te doen die de werking van de interne markt betreffen. Het betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU). Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis.

b) subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Witwassen en financieren van terrorisme vinden doorgaans plaats in een internationale, grensoverschrijdende context. Maatregelen daartegen die uitsluitend op nationaal niveau worden getroffen, zouden slechts een beperkt effect hebben. Daarmee bestaat de noodzaak om deze maatregelen op internationaal niveau, binnen FATF en op Europees niveau te treffen.

c) proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel in beginsel positief, met enkele kanttekeningen. Het voorstel gaat over het algemeen niet verder dan nodig is om het doel te bereiken. Het voorstel volgt in een groot aantal gevallen de FATF-aanbevelingen, die zijn geformuleerd op basis van een afweging van effectiviteit (bestrijding witwassen en terrorismefinanciering) en uitvoerbaarheid (implementatie door meldingsplichtige instellingen en toezicht door autoriteiten). De voorgestelde maatregelen zullen in beginsel bijdragen aan de versterking van de strijd tegen witwaspraktijken en terrorismefinanciering. De vierde anti-witwasrichtlijn is voorts een instrument van minimum harmonisatie, zodat er ruimte blijft voor nationale overheden om op nationaal niveau te voorzien in aanvullende maatregelen.

Dat neemt niet weg dat er op onderdelen kanttekeningen te plaatsen zijn. Ten aanzien van het voorstel om een lagere indicatieve drempelwaarde te hanteren voor het definiëren van de uiteindelijk belanghebbende(n) van passieve niet-financiële entiteiten is Nederland vooralsnog van oordeel dat dit niet bijdraagt aan het doel van de richtlijn. Bovendien zullen de nalevingskosten met dit voorstel naar verwachting toenemen. Ook ten aanzien van het voorstel om een UBO-register van trusts op te stellen in

de EU-lidstaat waar de trustee van die trust is gevestigd, dient dit nader te worden gezien.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel van de Commissie tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn heeft geen consequenties voor de EU begroting.

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

Een aantal voorgestelde wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn zou financiële consequenties kunnen hebben voor de rijksoverheid. Het betreft:

1. De voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar platforms voor het wisselen van virtuele valuta en custodial wallet providers. Dit betekent dat er op deze instellingen toezicht moet worden gehouden. In hoeverre dit zal leiden tot additionele kosten, is afhankelijk van de wijze waarop dit toezicht in Nederland zijn beslag zal krijgen.
2. De voorgestelde verplichting voor lidstaten om een register te ontwikkelen voor de gegevens van bankrekeninghouders. Dit brengt kosten met zich voor de ontwikkeling en het beheer hiervan. In Nederland wordt op dit moment reeds gewerkt aan de ontwikkeling van het bankrekeningenregister. Voor de ontwikkeling wordt cofinanciering aangevraagd uit een EU fonds.
3. Indien het Nederlandse UBO-register ook informatie zal moeten gaan bevatten met betrekking tot de UBO's van trusts waarvan de trustee in Nederland is gevestigd, brengt dit additionele kosten met zich voor zowel de trustee als de beheerder van het UBO-register. Daarnaast stelt de Commissie voor om een onderscheid te maken tussen verschillende vennootschappen, andere juridische entiteiten en trusts ten behoeve van de toegankelijkheid van de informatie in het register. Of deze voorstellen daadwerkelijk tot extra kosten leiden voor de totstandkoming en het beheer van het UBO-register, is nog sterk afhankelijk van de onderhandelingen over deze voorstellen en de implementatie hiervan in nationale wet- en regelgeving.

Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

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

Uit het voorstel volgt dat platforms voor het wisselen van virtuele valuta's en custodial wallet providers moeten voldoen aan de verplichtingen van de vierde anti-witwasrichtlijn: het verrichten van cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties. De kosten die hiermee verband houden, zijn significant. De Commissie schat, op basis van ervaringen van marktpartijen in de virtuele valuta sector, dat het zal gaan om circa EUR 10,- per gebruiker. Zie in dit kader ook de opmerking in paragraaf 3b, onderdeel 1.

2. Gevolgen voor meldingsplichtige instellingen die voorheen ook al binnen het bereik van de richtlijn vielen
Ook voor de instellingen die al onder de vierde anti-witwasrichtlijn vallen, zullen de voorstellen op een aantal onderdelen aanvullende kosten met zich meebrengen. Hierbij gaat het om:
- De uitbreiding van het begrip «UBO» voor passieve niet-financiële entiteiten (zie ook paragraaf 3.1): meldingsplichtige instellingen moeten verdergaande inspanningen leveren om de UBO's van deze categorie entiteiten te identificeren en hun hele bestaande cliëntenbestand opnieuw moeten doorlichten in het licht van dit gewijzigd UBO-begrip;
 - De verlaging van de drempelwaarden waarboven in ieder geval cliëntenonderzoek moet worden verricht in geval van bepaalde prepaid betaalmiddelen: meldingsplichtige instellingen moeten in meer gevallen cliëntenonderzoek verrichten;
 - De harmonisatie van de cliëntenonderzoeksmaatregelen die instellingen moeten treffen indien er sprake is van een zakelijke relatie of transactie waarbij een hoog risico is betrokken is. Dit zal er in een aantal gevallen toe leiden dat meldingsplichtige instellingen verplicht worden meer maatregelen te nemen dan thans het geval is.

Er is nog geen inschatting te maken van de hoogte van de kosten die dit met zich mee zal brengen. Dit zal sterk afhangen van de onderhandelingen en de implementatie van deze voorstellen in nationale wet- en regelgeving.

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

De voorstellen van de Commissie zullen op onderdelen leiden tot een toename van de regeldruk en administratieve lasten. Het gaat hierbij in ieder geval om de voorstellen die hierboven onder c) staan genoemd. De voorstellen zullen leiden tot extra maatregelen die meldingsplichtige instellingen moeten nemen in het kader van het cliëntenonderzoek en mogelijk tot extra informatieverplichtingen jegens de toezichthouders. Daarnaast zullen de meldingsplichtige instellingen kennis moeten nemen van de gewijzigde regelgeving, waarna de eigen bedrijfsvoering daarop zal moeten worden aangepast. De precieze toename is afhankelijk van de onderhandelingen en de implementatie van de relevante bepalingen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De voorstellen van de Commissie met betrekking tot platforms voor het wisselen van virtuele valuta en custodial wallet providers dragen bij aan de totstandkoming van een gelijk speelveld binnen deze sector in de EU. Op dit moment bestaan er grote verschillen in de wijze waarop deze partijen door de lidstaten worden gereguleerd. De voorstellen leiden ertoe dat deze partijen zullen zijn onderworpen aan dezelfde verplichtingen die strekken tot het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme met gebruikmaking van virtuele valuta.

Anderzijds zullen de genoemde verplichtingen ertoe leiden dat de anonimiteit van gebruikers van virtuele valuta afneemt, hetgeen van invloed kan zijn op het klantenbestand van deze instellingen. Daar staat echter de verwachting tegenover dat deze instellingen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van witwassen en andere criminaliteit.

6. Implicaties juridisch

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

Ter implementatie van het voorstel van de Commissie zal in ieder geval de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de daarbij behorende lagere regelgeving moeten worden aangepast, als ook de Handelsregisterwet (voor zover het de voorstellen met betrekking tot het UBO-register betreft). Ook voor het bankrekeningenregister zal wet- en regelgeving moeten worden aangepast. De wijzigingen betreffen onder andere de governance van het portaal en het vastleggen van technische specificaties.

Het voorstel bevat geen wijzigingen ten aanzien van de handhavingsbepalingen in de vierde anti-witwasrichtlijn. Wel heeft het voorstel als consequentie dat er een toezichthouder zal moeten worden aangewezen voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de richtlijn door platforms voor het wisselen van virtuele valuta en custodial wallet providers.

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

Het voorstel van de Commissie bevat geen aanvullende grondslagen voor gedelegeerde bevoegdheden of uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie.

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

De Commissie stelt voor de implementatietermijn voor de vierde anti-witwasrichtlijn, inclusief de onderhavige voorstellen van de Commissie, te vervroegen naar 1 januari 2017. Hoewel Nederland een voorstander is van een snelle omzetting van de richtlijn in nationale wet- en regelgeving, is de voorgestelde termijn onrealistisch. Voor de implementatie van de richtlijn is formele wetgeving noodzakelijk. De totstandkoming hiervan neemt meer tijd in beslag. Nederland zal daarom pleiten voor een ruimere implementatietermijn. Ten aanzien van de vierde anti-witwasrichtlijn is Nederland een voorstander van het behouden van de huidige termijn die eindigt op 26 juni 2017. Ten aanzien van de wijzigingsvoorstellen van de Commissie tot wijziging van de richtlijn, is Nederland van mening dat de implementatietermijn in ieder geval later dan 26 juni 2017 dient te zijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De vierde anti-witwasrichtlijn voorziet op dit moment reeds in een evaluatiebepaling waaruit volgt dat de Commissie uiterlijk op 26 juni 2019 een verslag zal opstellen over de toepassing van de vierde anti-witwasrichtlijn en dit zal voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorstellen van de Europese Commissie tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn worden in beginsel uitvoerbaar geacht. Er worden geen bijzondere implicaties voorzien voor de uitvoerbaarheid. Voorts zijn de voorstellen in beginsel handhaafbaar.

Hierbij valt één kanttekening te maken. Het betreft het voorstel van de Commissie om lidstaten te verplichten om de informatie van UBO's van trusts in het UBO-register op te nemen, voor zover het de trusts betreft waarvan de trustee in de betreffende lidstaat is gevestigd. De rechtsvorm trust is niet bekend naar Nederlands recht, zodat trusts en trustees in Nederland niet als zodanig staan geregistreerd. Om die reden moet in de Nederlandse situatie de vormgeving nader worden bezien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het is mogelijk dat bepaalde ontwikkelingslanden door de Commissie worden aangemerkt als derde landen met een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme (zie ook paragraaf 3, onderdeel b, onder 5). Indien een zakelijke relatie of transactie verband houdt met een «hoog risico derde land», dienen instellingen verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen te treffen. Het huidige voorstel van de Commissie omvat een lijst van maatregelen die in dat geval van toepassing zouden zijn. Omdat de Commissie zowel bij het aanwijzen van de hoog risico derde landen, als bij de voorgestelde cliëntenonderzoeksmaatregelen aansluit bij FATF, heeft dit voorstel geen implicaties die nieuw zijn ten opzichte van de huidige situatie.