EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.10.2022
COM(2022) 554 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten

{SWD(2022) 344 final}

1. INLEIDING

Volgens de aanbevelingen van de Financiële-actiegroep (FATF, Financial Action Task Force)[1] moeten landen risicobeoordelingen uitvoeren in elke sector waarvoor eisen gelden met betrekking tot de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (AML/CFT, anti-money laundering and countering the financing of terrorism). Daarbij moeten de risico's op witwassen en terrorismefinanciering worden geïnventariseerd, beoordeeld en inzichtelijk gemaakt, en moeten passende maatregelen worden genomen om die risico's te voorkomen.

Onder erkenning van het belang van een supranationale benadering van risico-identificatie krijgt de Commissie in Richtlijn (EU) 2015/849[2] (de vierde antiwitwasrichtlijn), gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/843[3] (de vijfde antiwitwasrichtlijn), hierna de "witwasrichtlijn" genoemd, de opdracht om specifieke risico's op witwassen en terrorismefinanciering (ML/TF, money laundering and terrorism financing) te beoordelen voor zover die risico's van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten.

De Commissie publiceerde haar eerste supranationale risicobeoordeling (SNRA, supranational risk assessment) in 2017[4] en de tweede in 2019[5]. De SNRA 2022 van de Commissie bestaat uit twee documenten: dit verslag en een uitvoerig werkdocument van de diensten van de Commissie, die tezamen een uitgebreid beeld geven van de risico's op alle relevante gebieden en waarin de noodzakelijke aanbevelingen worden gedaan om deze risico's tegen te gaan.

Ingevolge artikel 6, lid 1, van de witwasrichtlijn moet de Commissie haar verslag om de twee jaar actualiseren (of vaker, indien nodig). In deze meest recente herziening, die als gevolg van de COVID-19-pandemie met enige vertraging verschijnt, worden alle sectoren die in vorige versies werden onderzocht opnieuw beoordeeld en is, wanneer omstandigheden ongewijzigd zijn gebleven, de informatie uit het verslag van 2019 geactualiseerd en bijgesteld. Voor sectoren of producten waarin relevante veranderingen werden aangetroffen, zijn de desbetreffende risico's naar aanleiding van de beoordeling bovendien opnieuw berekend (bv. cryptoactiva en online kansspelen, twee sectoren waarvoor het risico is toegenomen)[6].

Net als in de voorgaande verslagen worden ook in deze derde uitgave de huidige ML/TF-risico's geanalyseerd en worden brede maatregelen voorgesteld om deze risico's tegen te gaan. Daarnaast wordt beoordeeld in hoeverre de aanbevelingen van de Commissie voor

---

[1] FATF, National money laundering and terrorist financing risk assessment (Nationale risicobeoordeling inzake witwassen en terrorismefinanciering): https://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html

[2] Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (Voor de EER relevante tekst) (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

[3] Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 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 de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (Voor de EER relevante tekst) (*PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43*).

[4] COM(2017) 340 final.

[5] COM(2019) 370 final.

[6] Procedure omschreven in het hoofdstuk over de toegepaste methodiek in bijlage 2 bij het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2022)344.

risicobeperkende maatregelen uit het verslag van 2019 zijn uitgevoerd en worden de resterende risico's beoordeeld. Ook wordt gebruikgemaakt van de werkzaamheden en de raadpleging van belanghebbenden die voorafgingen aan de vaststelling van het actieplan van de Commissie uit 2020[7] en het in 2021 voorgestelde wetgevingspakket inzake AML/CFT[8].

Het pakket wetgevingsmaatregelen uit 2021 past in het streven van de Commissie om de burgers en het financiële stelsel van de Unie te beschermen tegen witwassen en terrorismefinanciering. Het moet de opsporing van verdachte transacties en activiteiten verbeteren en de mazen in de wet dichten die criminelen gebruiken om via het financiële stelsel illegale opbrengsten wit te wassen of terroristische activiteiten te financieren. Het wordt gezien als de **ruggengraat van de risicobeperkende maatregelen** die zijn voorgesteld, en als de manier om problemen aan te pakken die **structureel van aard** worden geacht en niet alleen kunnen worden opgelost met de vorige evaluaties van de EU-regels op het gebied van AML/CFT.

In dit verslag wordt ook voorrang gegeven aan risico's en het richt zich waar mogelijk en relevant[9] op geografische factoren, overeenkomstig de aanbevelingen uit Speciaal verslag 13/2021 van de Europese Rekenkamer[10].

Bij het opstellen van dit verslag heeft de Commissie een brede raadpleging gehouden onder zoveel mogelijk relevante betrokkenen[11], waarbij zij aan diverse sectoren aandacht schonk door middel van een bilaterale en sectorgebonden dialoog met representatieve organisaties op EU-niveau, aangewezen nationale deskundigen en wetenschappers. Er is terdege rekening gehouden met door de lidstaten opgestelde nationale risicobeoordelingen (NRA's, national risk assessments) en de meest recente gespecialiseerde publicaties op het gebied van AML/CFT. Ook heeft de Commissie andere EU-instanties en nationale autoriteiten geraadpleegd, waaronder Europol, de Europese Bankautoriteit (EBA) en financiële-inlichtingeneenheden (FIE's), via het EU-platform voor financiële-inlichtingeneenheden.[12] Deze raadplegingen vonden plaats tussen 2020 en 2022.

1.1. Gevolgen van de COVID-19-pandemie

De COVID-19-crisis heeft wereldwijd ongekende problemen en economische ontwrichting tot gevolg gehad. Nadat de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de uitbraak van COVID-19 in maart 2020 als internationale pandemie had aangemerkt, hebben regeringen overal ter wereld diverse maatregelen genomen om de pandemie te bestrijden. Tot die maatregelen behoren stimuleringsfondsen, initiatieven voor sociale bijstand en belastingvermindering, maar ook verschillende vormen van lockdown- en beperkende maatregelen, waaronder avondklokken, sluiting van scholen, winkels en horeca, sluiting van grenzen en reisbeperkingen. Door de ongekende veranderingen in het

[7] Mededeling van de Commissie inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme (2020/C 164/06); (PB C 164 van 13.5.2020, blz. 21).
[8] COM(2021) 423 final: https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en
[9] Bijvoorbeeld bij de beoordeling van vrije zones en burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders.
[10] Rekenkamer, Speciaal verslag 13/2021 "De EU-inspanningen ter bestrijding van witwassen in de bankensector zijn gefragmenteerd en de uitvoering ervan is ontoereikend" van 28.6.2021: https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=58815
Een uitvoerige verwijzing naar dit speciaal verslag is te vinden in het hoofdstuk over de toegepaste methodiek in bijlage 2 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie.
[11] De belanghebbenden worden vermeld in punt 8 van de bibliografie in bijlage 5 bij het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.
[12] Het netwerk van financiële-inlichtingeneenheden.

gedrag van mensen, ingegeven door onzekerheid en angst in combinatie met door de overheid opgelegde beperkingen, veranderde ook het criminele gedrag. Daarnaast maakten criminelen misbruik van steunregelingen van de overheid.

De nieuwe omstandigheden hadden in vele economische sectoren en zakelijke activiteiten een verhoogd risico op witwassen tot gevolg. Daarbij gaat het onder meer om de volgende risico's:

- misbruik van, en fraude met gelden die in het kader van financiële maatregelen worden uitgekeerd om nationale economieën te beschermen tegen de gevolgen van de pandemie, of van andere overheidsgelden die in het kader van de pandemie werden uitgekeerd;
- overname van in financiële moeilijkheden verkerende bedrijven door malafide partijen en criminele organisaties;
- meer kansen voor criminele groeperingen om opbrengsten te verkrijgen uit de verkoop van niet-toegelaten medische hulpmiddelen en illegale farmaceutische producten en vaccins, onder meer aan overheden;
- cybercriminaliteit door misbruik van het toegenomen volume onlineverkopen, onder meer door middel van identiteitsfraude; en
- corruptie onder ambtenaren bij het nemen van noodmaatregelen, bijvoorbeeld door het bestellen van specifieke medische benodigdheden, en door daarmee verband houdende vereenvoudiging van inkoopregels[13].

Overheidsinstanties die zich bezighouden met de bestrijding van witwassen, waaronder toezichthouders, FIE's en wetshandhavingsinstanties, moesten zich bij hun werkzaamheden aan veranderde omstandigheden aanpassen, waardoor zij minder mobiel waren en er minder persoonlijke contacten waren. Dat betekende dat er minder, of tijdelijk zelfs in het geheel geen controles ter plaatse, gesprekken en wetshandhavingsmissies in andere landen plaatsvonden om grensoverschrijdende activiteiten te onderzoeken. Daardoor waren er op sommige terreinen wellicht minder mogelijkheden om doeltreffend te opereren. Er kwamen nieuwe onderzoeksinstrumenten en -werkwijzen, waaronder onlinegesprekken en -onderzoeken, die de effecten van de overheidsmaatregelen op de toezichthoudende taken en de onderzoeken van bevoegde instanties beperkten.

Meer dan twee jaar na het uitroepen van de pandemie is dit nog steeds zichtbaar, hoewel de effecten nu beperkter zijn omdat men zich bewuster van deze dreigingen is, terwijl de burger zich weer gedraagt als in de tijd vóór de uitbraak. Toch zullen criminelen hun *modi operandi* altijd blijven aanpassen. Ondertussen kunnen criminele organisaties die in de EU opereren nog steeds profiteren van de veranderingen die tijdens de pandemie werden ingevoerd, en hun mogelijkheden blijven vergroten.

---

[13] Zie:

- Paper van de FATF: "COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing — Risks and Policy Responses" (Witwassen en terrorismefinanciering in tijden van COVID-19 — Risico's en beleidsaanpak):
http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html
https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf
- Europol, "Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis" (Grote winsten dankzij een pandemie: hoe criminelen de COVID-19-crisis misbruiken):
https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf

1.2. De Russische agressie-oorlog tegen Oekraïne

Na maart 2014 heeft de EU geleidelijk een aantal beperkende maatregelen (sancties) opgelegd aan Rusland, aanvankelijk naar aanleiding van de illegale annexatie van de Krim en Sebastopol en de moedwillige destabilisatie van Oekraïne. Op 23 februari 2022 breidde de EU de sancties uit na de erkenning van de niet door de regering gecontroleerde gebieden in de regio's Donetsk en Loehansk in Oekraïne en het sturen van Russische troepen naar deze gebieden. In reactie op de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne heeft de EU de sancties na 24 februari 2022 aanzienlijk uitgebreid[14]. Een groot aantal personen en organisaties kwam op de sanctielijst en er werden ongekende maatregelen genomen om de Russische economie aanzienlijk te verzwakken en af te sluiten voor vitale technologie en markten, en om Ruslands mogelijkheden om oorlog te voeren in te dammen.

Tegelijkertijd werden de EU-sancties tegen Belarus[15] aangescherpt vanwege de betrokkenheid van dat land bij de Russische agressie tegen Oekraïne, als aanvulling op de reeds ingestelde sancties. Deze sanctieregeling bestaat uit een reeks financiële, economische en handelsmaatregelen[16].

Om de activa van personen en entiteiten met banden met de Russische agressie aan de hand van EU-maatregelen doeltreffend te kunnen bevriezen, heeft de Commissie de "Freeze and Seize"-taskforce opgericht. Deze taskforce is belast met de coördinatie van door organen van de Unie en nationale instanties genomen maatregelen en moet eventuele problemen bij de uitvoering van EU-sancties oplossen. De taskforce boekt al goede resultaten: de lidstaten hebben voor bijna 10 miljard EUR aan activa bevroren, en voor bijna 32 miljard EUR als ook tegoeden van de Russische centrale bank worden meegerekend. Het algehele effect van de sancties is al merkbaar in de Russische economie[17]. Verder moet de taskforce bevorderen dat wetshandhavingsinstanties informatie uitwisselen over onderzoeken en beslagmaatregelen in verband met mogelijke misdrijven die worden gelinkt aan personen die onder sanctiemaatregelen vallen (waaronder ook het omzeilen van die sancties). Ook onderzoekt de taskforce mogelijkheden om in beslag genomen activa ten goede te laten komen aan de Oekraïense bevolking.

In de aanbeveling van de Commissie van 28 maart 2022[18] over onmiddellijk te nemen maatregelen in verband met burgerschapsregelingen voor investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne wordt er bij de lidstaten op aangedrongen om naturalisaties en verblijfsvergunningen die ingevolge dergelijke regelingen aan Russen en Belarussen zijn verleend opnieuw te beoordelen, om er zeker van te zijn dat deze personen niet op de sanctielijst van de EU in verband met de oorlog in Oekraïne staan. Ook deed de

---

[14] Geconsolideerde tekst: Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220722

[15] Verordening (EU) 2022/398 van de Raad van 9 maart 2022 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus en de betrokkenheid van Belarus bij de Russische agressie tegen Oekraïne (PB L 82 van 9.3.2022, blz. 1).
Besluit (GBVB) 2022/399 van de Raad van 9 maart 2022 tot wijziging van Besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus en in het licht van de betrokkenheid van Belarus bij de Russische agressie tegen Oekraïne (PB L 82 van 9.3.2022, blz. 9).

[16] https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en

[17] https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-05/russia-risks-bigger-longer-sanctions-hit-internal-report-warns

[18] C(2022) 2028 final.

Commissie de aanbeveling om de afgifte van verblijfsvergunningen aan alle ingezetenen van Rusland en Belarus ingevolge verblijfsregelingen voor investeerders op te schorten.

Volgens een recent onderzoek met behulp van het door het instrument voor financiële steun voor politiële samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing[19] gefinancierde DATACROS-systeem zijn er in Europa bijna 31 000 bedrijven (met name in de onroerendgoedsector, de bouw, het hotelwezen en de financiële en energiesector) met Russische uiteindelijk begunstigden[20]. 1 400 daarvan zijn (tot 5 %) eigendom van 33 personen die onder de recente sanctiemaatregelen vallen, de zogenoemde oligarchen. Sommige oligarchen kunnen het bezit van, of de zeggenschap over bedrijven verhullen door gebruik te maken van buiten de EU gevestigde tussenbedrijven[21] of lokale gevolmachtigde aandeelhouders.

In feite wezen voor een aantal van deze bedrijven de indicatoren ook vóór de instelling van de sancties al op hoge risico's: zij stonden namelijk in de Offshore Leaks-databank[22], hadden een onnodig gecompliceerde bedrijfsstructuur, gebruikten ondoorzichtige juridische constructies of hadden banden met rechtsgebieden met hoge risico's. Bevoegde instanties en toezichthouders hadden dus al voor de recente gebeurtenissen voor deze bedrijven gewaarschuwd kunnen (en moeten) zijn.

Gelet op het voorgaande levert de doelstelling van het AML/CFT-kader van de EU de integriteit van het financiële stelsel in de EU te beschermen, een bijdrage aan de bescherming van vrijheid, veiligheid en recht in heel Europa. Willen de beperkende EU-maatregelen om activa te bevriezen[23] goed kunnen worden uitgevoerd, dan is ook een doeltreffende handhaving nodig van de regels inzake uiteindelijk begunstigden (en moeten handelsregisters en de bedrijfssector dus transparant zijn), naast verdere ontwikkeling van koppelingen tussen verschillende registers (registers van uiteindelijk begunstigden, bedrijfs-/handelsregisters, kadasters), betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen instanties en een goede opsporing en deugdelijk toezicht op activa die aan het zicht van belastingdiensten worden onttrokken[24]. Het is verhoudingsgewijs makkelijk om een lege vennootschap op te richten, en deze worden daarom nog steeds gebruikt om honderden miljoenen euro's weg te sluizen via ondoorzichtige transacties[25].

---

[19] Deze analyse is onderdeel van TOM — The Ownership Monitor, een gezamenlijk initiatief van Transcrime en zijn spin-off Crime&tech: https://www.transcrime.it/en/stories/tom-the-ownership-monitor/

[20] Voor het TOM-onderzoek geldt als criterium dat de desbetreffende personen "rechtstreeks of indirect de zeggenschap hebben over ten minste 5 % van het aandelenkapitaal".

[21] De belangrijkste landen buiten de EU waar bedrijven worden gevestigd, zijn de Britse Maagdeneilanden en de Kaaimaneilanden, maar zij vertegenwoordigen slechts circa 2 % van alle tussenliggende schakels: "Inside the matrioska: the firms controlled by sanctioned 'oligarchs' across European regions and sectors" (Binnenin de matroesjka: bedrijven onder zeggenschap van gesanctioneerde 'oligarchen' in Europese regio's en sectoren), Transcrime, maart 2022.

[22] Deze databank bevat informatie over meer dan 810 000 offshore-entiteiten die worden onderzocht naar aanleiding van de Pandora Papers, de Paradise Papers, de Bahamas Leaks, de Panama Papers en Offshore Leaks. De gegevens hebben betrekking op personen en bedrijven in meer dan 200 landen en gebieden: https://offshoreleaks.icij.org/

[23] Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB L 78 van 17.3.2014, blz. 6).

[24] In dit verband moet worden verwezen naar het voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD tot vaststelling van regels ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor belastingdoeleinden en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU, COM/2021/565 final.
Ook hebben de Commissie en de belastingdiensten van de lidstaten binnen de "Freeze and Seize"-taskforce een subgroep ingesteld die zich met belastinginning bezighoudt, om beter te kunnen optreden tegen Russische en Belarussische personen en bedrijven die onder de sancties vallen, en tegen hun zakenpartners:
https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/state-tax-authorities-step-tax-enforcement-efforts-support-freeze-and-seize-task-force-2022-06-08_en

[25] Het gebruik van lege vennootschappen wordt harder aangepakt door middel van regels in het voorstel voor een richtlijn van de Commissie ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor belastingdoeleinden (COM/2021/565 final).

Met behulp van lege vennootschappen kunnen criminelen de herkomst en de bestemming van gelden verbergen en ook de daadwerkelijk begunstigde van de transactie buiten beeld houden. Deze gelden kunnen gewoon voor persoonlijk gewin worden gebruikt, maar ook om hele landen te destabiliseren. Meer zicht op zwartgeldstromen draagt daarom niet alleen bij aan bescherming van de democratie en de veiligheid van de EU-burger, maar helpt ook bij het tegengaan van de invloed van autocratieën.

De discussies in het kader van de "Freeze and Seize"-taskforce laten zien hoe moeilijk het is om zicht te krijgen op activa waarover oligarchen als uiteindelijk begunstigden de zeggenschap hebben, vaak verhuld door complexe juridische constructies in meerdere rechtsgebieden. Dit is een grote uitdaging op het gebied van de tenuitvoerlegging van sancties en van onderzoeken in het kader van rechtshandhaving. Daarom is het van het grootste belang dat snel vooruitgang wordt geboekt bij de onderhandelingen over het pakket maatregelen tegen het witwassen van geld, om ervoor te zorgen dat bevoegde instanties zicht krijgen op de uiteindelijk begunstigden. Vanwege de belangrijke rol van de registers bij een doeltreffende uitvoering van gerichte financiële sancties is het bovendien van belang dat de lidstaten zoveel mogelijk anticiperen op de vaststelling van de daarin voorgestelde maatregelen, om te waarborgen dat in registers van uiteindelijk begunstigden voldoende informatie wordt opgenomen.

2. RESULTATEN VAN DE SUPRANATIONALE RISICOBEOORDELING

In deze derde editie van de SNRA onderzoekt de Commissie de mogelijke witwas- en terrorismefinancieringsrisico's voor de interne markt in de EU van 43 in acht categorieën ingedeelde producten en diensten. Deze producten en diensten worden in de witwasrichtlijn[26] omschreven, naast diverse andere producten en diensten die gezien hun veronderstelde intrinsieke risico[27] voor de risicobeoordeling relevant zijn.

Deze 43 producten en diensten werden ook al beoordeeld in de tweede SNRA (2019)[28], die op zijn beurt een geactualiseerde en bijgewerkte versie was van het eerste verslag van de Commissie uit 2017[29]. Zij zijn als volgt gegroepeerd:

(1) Producten en diensten met contant geld (geldlopers, bedrijven met veel geldverkeer in contanten, bankbiljetten in grote coupures, contante betalingen en particuliere geldautomaten);
(2) Financiële sector (stortingen op rekeningen, retail- en institutionele beleggingen, corporate banking, private banking, crowdfunding, geld wisselen, elektronisch geld, overboekingen van gelden, illegale overboekingen van gelden, betalingsdiensten, virtuele valuta en andere cryptoactiva, zakelijke leningen, consumentenkredieten en leningen van kleine bedragen, hypothecaire kredieten en kredieten met activa van hoge waarde als onderpand, verzekeringen (leven en schade) en verhuur van safes);

[26] Kredietinstellingen en financiële instellingen, geldtransactiekantoren, wisselkantoren, handelaren in waardevolle goederen en activa, vastgoedmakelaars, aanbieders van trustdiensten of vennootschapsrechtelijke diensten, auditors, externe accountants en belastingadviseurs, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen, en aanbieders van kansspeldiensten.
[27] Doorgaans vallen deze andere producten en diensten overal ter wereld onder nationale risicobeoordelingen. Zij omvatten ook de categorie van producten met contanten, naast virtuele valuta, crowdfunding en non-profitorganisaties. Net als in de vorige SNRA (2019) werden ook bepaalde informele middelen beoordeeld, zoals die welke worden gebruikt door hawala en andere informele waardetransferdiensten, het betaald voetbal alsmede vrijhavens en burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders.
[28] COM(2019) 370 final.
[29] COM(2017) 340 final.

(3) Niet-financiële producten en diensten (juridische constructies, waardevolle goederen en activa, koeriers van edelmetalen en -stenen, onroerend goed, accountantsdiensten en juridische dienstverlening);
(4) Kansspelsector;
(5) Non-profitorganisaties;
(6) Beroepssporten (betaald voetbal);
(7) Vrije zones;
(8) Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders.

Deze regelingen werden geëvalueerd in het licht van het herziene AML/CFT-rechtskader van de Unie en, voor zover relevant, de effecten van de COVID-19-pandemie en de sancties tegen Rusland en Belarus. Bij ongewijzigde omstandigheden zijn de omschrijvingen en beoordelingen van de in het verslag uit 2019 geanalyseerde producten en diensten niet wezenlijk gewijzigd.

Deze beoordeling is dus een actualisering van de informatie uit het verslag van 2019, die voor diverse gebieden (waaronder virtuele valuta en activa en de analyse van de financiële sector en niet-financiële producten) is bijgesteld en gestroomlijnd, en bevat herziene cijfers en informatiebronnen.

2.1. Voornaamste risico's in de sectoren waarop de supranationale risicobeoordeling betrekking heeft

2.1.1. Geldmiddelen en kasequivalenten

Hoewel in de detailhandel het aantal transacties in contanten is afgenomen, lijkt de vraag naar eurobiljetten te zijn toegenomen. Deze trend wordt wel de "bankbiljettenparadox" genoemd en laat zien dat contant geld ook in de nasleep van de COVID-19-pandemie nog steeds een populair oppotmiddel is[30]. Hoewel misdaad met zijn tijd meegaat, blijft de criminele economie toch voor het overgrote deel op contant geld gebaseerd, en dat stelt de EU aan grote risico's op witwassen/terrorismefinanciering bloot door de anonimiteit en de relatief grote bewegingsvrijheid die men met contant geld en kasequivalenten heeft. Criminelen proberen contante opbrengsten over te brengen naar plaatsen waar zij makkelijker kunnen worden gebruikt of in het financiële stelsel kunnen worden binnengesluisd, en dat zijn doorgaans plaatsen waar vooral contant geld wordt gebruikt of waar weinig toezicht op het financiële stelsel wordt uitgeoefend. Ook kan contant geld worden omgezet in anonieme activa, waaronder prepaidkaarten, waarop aan de grenzen op dit moment niet wordt gecontroleerd[31]. Hierover wordt weinig gerapporteerd, mogelijk omdat het lastig is om contante transacties op te sporen. Door de opkomst van particuliere geldautomaten krijgen criminele organisaties meer mogelijkheden om hun opbrengsten onopgemerkt in het financiële stelsel binnen te sluizen.

[30] "The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use" (De paradox van bankbiljetten: waarom de vraag naar contanten de behoefte voor transacties overstijgt), Economisch Bulletin van de ECB, nr. 2/2021. Zie ook "Cash still king in times of COVID-19" (Cash nog steeds 'king' in tijden van COVID-19), Toespraak van Fabio Panetta, lid van de directie van de ECB, tijdens de vijfde internationale conferentie over contant geld van de Deutsche Bundesbank — "Cash in times of turmoil" (Contant geld in roerige tijden): https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210615~05b32c4e55.en.html

[31] In Verordening 2018/1672 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005 (PB L 284 van 12.11.2018, blz. 6) worden onder "liquide middelen" vier categorieën verstaan: contant geld, verhandelbare instrumenten aan toonder, als zeer liquide waardedrager gebruikte commodity's en prepaidkaarten. Op dit moment vallen prepaidkaarten hier niet onder. Indien echter duidelijk blijkt dat prepaidkaarten worden gebruikt om waarde over de EU-grenzen te brengen en daarmee de wetgeving te omzeilen, dan kunnen prepaidkaarten bij gedelegeerde handeling ook in de werkingssfeer worden opgenomen.

De mogelijkheden om grote bedragen aan illegaal gegenereerde liquide middelen in het financiële stelsel binnen te sluizen zijn door het huidige rechtskader in de EU sterk beperkt. In de verordening liquidemiddelencontrole[32] die in juni 2021 van toepassing werd, is de liquidemiddelencontrole aan de EU-grens uitgebreid en kregen instanties meer bevoegdheden.

Negentien lidstaten hebben op dit moment beperkingen aan contante betalingen gesteld of werken aan de invoering van dergelijke beperkingen, maar onderling verschillende kaders verstoren de mededinging en kunnen de verplaatsing van bedrijven naar lidstaten met minder strenge eisen tot gevolg hebben. In het actieplan van de Commissie voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme[33] is sprake van de invoering van een bovengrens voor grote contante betalingen, als mogelijke manier om de risico's op witwassen/terrorismefinanciering te beperken. Daartoe is in het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering[34] een limiet voor grote contante betalingen opgenomen.

2.1.2. Financiële sector

Net als in de vorige verslagen wordt in deze SNRA voor deze categorie aandacht geschonken aan een aantal producten en sectoren (17 in totaal) die financiële diensten verrichten voor zakelijke en particuliere klanten. Dit hoofdstuk omvat een breed scala aan branches, waaronder de bankensector, beleggingen, verzekeringen, crowdfunding, elektronisch geld, het overboeken van geld (al dan niet legaal), cryptoactiva en betalingsdiensten.

De meeste aangetroffen dreigingen en kwetsbaarheden werden al in de vorige SNRA's omschreven en zijn nog steeds aan de orde. Binnen de financiële sector blijven het ontbreken van duidelijke en samenhangende regels, een versnipperd toezicht op witwassen/terrorismefinanciering in de interne markt en onvoldoende afstemming en uitwisseling van informatie onder FIE's van invloed op het vermogen van de EU om de risico's op witwassen/terrorismefinanciering goed aan te pakken[35]. Bovendien blijkt het voor de bevoegde AML/CFT-instanties in de lidstaten vaak lastig om bij het toezicht op de sector een risicogebaseerde benadering toe te passen[36].

Zoals ook aangegeven in het advies van de Europese Bankautoriteit van maart 2021[37] zijn krediet- en betalingsinstellingen, wisselkantoren, elektronisch-geldinstellingen en

[32] Verordening (EU) 2018/1672 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005 (PB L 284 van 12.11.2018, blz. 6).

[33] Mededeling van de Commissie inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme, C/2020/2800 (PB C 164 van 13.5.2020, blz. 21).

[34] COM(2021) 420 final.

[35] Deze structurele problemen worden aangepakt met het AML/CFT-voorstel van de Commissie uit 2021: https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

[36] Dit sluit aan bij de bevindingen van de EBA uit haar eerste verslag over de benaderingen van bevoegde instanties van het AML/CFT-toezicht op banken, dat in 2020 werd gepubliceerd. Wanneer goede risicobeoordelingen ontbreken, bestaat de kans dat bevoegde instanties de risico's op witwassen/terrorismefinanciering waaraan hun sector is blootgesteld niet opmerken en aanpakken.

[37] Opinion on risks of money laundering and terrorist financing (ML/TF) affecting the European Union's financial sector (Advies inzake nadelige risico's van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (ML/TF) voor de financiële sector in de Unie), Europese Bankautoriteit (EBA), 3.3.2021, EBA/Op/2021/04: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf
Dit is het derde advies over risico's op witwassen/terrorismefinanciering die nadelig zijn voor de financiële sector in de Europese Unie. De EBA bracht dit advies uit in het kader van haar nieuwe opdracht om de bestrijding van

kredietverstrekkers (anders dan kredietinstellingen) volgens deze SNRA bijzonder kwetsbaar voor risico's die voortvloeien uit zwakheden in AML/CFT-systemen en -controles[38].

De risico's van cryptoactiva vragen niet alleen om een goede bescherming van consumenten en investeerders en om een grote mate van marktintegriteit, maar ook om maatregelen tegen marktmanipulatie en ter voorkoming van witwassen/terrorismefinanciering[39]. Risico's voor de financiële stabiliteit en het monetaire beleid die mogelijk voortvloeien uit een grootschalig gebruik van op cryptoactiva en gedeeldgrootboektechnologie (DLT, Distributed Ledger Technology) gebaseerde oplossingen op financiële markten moeten ook worden aangepakt[40].

Beleggingsfondsen zijn door hun aard en eigenschappen kwetsbaar voor het witwassen van opbrengsten van fraude, fiscale misdrijven, corruptie en omkoping[41]. Het risico wordt nog groter door de blootstelling van de sector aan klanten met een hoog risico, en door het grote volume, de complexiteit en de grensoverschrijdende aard van transacties. In een branche met een aanzienlijk beheerd vermogen is transparantie over de uiteindelijk begunstigden nog steeds niet optimaal.

2.1.3. Niet-financiële sector en producten

In dit hoofdstuk van de SNRA worden juridische constructies beoordeeld volgens een nieuwe benadering, die afwijkt van de vorige verslagen. Er wordt nu met name gekeken naar de belangrijkste kwetsbaarheden die verband houden met het verhelen van de uiteindelijk begunstigden (trusts, gevolmachtigden en bedrijven) en niet langer naar specifieke momenten in het bestaan van juridische entiteiten en juridische constructies (oprichting, bedrijfsactiviteiten en opheffing). Ook wordt aandacht geschonken aan de markt voor waardevolle goederen, investeringen in onroerend goed en diensten die worden verricht door accountants, auditors, adviseurs en belastingadviseurs, en aan juridische diensten van notarissen en andere onafhankelijke rechtsbeoefenaars.

2.1.3.1. Niet-financiële sector en producten — Juridische entiteiten en constructies

Criminelen kunnen ingewikkelde constructies met bedrijven en juridische entiteiten optuigen om financiële sporen uit te wissen. Daarbij wordt vaak gebruikgemaakt van lege vennootschappen en brievenbusmaatschappijen. Met dergelijke juridische constructies worden de bewegingen van illegale opbrengsten voorgedaan als legitieme zakelijke transacties. Trusts en soortgelijke constructies zijn ondoorzichtig en houden activa verborgen voor wetshandhavingsinstanties en bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen. Door onvoldoende samenwerking en uitwisseling van

witwassen/terrorismefinanciering in het financiële stelsel op EU-niveau te leiden, te coördineren en te bewaken. De Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) waren hier nauw bij betrokken.

[38] In het licht van de ontwikkeling van sectoroverstijgende risico's. Daartoe behoren risico's in verband met virtuele valuta, nieuwe technologieën (FinTech en RegTech), terrorismefinanciering, risico's voortvloeiend uit de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU en risicobeperking. Zie voor een uitvoerige toelichting hoofdstuk 3.1 van het EBA-verslag.

[39] Deze risico's worden aangepakt in het voorstel van de Commissie voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende markten in cryptoactiva en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, COM/2020/593 final.

[40] De voorstellen van de Commissie over deze vraagstukken worden toegelicht in de desbetreffende punten uit het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

[41] Zie voor een uitvoerige toelichting in het werkdocument van de diensten van de commissie de punten met een beoordeling van de "Sector retail- en institutionele beleggingen" en "Gevolmachtigden".

informatie tussen instanties in verschillende rechtsgebieden ontstaan zwakke punten waarvan eenvoudig gebruik kan worden gemaakt door criminelen die rechtsgebieden uitzoeken waar de controles op het witwassen van geld minder doeltreffend zijn.

Daarnaast kunnen de diensten van schijndirecteuren en gevolmachtigde aandeelhouders worden misbruikt om een uiteindelijk begunstigde aan het zicht te onttrekken. Zo schakelen criminelen en personen met een verbod om bepaalde functies in bedrijven uit te oefenen formele gevolmachtigden in om hun identiteit te verbergen, verboden te omzeilen en buiten bedrijfsdocumenten en registers te blijven.

2.1.3.2. Niet-financiële sector en producten — Waardevolle goederen

Waardevolle goederen, waaronder kunst, antiek, edelmetaal en edelstenen, zijn handelswaren waarmee waarde kan worden overgebracht. Dit betekent voor criminelen dat illegale opbrengsten kunnen worden omgezet in waardevolle activa die relatief eenvoudig en met weinig toetsing aan de regelgeving over grenzen kunnen worden gebracht en bewaard. De waarde van activa als kunst en antiek is vaak subjectief en moeilijk te verifiëren of te vergelijken. Daarom kunnen goedkope kunstwerken voor een kunstmatig hoge prijs aan medeplichtigen worden verkocht, waarbij een factuur wordt opgesteld om de overboeking van gelden te legitimeren.

Er werden vele banden aangetroffen tussen de antiekhandel en de handel in drugs, wilde dieren en wapens, het witwassen van geld, fiscale misdrijven en de financiering van oorlogsmateriaal en terreurorganisaties. De illegale handel in antiek kan dus worden gelijkgesteld aan zware transnationale georganiseerde misdaad[42]. Zoals aangekondigd in de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit 2021-2025[43] zal de Commissie eind 2022 haar actieplan voor de illegale handel in cultuurgoederen vaststellen, met een alomvattende beleidsaanpak om deze vorm van criminaliteit te ontwrichten en om cultuurgoederen te beschermen tegen schade door criminele activiteiten.

2.1.3.3. Niet-financiële sector en producten — Aanbieders van diensten

Dienstverlenende bedrijven[44] lopen nog steeds de kans om geïnfiltreerd te worden door, of in handen te vallen van georganiseerde criminele organisaties die illegale opbrengsten willen witwassen. Criminelen kunnen profiteren van hun adviesdiensten en gespecialiseerde kennis over de oprichting en het beheer van constructies, en van hun mogelijkheden om te zorgen voor documenten en verzekeringen voor zakelijke activiteiten. Vanwege hun goede reputatie vormen bepaalde beroepsgroepen aantrekkelijke doelwitten voor witwassers, en dat geldt ook voor hun gebruik van klantaccounts. Beroepsbeoefenaren kunnen onbewust betrokken raken, maar ook medeplichtigen van criminelen zijn, of opzettelijk nalatig bij de naleving van hun verplichtingen om witwassen/terrorismefinanciering te voorkomen.

---

[42] Zie, voor dit alles, INTERPOL, RHIPTO en het wereldwijde initiatief tegen transnationale georganiseerde misdaad: *World Atlas of illicit flows* (Wereldatlas van illegale stromen), 2018: https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf

[43] COM/2021/170 final.

[44] Professionele bedrijven die diensten aanbieden van accountants, auditors, adviseurs en belastingadviseurs, maar ook notarissen en andere onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen – zoals omschreven in de desbetreffende beoordelingen uit bijlage 1 van het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

De blootstelling aan risico's wordt vergroot door de betrokkenheid van deze beroepsbeoefenaren bij het beheer van complexe juridische situaties en van bedrijven en juridische constructies, waaronder lege vennootschappen en offshorebedrijven.

Door verschillen in de toepassing van risicogebaseerd toezicht op sommige sectoren in de lidstaten, met name wanneer dat wordt uitgeoefend door zelfregulerende organen, is doeltreffende preventie lastig en wordt de opsporing van misbruik bemoeilijkt. Uit het geringe aantal verslagen over verdachte transacties of activiteiten van de meeste aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen (DNFBP, Designated Non-Financial Businesses and Professions)[45] in de lidstaten blijkt dat verdenkingen niet doeltreffend worden onderzocht en gerapporteerd.

Ook de onroerendgoedsector is sterk blootgesteld aan witwasrisico's en bijzonder kwetsbaar voor fiscale misdrijven. Volgens een onderzoek van de Commissie bezitten ingezetenen van de EU voor naar schatting 1,4 biljoen EUR aan buitenlands onroerend goed[46]. Vanwege complexe financieringsmethoden, bemiddeling en het gebruik van lege financiële instellingen is het moeilijk om de uiteindelijk begunstigde aan te wijzen. In onderzoeken van de FATF en de Egmont Group worden voorbeelden gegeven van de complexiteit van de constructies die worden gebruikt om de herkomst van gelden te verhullen[47].

Zoals uit nationale risicobeoordelingen blijkt, hebben aanbieders van diensten het meeste profijt van bewustmakingsactiviteiten, opleidingen en beter toezicht.

2.1.4. Gemeenschappelijke kenmerken van de financiële en niet-financiële sector (juridische entiteiten en constructies)

Zwakke punten met betrekking tot de uiteindelijk begunstigden vormen nog steeds een grote bedreiging voor het financiële stelsel. Anonimiteit blijft een kritiek zwak punt in het internationale financiële stelsel omdat banken, toezichthouders en rechtshandhavingsinstanties niet in staat zijn om snel vast te stellen wie de werkelijke eigenaren van een bedrijf zijn. Instellingen voor collectieve beleggingen lopen vergelijkbare risico's omdat de identiteit van eindbeleggers doorgaans niet transparant is, en het gebruik van omnibusrekeningen[48] de uitwisseling van informatie onder tussenpersonen verder bemoeilijkt.

In de niet-financiële sector zijn juridische entiteiten en constructies erg populair onder criminelen omdat zij meer anonimiteit mogelijk maken, de identiteit van uiteindelijk begunstigden verborgen kunnen houden en uitvoering van hun illegale activiteiten

[45] DNFBP staat voor "Designated Non-Financial Businesses and Professions" (aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen). Bepaalde soorten "niet-financiële" ondernemingen, die vanwege de aard van hun bedrijfsactiviteiten of transacties worden beschouwd als ondernemingen die zijn blootgesteld aan witwassen of terrorismefinanciering.

[46] Europese Commissie, Directoraat-generaal Belastingen en douane-unie, *Monitoring the amount of wealth hidden by individuals in international financial centres and impact of recent internationally agreed standards on tax transparency on the fight against tax evasion: final report* (Monitoring van de door personen verborgen rijkdom in internationale financiële centra en effecten van recente internationaal overeengekomen normen voor fiscale transparantie op de bestrijding van belastingontduiking: eindrapport), Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2021:
https://data.europa.eu/doi/10.2778/291262

[47] Bijvoorbeeld: FAFT en Egmont Group, *Concealment of Beneficial Ownership,* (Verberging van uiteindelijk begunstigden), blz. 26, juli 2018.

[48] Met een omnibusrekening is het beheer van de handel van meer dan één persoon mogelijk en kunnen de rekeninghouders anoniem blijven.

mogelijk maken, bijvoorbeeld door het faciliteren van de logistiek of het vervoer van illegale goederen.

Transparantie over uiteindelijk begunstigden blijkt dus op beide gebieden van wezenlijk belang te zijn. De sleutel voor een aanpak van de risico's van anonimiteit is gelegen in de initiatieven die in de afgelopen jaren wereldwijd werden ontplooid en met name in de EU, die op dit gebied vooroploopt, om de transparantie van bedrijven te vergroten en om misbruik ervan door criminelen te voorkomen. De instelling van registers van uiteindelijk begunstigden[49] en de toenemende transparantie van bedrijven[50] zijn slechts enkele voorbeelden van de aanhoudende inspanningen in de strijd tegen het gebruik van lege vennootschappen. Niet alleen de wetenschap ***wie*** daadwerkelijk de zeggenschap over een bedrijf heeft, maar ook inzicht in ***hoe*** de zeggenschap over bedrijven wordt uitgeoefend levert aanknopingspunten voor onderzoek op en geeft richting aan risicobeoordelingen. Dit bevordert een vroegtijdige opsporing van risico's en geeft inzicht in verborgen patronen die met een traditionele aanpak onzichtbaar zouden blijven.

2.1.5. Kansspelsector

De kansspelsector kenmerkt zich door een snelle economische groei en technologische ontwikkeling en de onlinesector is tijdens en na de COVID-19-pandemie sterk gegroeid. In dit verband meldde een aantal bevoegde instanties dat de risico's van online gokken verder zijn toegenomen na de publicatie van de vorige SNRA in 2019.

Voor het eerst worden in deze beoordeling in videospellen gebruikte uitwisselbare tokens als cryptoactiva beschouwd[51]. Daarom moet hun dreiging op dezelfde voet worden beoordeeld.

Casino's zijn inherent blootgesteld aan hoge risico's, maar sinds zij in 2005 onder het AML/CFT-kader zijn komen te vallen, zijn deze risico's afgenomen. Aan loterijen en speelautomaten (elders dan in casino's) is een matig risico op witwassen en terrorismefinanciering verbonden. In het geval van loterijen is er sprake van bepaalde controles, met name om de risico's in verband met hoge winsten op te vangen. Voor landgebonden bingo wordt het risico op witwassen en terrorismefinanciering als laag ingeschaald vanwege de relatief lage inzetten en winsten daarbij.

2.1.6. Inzameling en overmaking van gelden via non-profitorganisaties (NPO's)

Dit verslag heeft betrekking op de categorieën non-profitorganisaties die worden omschreven in de aanbeveling van de Financiële-actiegroep[52]. Dit risicoscenario heeft betrekking op het inzamelen en overmaken van gelden door NPO's binnen de interne markt en op de inzameling van gelden voor overmaking naar en vanuit derde landen.

---

[49] Implementatie van artikel 30 van Richtlijn (EU) 2015/849.

[50] Richtlijn (EU) 2019/1151 voor wat betreft online-tools en -procedures in het vennootschapsrecht. De Commissie bereidt ook een nieuw initiatief in het kader van het vennootschapsrecht voor, dat onder meer moet voorzien in controles *vooraf* van bedrijven in alle lidstaten.

[51] Witwassers kunnen de digitale verkoop van deze tokens op dezelfde manier gebruiken als fysieke verkopen. Illegaal geld kan worden gebruikt om ze aan te kopen en te verkopen en op die manier zwart geld wit te wassen. Een voorbeeld: https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times

[52] "Een rechtspersoon of juridische constructie of organisatie die zich hoofdzakelijk bezighoudt met het aantrekken of verstrekken van middelen voor onder andere liefdadige, religieuze, culturele, educatieve, sociale of sociëteitsdoeleinden, of voor het verrichten van andersoortige 'goede werken'": http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profitorganisations.pdf

De heterogeniteit van de NPO-sector en -subsectoren bemoeilijkt de beoordeling van risico's. De aard en de ernst van zowel het risico op het witwassen van geld als dat van terrorismefinanciering kan verschillen naargelang van de herkomst van financiële middelen, de uitkeringsmethoden en -kanalen en de begunstigden van gelden. NPO's die humanitaire hulp verlenen, zijn doorgaans actief in conflict- of crisisgebieden, waar van tijd tot tijd als terroristen aangemerkte gewapende personen of groepen aanwezig kunnen zijn. Bij risicobeperking door financiële instellingen bestaat het gevaar van financiële uitsluiting van NPO's, en als het moeilijk wordt om toegang tot officiële bankkanalen te krijgen, dan neemt het risico verder toe[53].

NPO's zijn zich bewuster geworden van de risico's die zij lopen, en we zien dat bij gerenommeerde NPO's meer wordt geïnvesteerd in nalevings- en auditfuncties. De samenwerking en de contacten tussen de lidstaten en de financiële sector zijn voor verbetering vatbaar, om de toegang van NPO's tot gereguleerde kanalen te vergemakkelijken.

Bijna alle lidstaten beschikken over een vorm van toezicht, via regelgevende organen voor NPO's, belastingdiensten of andere soorten toezichthoudende instanties. Zorgvuldigheidsprocedures voor registratie en toegang tot financiële diensten zijn strenger geworden, waardoor NPO's mogelijk minder aantrekkelijk zijn voor de financiering van terrorisme.

2.1.7. Beroepssporten

Net als veel andere bedrijfstakken is ook de sport door criminelen gebruikt om geld wit te wassen en illegale opbrengsten te genereren. Als populairste sport ter wereld is het voetbal een voor de hand liggende kandidaat. Net als in de kunstwereld worden ook criminelen in de sport niet altijd gedreven door economisch gewin. Maatschappelijk aanzien, contacten met beroemdheden en het vooruitzicht om met gezagsdragers om te gaan kunnen ook criminele investeringen aantrekken.

De COVID-19-pandemie heeft een verwoestende uitwerking op de financiële situatie van clubs gehad, met als gevolg een aantal groeitrends die de risico's voor de sport kunnen vergroten. Door ontoereikende middelen en opleidingen is deze sector nog steeds kwetsbaar voor het witwassen van geld en, in veel mindere mate, voor terrorismefinanciering. Binnen het eigen rechtskader van de sector is het aantal controles uitgebreid, maar dat kader is op zichzelf niet toereikend. Transparantie op alle niveaus, van spelerstransfers tot het eigendom van clubs, is van wezenlijk belang om de risico's voor deze sector te verminderen.

[53] Wanneer een financiële instelling besluit om met individuele klanten of categorieën klanten geen zakelijke relatie aan te gaan omdat zij vermoedelijk meer risico's op witwassen en terrorismefinanciering lopen, om een dergelijke relatie te beëindigen of om geen transacties met een groter risico op witwassen en terrorismefinanciering uit te voeren, dan wordt dat "risicobeperking" genoemd. Volgens het advies van de Europese Bankautoriteit over "risicobeperking" (EBA/Op/2022/01) kan risicobeperking een legitiem instrument voor risicobeheer zijn, maar ook een teken van ondoeltreffend beheerde risico's op witwassen en terrorismefinanciering, en kunnen de gevolgen ernstig zijn. De EBA is van mening dat haar regelgevingsrichtsnoeren over de wijze waarop risico's op witwassen en terrorismefinanciering moeten worden beheerd, indien op de juiste wijze toegepast, ertoe zouden moeten bijdragen dat onnodige risicobeperking wordt voorkomen:
https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf

2.1.8. Vrijhandelszones

Vrijhandelszones worden nog steeds gezien als plaatsen met een hoog risico op witwassen en terrorismefinanciering omdat zij vanuit een oogpunt van douane en belastingen een aantal voordelen bieden. Daardoor kunnen zij makkelijker basisdelicten of misbruik faciliteren. Hoewel de beoordeelde risico's verbonden zijn aan alle vrije zones en, in mindere mate, douane-entrepots, worden zij groter wanneer waardevolle goederen in vrijhavens in bewaring zijn. Gelet op de snelle groei in het topsegment van de kunstmarkt en de fysieke expansie van opslagruimte voor luxegoederen zouden vrijhavens voor luxegoederen volgens een onderzoeksdocument in opkomst zijn als nieuwe spelers in het wereldwijde systeem van belastingontwijking en misdaad[54].

Daarnaast blijft in vrijhandelszones de dreiging van namaak bestaan omdat namakers zendingen aan land kunnen brengen, ladingen of bijbehorende documenten kunnen aanpassen of anderszins manipuleren, en vervolgens producten kunnen wederuitvoeren zonder tussenkomst van de douane en aldus de werkelijke herkomst en aard en de oorspronkelijke leverancier van de goederen kunnen verhullen.

De regelgeving voor vrije zones in de EU is voor verbetering vatbaar. In het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering dat in juli 2021 werd aangenomen, wordt verduidelijkt welke entiteiten onder de regelgeving vallen[55]. De Commissie evalueert op dit moment de vrije zones in de EU. Daarbij worden onder meer de voordelen en kosten van vrije zones beoordeeld, met inbegrip van het risico op mogelijk misbruik, zowel op douane- als op belastinggebied.

2.1.9. Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders

Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders zijn bedoeld om investeringen in een land aan te trekken door burgerschaps- of verblijfsrechten toe te kennen in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of investeringen in het desbetreffende land. Deze regelingen zijn aantrekkelijk omdat zij reizen en zakelijke activiteiten bevorderen, maar lenen zich ook voor misbruik ten behoeve van witwassen, fiscale misdrijven en corruptie en kunnen ook veiligheidsrisico's vormen. Met een tweede nationaliteit kan het makkelijker zijn om onrechtmatig verkregen opbrengsten naar elders over te brengen en activa voor de bevoegde instanties te verbergen. Ook kan het gebrek aan transparantie en governance voor deze regelingen aanleiding tot zorg geven.

In oktober 2020 nam de Commissie maatregelen[56] tegen de drie lidstaten waar toentertijd burgerschapsregelingen voor investeerders golden, omdat werd betwijfeld of die lidstaten wel voldeden aan hun verplichtingen uit hoofde van het Unierecht met betrekking tot het beginsel van loyale samenwerking[57] en het concept van burgerschap van de Unie[58]. Vanwege de aard van het EU-burgerschap en de daaraan verbonden rechten beperken dergelijke regelingen zich niet tot de lidstaten die een investeerder naturaliseren, maar hebben zij ook gevolgen voor alle lidstaten en de EU als geheel. De Commissie heeft

[54] https://www.taxobservatory.eu/repository/the-new-luxury-freeports-offshore-storage-tax-avoidance-and-invisible-art/

[55] Met het voorstel wordt beoogd om ook douane-entrepots voortaan aan te merken als meldingsplichtige entiteiten die kunst verhandelen en opslaan.

[56] Op 20 oktober 2020 leidde de Europese Commissie inbreukprocedures tegen Cyprus en Malta in door het zenden van ingebrekestellingen met betrekking tot hun burgerschapsregelingen voor investeerders. Verder zond de Commissie in oktober 2020 Bulgarije een brief over de burgerschapsregelingen voor investeerders van dat land.

[57] Artikel 4, lid 3, VWEU.

[58] Artikel 20 VWEU.

uitdrukkelijk verklaard dat de toekenning van een nationaliteit, en daarmee het EU-burgerschap, in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of investeringen, zonder dat er sprake is van een echte band tussen de betrokken lidstaat en de investeerder, de integriteit van het EU-burgerschap ondermijnt, evenals het beginsel van loyale samenwerking[59].

Slechts één lidstaat hanteert nog een burgerschapsregeling voor investeerders[60]. De Commissie heeft haar inbreukprocedure tegen deze lidstaat in april 2022 doorgezet[61].

Verblijfsregelingen voor investeerders worden echter door 19 lidstaten aangeboden.

In het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering wordt verklaard dat marktdeelnemers die namens onderdanen van derde landen betrokken zijn in het kader van verblijfsregelingen voor investeerders als meldingsplichtige entiteiten zullen worden beschouwd. Partijen die bij burgerschapsregelingen voor investeerders betrokken zijn, vallen niet onder het voorstel vanwege de zorgen van de Commissie over hun onverenigbaarheid met het recht van de Unie[62].

De risico's van dergelijke regelingen bleken onlangs in het kader van de Russische agressie tegen Oekraïne, omdat onderdanen die onder sancties vallen of de oorlog tegen Oekraïne krachtig steunen mogelijk het EU-burgerschap of verblijfsvergunningen in lidstaten hebben gekregen. Aangezien burgerschapsregelingen voor investeerders in strijd met het EU-recht zijn, heeft de Commissie de lidstaten dringend verzocht burgerschapsregelingen voor investeerders onmiddellijk te beëindigen. Ook heeft zij de lidstaten opgeroepen ervoor te zorgen dat verblijfsregelingen voor investeerders aan grondige controles worden onderworpen[63].

Daarnaast heeft de Commissie, in het kader van de maatregelen tegen de risico's van verblijfsregelingen voor investeerders, op 27 april 2022 ook een voorstel vastgesteld om de richtlijn langdurig ingezetenen te herschikken. In dit voorstel zijn, onder andere, regels opgenomen die moeten voorkomen dat aan investeerders uit derde landen onrechtmatig de status van langdurig ingezetene van de EU wordt toegekend. Daartoe is in het voorstel een bepaling opgenomen om het woonplaatsvereiste strenger te controleren, met name wanneer de status van langdurig ingezetene van de EU wordt aangevraagd door personen die in het bezit zijn van en/of zijn geweest van een verblijfsvergunning die is afgegeven op grond van een investering in een lidstaat.

[59] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie van 23.1.2019, COM(2019) 12 final:
https://ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union_en

[60] Malta. In maart 2022 heeft Malta zijn regeling voor onderdanen van Rusland en Belarus echter tijdelijk en tot nadere aankondiging opgeschort. Bulgarije heeft zijn burgerschapsprogramma voor investeerders in maart 2022 en met ingang van april 2022 beëindigd. Cyprus heeft zijn burgerschapsregeling voor investeerders in 2020 opgeschort en heeft alle lopende aanvragen in 2021 afgehandeld.

[61] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_22_2068

[62] Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering, 20.7.2021, COM(2021) 420 final.

[63] Aanbeveling van de Commissie van 28.3.2022 over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders en over onmiddellijk te nemen maatregelen naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne, C(2022) 2028 final.

3. RISICOBEPERKENDE MAATREGELEN

3.1. Risicobeperkende maatregelen in het kader van de vijfde antiwitwasrichtlijn

Krachtens de vijfde antiwitwasrichtlijn, waarvan de omzettingstermijn in januari 2020 afliep[64], beschikt de EU over instrumenten om doeltreffender te voorkomen dat haar financiële stelsel wordt gebruikt voor witwassen of terrorismefinanciering, met name door:

- meer transparantie door middel van openbare registers van uiteindelijk begunstigden voor ondernemingen en openbaar toegankelijke registers voor trusts en andere juridische constructies;
- inperking van de anonimiteit van virtuele valuta, aanbieders van portemonnees en prepaidkaarten;
- verruiming van de criteria voor de beoordeling van risicovolle landen en verbetering van de waarborgen voor financiële transacties naar en vanuit dergelijke landen;
- de verplichting voor lidstaten om centrale registers van bankrekeningen of systemen voor gegevensontsluiting op te zetten;
- verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen antiwitwastoezichthouders onderling en met de prudentiële toezichthouders en de Europese Centrale Bank.

Naar verwachting zullen deze maatregelen helpen om de risiconiveaus in de betrokken sectoren en producten te verlagen. De Commissie evalueert de naleving van de nieuwe bepalingen en publiceert in 2022 een uitvoeringsverslag.

3.2. Reeds ingevoerde of geplande risicobeperkende maatregelen van de EU

3.2.1. Wetgevingsmaatregelen

De meeste wetgevingsmaatregelen zoals bedoeld in de twee vorige SNRA's zijn reeds vastgesteld, waaronder met name:

- de vijfde antiwitwasrichtlijn;
- de nieuwe verordening liquidemiddelencontrole[65];
- de richtlijn inzake de strafrechtelijke bestrijding van witwassen[66];
- de verordening betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen[67];
- de richtlijn betreffende de toegang tot financiële en andere informatie[68];
- de herziening van de verordeningen betreffende de Europese toezichthoudende autoriteiten[69];

[64] Op het moment van opstellen van dit verslag hebben alle lidstaten gemeld dat zij de richtlijn volledig hebben omgezet.

[65] Verordening (EU) 2018/1672 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005 (PB L 284 van 12.11.2018, blz. 6).

[66] Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (PB L 284 van 12.11.2018, blz. 22).

[67] Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 1).

[68] Richtlijn (EU) 2019/1153 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van regels ter vergemakkelijking van het gebruik van financiële en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten, en tot intrekking van Besluit 2000/642/JBZ van de Raad (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 122).

- de vaststelling van Richtlijn (EU) 2019/2177[70], waarmee de Solvency II-richtlijn, de MiFID II-richtlijn en de vierde antiwitwasrichtlijn worden gewijzigd; en
- de vaststelling van de vijfde richtlijn kapitaalvereisten[71], waarmee belemmeringen voor samenwerking tussen prudentiële toezichthouders en toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering worden weggenomen.

3.2.2. Wetgevingsvoorstellen

Zoals in punt 1 ("Inleiding") werd aangegeven, presenteerde de Commissie op 20 juli 2021 een pakket maatregelen bestaande uit vier wetgevingsvoorstellen om de EU-bepalingen tegen witwassen en terrorismefinanciering te versterken:

- Een verordening tot oprichting van een nieuwe EU-autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (de "AMLA-verordening")[72];
- Een verordening betreffende de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, met rechtstreeks toepasselijke regels, onder meer op het gebied van cliëntenonderzoek en uiteindelijk begunstigden (de "AML/CFT-verordening")[73];
- Een zesde richtlijn inzake witwassen en terrorismefinanciering ("AMLD6") ter vervanging van de bestaande Richtlijn 2015/849 (de vierde witwasrichtlijn, gewijzigd bij de vijfde witwasrichtlijn) met bepalingen die in intern recht zullen worden omgezet, waaronder regels voor nationale toezichthouders en FIE's in de lidstaten[74]; en
- Een herziening van de verordening betreffende geldovermakingen uit 2015 om overmakingen van cryptoactiva te traceren (Verordening 2015/847/EU) (de "verordening inzake geldovermakingen")[75].

De voorgestelde AML/CFT-verordening wordt de spil van wat doorgaans één Europees "rulebook" tegen witwassen en terrorismefinanciering wordt genoemd. Deze verordening vervangt de op dit moment geldende minimumregels uit de witwasrichtlijnen van de EU door gedetailleerde en rechtstreeks toepasselijke bepalingen. De belangrijkste

---

[69] Verordening (EU) 2019/2175 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2019 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), Verordening (EU) nr. 1094/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), Verordening (EU) nr. 1095/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten, Verordening (EU) 2016/1011 betreffende indices die worden gebruikt als benchmarks voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten of om de prestatie van beleggingsfondsen te meten, en Verordening (EU) 2015/847 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie (Voor de EER relevante tekst) (PB L 334 van 27.12.2019, blz. 1).

[70] Richtlijn (EU) 2019/2177 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2019 tot wijziging van Richtlijn 2009/138/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), Richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten, en van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (Voor de EER relevante tekst) (PB L 334 van 27.12.2019, blz. 155).

[71] Richtlijn (EU) 2019/878 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU met betrekking tot vrijgestelde entiteiten, financiële holdings, gemengde financiële holdings, beloning, toezichtsmaatregelen en -bevoegdheden en kapitaalconserveringsmaatregelen (Voor de EER relevante tekst) (PB L 150 van 7.6.2019, blz. 253).

[72] Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 1095/2010, COM/2021/421 final.

[73] Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering, COM/2021/420 final.

[74] Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849, COM/2021/423 final.

[75] Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende bij geldovermakingen van geld en van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie (herschikking), COM/2021/422 final.

onderwerpen die in het voorstel worden geregeld zijn: de verplichtingen die worden opgelegd aan entiteiten die het witwassen van geld moeten voorkomen ("meldingsplichtige entiteiten"); de transparantie van de informatie over personen die eigenaar zijn van, of de zeggenschap hebben over de klanten van die entiteiten; en het misbruik van anonieme instrumenten (waaronder cryptoactiva). In de verordening worden aan de lijst van meldingsplichtige entiteiten dus alle aanbieders van diensten op het gebied van cryptoactiva toegevoegd — zoals aanbevolen door de Financiële-actiegroep — en worden de eisen die aan uiteindelijk begunstigden worden gesteld voor de gehele EU gestroomlijnd. Ook worden met de verordening transacties in contanten beperkt en wordt een maximum van 10 000 EUR ingesteld voor de aanvaarding of de verrichting van betalingen in contanten door personen die goederen verhandelen of diensten verrichten. Bovendien voorziet de verordening in harmonisatie van de manier waarop de EU omgaat met derde landen met strategische tekortkomingen in hun regelingen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

De Commissie heeft voorgesteld om de autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering rechtstreekse toezichthoudende bevoegdheden te verlenen en haar in 2024 operationeel te laten worden. De autoriteit moet haar toezichthoudende bevoegdheden gaan uitoefenen nadat de zesde witwasrichtlijn is omgezet en de nieuwe regels van toepassing zijn geworden.

Het pakket wetgevingsmaatregelen is in behandeling bij het Europees Parlement en de Raad, en de Commissie hoopt dat het wetgevingsproces snel zal verlopen.

3.2.3. Verdere begeleidende maatregelen

De Europese Commissie blijft werken aan:

- **Betere vergaring van statistische gegevens.** Sinds januari 2020 is de Commissie ingevolge artikel 44 van de witwasrichtlijn verplicht om nationale statistieken omtrent aangelegenheden die relevant zijn voor de effectiviteit van de systemen van de lidstaten voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering te verzamelen en daarover vervolgens verslag uit te brengen. Ook moet een methodiek worden ontwikkeld voor het verzamelen en inschatten van kwantitatieve witwasvolumes;
- **Opleidingen voor beroepsbeoefenaren die activiteiten verrichten die onder een "verschoningsrecht" vallen**. De Commissie heeft richtsnoeren en praktische inzichten verstrekt om hen te ondersteunen bij het herkennen van mogelijke witwasactiviteiten of terrorismefinanciering en over de manier waarop zij in dergelijke gevallen te werk moeten gaan. In de periode 2020-2022 werd een door de EU gefinancierd opleidingsproject voor advocaten uitgevoerd[76];
- **Voorlichting** over de risico's van witwassen/terrorismefinanciering.
- **Verdere monitoring van valsemunterij en het mogelijke verband daarvan met het witwassen van geld.** Het Pericles IV-programma[77] financiert de uitwisseling van personeelsleden, studiedagen, opleidingen en onderzoeken voor wetshandhavingsinstanties, justitiële autoriteiten, banken en andere partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van eurovalsemunterij. Acties kunnen plaatsvinden in de eurozone, in EU-landen buiten de eurozone en in derde landen.

[76] Zie voor het opleidingsmateriaal https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals_en
[77] https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/anti-counterfeiting/pericles-iv-programme_en

4. AANBEVELINGEN EN FOLLOW-UP

Na beoordeling van de risico's in het licht van het geactualiseerde rechtskader en de in haar pakket wetgevingsmaatregelen gepresenteerde voorstellen meent de Commissie dat op EU- en op lidstaatniveau een reeks andere risicobeperkende maatregelen moet worden genomen waarbij rekening wordt gehouden met:

- de grootte van risico's op witwassen en terrorismefinanciering;
- de noodzaak tot optreden op EU-niveau of tot het doen van aanbevelingen aan de lidstaten om zelf maatregelen te treffen (subsidiariteit);
- de behoefte aan regelgevende dan wel niet-regelgevende maatregelen (evenredigheid); en
- de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer en de grondrechten.

De Commissie heeft ook willen voorkomen dat haar aanbevelingen door misbruik of onjuiste interpretatie tot risicobeperking zouden leiden, dus tot uitsluiting van volledige categorieën klanten en de beëindiging van klantrelaties zonder dat volledig en naar behoren rekening wordt gehouden met het risiconiveau in een bepaalde sector. Daardoor kunnen klanten namelijk van het financiële stelsel worden uitgesloten. Zoals ook aangegeven door de EBA, kan risicobeperking in sommige gevallen een legitiem instrument voor risicobeheer zijn, maar ook een teken van ondoeltreffend beheerde risico's op witwassen en terrorismefinanciering, en kunnen de gevolgen ernstig zijn[78].

In de volgende punten zijn daarom aanbevelingen voor zowel de EU als de lidstaten opgenomen, en wordt ook follow-up gegeven aan de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van de aanbevelingen uit de vorige SNRA's.

4.1. Aanbevelingen voor de Europese toezichthoudende autoriteiten (European Supervisory Authorities (ESA))

4.1.1. "Verzoek om advies aangaande de definitie van de werkingssfeer en het regelgevend gedeelte van een vast te stellen verordening ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme" van de Europese Commissie

In maart 2020 vroegen de diensten van de Commissie de EBA advies over de gebieden waarop de voorschriften tegen witwassen en terrorismefinanciering zouden kunnen worden aangescherpt. De EBA bracht dit advies op 10 september 2020 uit[79].

Volgens de aanbevelingen van de EBA moet de Commissie voorstellen doen voor harmonisatie van aspecten van het huidige AML/CFT-kader van de EU voor de gevallen waarin verschillen tussen nationale regels grote nadelige gevolgen hebben gehad, waaronder cliëntenonderzoeksmaatregelen, interne controlesystemen, beoordelingen van het toezichtrisico, samenwerking en handhaving. Ook adviseerde de EBA de EU om bepaalde aspecten van haar rechtskader te versterken wanneer kwetsbaarheden worden

[78] In maart 2021 publiceerde de Europese Bankautoriteit (EBA) op basis van gegevens die zij had ontvangen naar aanleiding van haar oproep om bijdragen in te dienen, drie regelgevingsinstrumenten om bepaalde vormen van risicobeperking aan te pakken: https://www.eba.europa.eu/eba-takes-steps-address-%E2%80%98de-risking%E2%80%99-practices

[79] Advies van de Europese Bankautoriteit over het toekomstige AML/CFT-kader in de EU, EBA/OP/2020/14: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf

aangetroffen, met name onder verwijzing naar de bevoegdheden van AML/CFT-toezichthouders en rapportageverplichtingen.

De EBA adviseerde om de lijst van meldingsplichtige entiteiten uit te breiden en te verduidelijken, met name voor wat betreft aanbieders van diensten op het gebied van cryptoactiva, beleggingsondernemingen en investeringsfondsen. Ook gaf de EBA in overweging om bepalingen in sectorale wetgeving inzake financiële diensten (met name betalingsdiensten, financiële diensten en depositogarantiestelsels) te verduidelijken om te zorgen dat zij verenigbaar zijn met de doelstellingen van de EU voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

Deze inbreng is verwerkt in de wetgevingsvoorstellen van de Commissie.

4.1.2. Follow-up van de aanbevelingen uit de supranationale risicobeoordeling van 2019

In het verslag van 2019 adviseerde de Commissie de Europese toezichthoudende autoriteiten om:

- *geactualiseerde richtsnoeren inzake intern bestuur beschikbaar te stellen, teneinde meer duidelijkheid te verschaffen over de verwachtingen omtrent de taken van nalevingsfunctionarissen bij financiële instellingen;*

Naar aanleiding daarvan heeft de EBA richtsnoeren ontwikkeld voor de rol en de verantwoordelijkheden van de AML/CFT-nalevingsfunctionaris[80]. In deze richtsnoeren worden de rol, de taken en de verantwoordelijkheden van AML/CFT-nalevingsfunctionarissen en van het leidend orgaan omschreven, evenals hun onderlinge verhoudingen, ook op groepsniveau. Zij zijn van toepassing op alle partijen in de financiële sector die onder de witwasrichtlijn vallen.

4.2. Aanbevelingen aan niet-financiële toezichthouders

In deze beoordeling is vastgesteld dat dreigingen en kwetsbaarheden die in een eerder stadium op niet-financieel gebied werden aangetroffen voor een groot deel nog steeds van toepassing zijn. Daarom herhaalt de Commissie de aanbevelingen uit de vorige SNRA ten aanzien van zelfregulerende organen, in het bijzonder de aanbevelingen om meer thematische inspecties uit te voeren, vaker melding te doen en door te gaan met het organiseren van opleidingen om de betrokkenen meer inzicht te verschaffen in de risico's op witwassen en terrorismefinanciering en de nalevingsverplichtingen.

4.3. Aanbevelingen aan de lidstaten (nationale instanties en/of nationale toezichthouders)

4.3.1. Follow-up van de aanbevelingen uit de supranationale risicobeoordeling van 2019

Krachtens artikel 6, lid 4, van de antiwitwasrichtlijn moeten lidstaten die besluiten een bepaalde aanbeveling niet toe te passen de Commissie daarvan in kennis stellen en dat besluit motiveren (het "pas toe of leg uit"-beginsel). Wat de aanbevelingen van 2019 betreft, heeft tot op heden geen enkele lidstaat een dergelijke kennisgeving aan de Commissie gedaan.

[80] https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-guidelines-role-and-responsibilities-amlcft-compliance-officer

Opgemerkt moet worden dat vorige aanbevelingen geheel of gedeeltelijk worden vervangen door de in de vijfde antiwitwasrichtlijn vervatte wettelijke verplichtingen, met name ten aanzien van grotere transparantie omtrent uiteindelijk begunstigden, een lagere drempel voor het uitvoeren van cliëntenonderzoek in sommige sectoren, en de uitbreiding van de lijst van meldingsplichtige entiteiten.

In het volgende punt wordt nader ingegaan op een aantal aspecten die van wezenlijk belang voor de aanbevelingen van de Commissie zijn.

(1) Reikwijdte van de nationale risicobeoordelingen

In vorige verslagen werden bedrijven met veel geldverkeer in contanten, de NPO-sector en elektronisch-geldproducten aangemerkt als gebieden waaraan de lidstaten in hun nationale risicobeoordelingen de nodige aandacht moesten schenken en waarvoor zij passende risicobeperkende maatregelen moesten opstellen.

In dat verband heeft de Commissie tot op heden van 25 lidstaten de meest recente nationale risicobeoordelingen ontvangen[81]. De overige lidstaten worden opgeroepen om deze beoordelingen naar aanleiding van deze aanbeveling met spoed in te dienen.

Met dit verslag worden de nationale instanties gewezen op hun verplichting om hun risicobeoordeling actueel te houden. In dit verslag wordt de aanbeveling uit 2019 gehandhaafd en worden alle lidstaten opgeroepen om ervoor te zorgen dat in hun **nationale risicobeoordelingen** aandacht wordt geschonken aan de risico's van de genoemde producten en sectoren en om de passende risicobeperkende maatregelen te nemen.

(2) Uiteindelijk begunstigden

Grote transparantie over uiteindelijk begunstigden is van wezenlijk belang voor de bestrijding van misbruik van juridische entiteiten. Publieke toegang tot deze informatie maakt ook meer onderzoek van informatie door de maatschappij mogelijk, onder meer door de pers of maatschappelijke organisaties, en draagt bij tot het behoud van het vertrouwen in de integriteit van het financiële stelsel. Het vertrouwen van beleggers en het grote publiek in de financiële markten hangt af van het bestaan van een accurate openbaarmakingsregeling die zorgt voor transparantie in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van vennootschappen.

Daarom wordt de lidstaten in het verslag van 2019 net als in 2017 aanbevolen om ervoor te zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigden van juridische entiteiten en juridische constructies toereikend, accuraat en actueel is. Er moeten met name instrumenten worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de identificatie van de uiteindelijk begunstigde geschiedt op het moment waarop de cliëntenonderzoeksmaatregelen worden toegepast en dat de sectoren die het meest blootstaan aan risico's ten gevolge van ondoorzichtige regelingen inzake uiteindelijk begunstigden aan doeltreffende controle- en toezichtsmaatregelen worden onderworpen.

Zolang openbare registers niet volledig zijn ingevoerd en problemen met de toegang tot informatie blijven bestaan, blijft de stroom zwart geld een reëel risico voor de EU als geheel. Daarom wordt in dit verslag de aanbeveling uit 2019 gehandhaafd en worden de

[81] Portugal en Roemenië moeten hun nationale risicobeoordeling nog aan de Commissie toezenden. Ook werden nationale risicobeoordelingen ontvangen van IJsland en Noorwegen.

lidstaten aangemoedigd om te zorgen voor een **volledige implementatie** van de in de antiwitwasrichtlijn opgenomen bepalingen inzake registers van uiteindelijk begunstigden.

Op dit moment beoordeelt de Commissie de invoering van nationale registers van uiteindelijk begunstigden door middel van speciale vragenlijsten in het kader van haar horizontale beoordeling van de uitvoering van de vijfde antiwitwasrichtlijn en volgt zij de ontwikkelingen van dit belangrijke onderdeel van het EU-rechtskader voor witwassen en terrorismefinanciering op de voet[82].

Bovendien moeten de lidstaten met het oog op de Russische agressie tegen Oekraïne zoveel mogelijk anticiperen op de vaststelling van de maatregelen die zijn voorgesteld in het pakket van de antiwitwasrichtlijn, om ervoor te zorgen dat registers van uiteindelijk begunstigden uitgebreide informatie bevatten.

(3) Passende middelen voor toezichthouders op witwassen en terrorismefinanciering en FIE's

In artikel 32 van de antiwitwasrichtlijn wordt voorgeschreven dat de lidstaten hun FIE's toereikende financiële, personele en technische middelen verschaffen om hun taken te vervullen. Uit het verslag over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn, bleek echter al dat veel toezichthouders met ernstige personele onderbezetting kampten. In het verslag van de EBA over de risico's op witwassen en terrorismefinanciering met nadelige gevolgen voor de financiële sector in de EU werd ook op deze tekortkoming gewezen[83].

Ook in dit verslag wordt aanbevolen dat lidstaten hun inspanningen op dit terrein moeten opvoeren en moeten laten zien dat toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering **hun taken volledig kunnen uitvoeren**.

(4) Meer inspecties ter plaatse door toezichthouders

In het verslag uit 2019 werd de aanbeveling gehandhaafd die in 2017 aan de lidstaten werd gedaan om voldoende inspecties ter plaatse te verrichten voor zowel de financiële als de niet-financiële sector.

Er bestaan nog steeds aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. Sommige lidstaten hebben in hun nationale risicobeoordelingen aangegeven dat zij regelmatig thematische toezichtinspecties uitvoeren, terwijl andere meldden dat zij een algemene risicobeoordeling doen.

Met betrekking tot de financiële sector moeten FIE's, toezichthouders en andere bevoegde instanties voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering **inspecties ter plaatse** blijven uitvoeren waarvan de frequentie en de omvang zijn afgestemd op de vastgestelde risico's op witwassen/terrorismefinanciering. Deze inspecties moeten zijn toegespitst op specifieke operationele risico's op witwassen en terrorismefinanciering, afhankelijk van de specifieke zwakke punten die inherent zijn aan een product of dienst. Meer in het bijzonder:

[82] In september 2020 stelde de Europese Commissie een verslag vast waarin werd beoordeeld of de lidstaten trusts en soortgelijke juridische constructies die door hun nationaal recht worden beheerst naar behoren hebben geïdentificeerd en hebben onderworpen aan de verplichtingen van Richtlijn (EU) 2015/849: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0560

[83] Zie blz. 19-20 van het advies.

- blijkt uit het EBA-advies over risico's op witwassen en terrorismefinanciering dat bij kredietinstellingen het vaakst toezicht plaatsvindt. In dit verslag wordt het ook noodzakelijk geacht dat bevoegde instanties het beheer van risico's op witwassen en terrorismefinanciering door kredietinstellingen streng bewaken en indien nodig hun toezicht intensiveren door vaker toezichtsbezoeken te brengen aan de bedrijven met de grootste risico's op witwassen en terrorismefinanciering;
- worden de controles in de sector betalingsinstellingen, waar de inherente risico's zeer groot zijn, nog steeds als gebrekkig of zeer gebrekkig beoordeeld[84]. In dit verslag wordt, net als in het EBA-advies, aanbevolen om beter toezicht ter plaatse op de sector uit te oefenen;
- zijn voor elektronisch-geldinstellingen volledige inspecties ter plaatse wellicht niet in alle gevallen noodzakelijk. In plaats daarvan worden, bijvoorbeeld, thematische beoordelingen aanbevolen om afdoend toezicht op een voldoende groot aantal bedrijven te waarborgen;
- vormen beleggingsondernemingen ook een sector waarin diverse instanties volgens eigen zeggen in de verslagperiode geen controles ter plaatse of op afstand hebben uitgevoerd. Overwogen moet dus worden of er, gelet op het vastgestelde risico, meer controles ter plaatse moeten worden verricht.

Voor de niet-financiële sector worden de lidstaten in dit verslag opgeroepen om hun FIE's, eventuele toezichthouders en andere bevoegde instanties voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering voldoende **onaangekondigde steekproefcontroles** te laten verrichten, met name bij handelaren in waardevolle goederen, onroerendgoedprofessionals en antiekhandelaren.

(5) Thematische inspecties door FIE's, toezichthouders en bevoegde instanties voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering

In vorige verslagen werd aanbevolen om toezichthouders nader onderzoek te laten doen naar de risico's op witwassen en terrorismefinanciering waaraan een specifiek segment van de branche is blootgesteld. Uit de informatie die door de Commissie is ontvangen, blijkt dat dit op slechts één punt is gebeurd. Ook moet worden opgemerkt dat in bepaalde sectoren (bv. kunst en antiek) geen specifieke toezichthouders bestaan.

Op het gebied van vreemde valuta (wisselkantoren) wordt bevoegde instanties aangeraden voldoende aandacht aan thematische inspecties te schenken om breed inzicht te krijgen in de risico's en de kwaliteit van risicobeperkende inspanningen in de sector.

Ook in dit verslag wordt de lidstaten aanbevolen om te waarborgen dat meer **thematische inspecties** worden uitgevoerd door FIE's, eventuele toezichthouders en andere bevoegde instanties voor de bestrijding van witwassen en terrorisme.

(6) Uitgebreidere lijst van meldingsplichtige entiteiten

In de vijfde antiwitwasrichtlijn werd de werkingssfeer van de regelingen tegen witwassen en terrorismefinanciering uitgebreid tot: aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en van bewaarportemonnees; personen die handelen in kunst (indien de waarde van de transactie of een reeks van onderling samenhangende transacties 10 000 EUR of meer bedraagt); personen die als voornaamste bedrijfs- of beroepsactiviteit soortgelijke diensten verrichten als auditors, externe accountants en

[84] Zie het EBA-advies, punt 4.2.2, "Quality of controls" (Kwaliteit van controles).

belastingadviseurs; en vastgoedmakelaars die optreden als tussenpersoon bij de verhuur van onroerend goed waarvoor de maandelijkse huurprijs 10 000 EUR of meer bedraagt; Uit een evaluatie van de nationale risicobeoordelingen en omzettingen die de meeste lidstaten hebben uitgevoerd, blijkt dat deze risicobeperkende maatregel in de meeste gevallen is uitgevoerd.

Ook in dit verslag wordt aanbevolen om ruime aandacht te schenken aan **beroepsbeoefenaren voor wie het risico bijzonder hoog is:** vastgoedmakelaars, kunst- en antiekhandelaren en bepaalde handelaren in goederen van grote waarde indien zij betalingen in contanten boven een bepaald drempelbedrag aanvaarden; platforms voor het wisselen van virtuele valuta en aanbieders van portemonnees voor virtuele valuta.

(7) Passend niveau van cliëntenonderzoek voor incidentele transacties

In het voorstel voor een AML/CFT-verordening stelt de Commissie voor om meldingsplichtige entiteiten niet te verplichten om cliëntenonderzoek te verrichten wanneer hun klanten incidentele of onderling samenhangende transacties beneden een bepaalde drempelwaarde verrichten, tenzij een verdenking op witwassen of terrorismefinanciering bestaat. Hoewel de limiet van 10 000 EUR voor de meeste **incidentele transacties** geldt, moeten meldingsplichtige entiteiten die actief zijn in sectoren, of transacties verrichten met een hoger risico op witwassen en terrorismefinanciering, verplicht worden om ook voor transacties met een lagere limiet een cliëntenonderzoek te verrichten.

In dit verslag wordt daarom de aanbeveling aan de lidstaten uit 2019 gehandhaafd om criteria te formuleren die moeten waarborgen dat de regelgeving inzake cliëntenonderzoek bij **zakelijke relaties** niet wordt omzeild.

(8) Een passend niveau van cliëntenonderzoek voor de verhuur van safes en soortgelijke diensten

Omdat we zien dat deze diensten steeds vaker door criminele organisaties worden ingeschakeld om de opbrengsten van misdaad te verbergen, wordt ook in dit verslag aanbevolen dat de lidstaten een passend niveau van **cliëntenonderzoek** waarborgen voor de verhuur van safes en soortgelijke diensten.

(9) Regelmatige samenwerking tussen bevoegde autoriteiten en meldingsplichtige entiteiten

In vorige verslagen werd aanbevolen om bevoegde instanties en meldingsplichtige entiteiten beter te laten samenwerken om de opsporing van verdachte transacties te vereenvoudigen, meer en beter te rapporteren over verdachte transacties en om voorlichting te geven over risico's, cliëntenonderzoek en rapportageverplichtingen. Diverse sectoren zien onvoldoende feedback op hun rapportages over verdachte transacties nog steeds nadrukkelijk als een probleem. Dit betreft met name: kansspelen, belastingadviseurs, auditors, externe accountants, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen, en geld- of waardetransferdiensten.

In dit verslag wordt een **nauwe en permanente** samenwerking aanbevolen tussen bevoegde instanties voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, FIE's, wetshandhavingsinstanties en de private sector. In sommige lidstaten zijn publiek-private partnerschappen (PPP) opgericht om de samenwerking en de uitwisseling van informatie

te verbeteren en om bij te dragen aan verbetering van de rapportage over verdachte transacties. Bij sommige PPP's wordt ook tactische informatie gedeeld om lopende onderzoeken van wetshandhavingsinstanties te ondersteunen. Door het delen van informatie kunnen meldingsplichtige entiteiten hun toezichtsystemen aanpassen aan nieuwe typologieën en risico's.

(10) Bijzondere en permanente opleiding voor meldingsplichtige entiteiten

De meeste lidstaten geven aan dat er conform de aanbevelingen opleidingen zijn gegeven en dat er voor verschillende sectoren voorlichting is gegeven over verplichtingen met betrekking tot de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

Ook in dit verslag wordt aanbevolen om **vervolgopleidingen** aan te bieden, met name over meldingsplichtige entiteiten die in het bijzonder risico's lopen en in deze supranationale risicobeoordeling worden genoemd.

(11) Jaarlijkse rapportage door bevoegde autoriteiten/zelfregulerende instanties inzake AML/CFT-activiteiten van de onder hun bevoegdheid vallende meldingsplichtige entiteiten

Uit de nationale risicobeoordelingen blijkt dat toezicht door zelfregulerende instanties vrij recent is maar nog niet overal plaatsvindt en dat er dus onvoldoende statistische gegevens beschikbaar zijn. In het voorstel van de Commissie voor een AML/CFT-verordening worden bepalingen ingevoerd om de naleving van rapportageverplichtingen door meldingsplichtige entiteiten te vergemakkelijken en de analysewerkzaamheden en de samenwerking van FIE's efficiënter te laten verlopen. In vergelijking met de vijfde antiwitwasrichtlijn wordt de samenhang vergroot door te zorgen dat zelfregulerende organen zelf onder toezicht van een overheidsinstantie staan wanneer zij toezicht uitoefenen.

In dit verslag wordt de vorige aanbeveling gehandhaafd en worden zelfregulerende organen aangemoedigd om **proactiever** op te treden bij het toezicht op witwassen en terrorismefinanciering.

4.4. Risicoanalyse per product/dienst — specifieke aanbevelingen

In aanvulling op bovenstaande aanbevelingen[85] zijn er specifiek voor de volgende producten/sectoren maatregelen nodig[86]:

4.4.1. Geldmiddelen en kasequivalenten

- In hun nationale risicobeoordelingen moeten de lidstaten rekening houden met de risico's van contante betalingen van grote bedragen en van bedrijven waar veel contant geld omgaat, en passende risicobeperkende maatregelen nemen.

[85] Sommige aanbevelingen worden hier voor specifieke sectoren herhaald.
[86] Zie het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie voor meer informatie over de aanbevelingen per product/dienst.

4.4.2. Financiële sector

- Het is cruciaal dat lidstaten hun eigen registers van uiteindelijk begunstigden opzetten en verbeteren, zodat deze een rol kunnen spelen bij de uitvoering van solide cliëntenonderzoek.
- Voor producten die een groter risico op terrorismefinanciering vormen, moeten de lidstaten hun toezichts- en opsporingsmechanismen verbeteren.
- De lidstaten moeten thematische inspecties blijven uitvoeren, die afhankelijk van de sector of het product, op verschillende gebieden zijn toegespitst. Voor inspecties ter plaatse bij relevante ondernemingen in een bepaalde sector geldt dat het efficiënter is om bepaalde risicogebieden te selecteren dan om een algehele inspectie uit te voeren: dit geeft toezichthouders een duidelijk beeld van de beste praktijken en de voornaamste tekortkomingen.
- Aanbieden van opleidingen en richtsnoeren over risicofactoren, waaronder zakelijke relaties of transacties op afstand, offshore professionele tussenpersonen en cliënten, alsook complexe constructies of lege vennootschappen.

4.4.3. Niet-financiële sector en producten — Aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen

- De lidstaten moeten er zorg voor dragen dat de bevoegde autoriteiten/zelfregulerende organen opleidingen en aanwijzingen inzake risicofactoren aanbieden, met gerichte aandacht voor zakelijke relaties op afstand, offshore professionele tussenpersonen en cliënten of rechtsgebieden, alsook complexe constructies of lege vennootschappen.
- De lidstaten moeten er zorg voor dragen dat zelfregulerende organen/bevoegde autoriteiten thematische inspecties uitvoeren naar de naleving van de vereisten inzake de identificatie van uiteindelijk begunstigden.
- Bevoegde autoriteiten/zelfregulerende organen moeten de lidstaten voorzien van jaarverslagen over de maatregelen die zijn genomen om te beoordelen in hoeverre meldingsplichtige entiteiten voldoen aan hun verplichtingen inzake cliëntenonderzoek, met inbegrip van voorschriften inzake uiteindelijk begunstigden, meldingen van verdachte transacties en interne controles.
- De lidstaten moeten ervoor zorgen dat dienstverleners die ondernemingen advies bieden over kapitaalstructuur, bedrijfsstrategie en daarmee samenhangende aangelegenheden, alsmede advisering en dienstverrichtingen op het gebied van fusie en overname van ondernemingen aan hun verplichtingen inzake uiteindelijk begunstigden voldoen.

4.4.4. Kansspelsector

- Bevoegde autoriteiten moeten programma's opzetten om exploitanten van onlinegokdiensten te wijzen op de nieuwe risicofactoren die van invloed zouden kunnen zijn op de kwetsbaarheid van de sector, waaronder het gebruik van anoniem elektronisch geld of anonieme virtuele valuta en de opkomst van exploitanten van gokdiensten zonder vergunning. De rapportage en het gebruik van de verstrekte informatie kunnen verbeteren dankzij de feedback van FIE's over de kwaliteit van de meldingen van verdachte transacties.
- Naast opleidingssessies moeten de lidstaten zorgen voor adequate opleidingen voor personeel, nalevingsfunctionarissen en detailhandelaars, gericht op toereikende risicobeoordelingen van relevante producten of bedrijfsmodellen.

4.4.5. Inzamelen en overmaken van gelden via een non-profitorganisatie

- De lidstaten moeten ervoor zorgen dat non-profitorganisaties meer betrokken zijn bij nationale risicobeoordelingen, met name voor wat betreft de mogelijkheid van risicobeperking door financiële instellingen.
- De lidstaten moeten informatie- en bewustwordingsprogramma's ontwikkelen over de risico's op misbruik van non-profitorganisaties en moeten die organisaties van bewustmakingsmateriaal voorzien.

4.4.6. Betaald voetbal, vrijhavens, burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders

- *Betaald voetbal* — De lidstaten moeten nagaan welke actoren onder de verplichting tot het melden van verdachte transacties moeten vallen en welke vereisten moeten gelden voor de controle en registratie van de herkomst van rekeninghouders en de begunstigden van gelden.
- *Vrijhavens* — De lidstaten moeten onafhankelijke, periodieke antiwitwasaudits uitvoeren naar de nalevingsfunctie van exploitanten van overeengekomen vrijhavens en zorgen voor adequate en consequente toepassing van de antiwitwasprocedures en het antiwitwastoezicht die in de wet zijn vastgelegd.
- *Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders* — De lidstaten moeten burgerschapsregelingen voor investeerders beëindigen en grondig beoordelen welke risico's op witwassen en terrorismefinanciering aan hun verblijfsregelingen voor investeerders verbonden zijn.

5. CONCLUSIES

De Commissie blijft de uitvoering van de aanbevelingen uit deze supranationale risicobeoordeling bewaken en zal in beginsel in 2024 opnieuw verslag uitbrengen naar aanleiding van mogelijke veranderingen in het huidige regelgevingskader van de EU. In het verslag zal ook worden beoordeeld op welke wijze maatregelen van de EU en de lidstaten van invloed zijn op risiconiveaus.