



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 17 juni 2020
(OR. en)**

8927/20

**ENFOPOL 144
JAI 500
DROIPEN 42
COSI 101**

RESULTAAT BESPREKINGEN

van: het secretariaat-generaal van de Raad

d.d.: 17 juni 2020

aan: de delegaties

nr. vorig doc.: 8605/20

Betreft: Conclusies van de Raad over de intensivering van het financieel
rechercheren ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit

Hierbij gaan voor de delegaties de in hoofde genoemde conclusies van de Raad, zoals goedgekeurd door de Raad op 17 juni 2020.

CONCLUSIES VAN DE RAAD**over de intensivering van het financieel rechercheren ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

HERINNEREND AAN de strategische agenda 2019-2024 van de EU¹, de conclusies van de Raad over de bestrijding van terrorismefinanciering van 12 februari 2016², de conclusies van de Raad en het actieplan betreffende de verdere aanpak van financieel onderzoek van 9 juni 2016³, de conclusies van de Raad over de mededeling van de Commissie over verdere maatregelen om de transparantie te verhogen en belastingontduiking en -ontwijking te bestrijden van 11 oktober 2016⁴,

GEZIEN de tussentijdse evaluatie⁵ van de vernieuwde interneveiligheidsstrategie van de EU, waarin sprake is van *"het verder verbeteren van de bestrijding van financiële criminaliteit en het witwassen van geld, en het faciliteren van de ontneming van vermogensbestanddelen, door doeltreffende operationele samenwerking tussen de lidstaten te ondersteunen en samenwerking tussen de lidstaten en de particuliere sector te bevorderen"*,

HERINNEREND AAN de conclusies van de Raad over de strategische prioriteiten inzake de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering⁶, die voortbouwen op de recente Commissieverslagen ter zake⁷,

NOTA NEMEND van de mededeling van de Commissie van 7 mei 2020 inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme⁸,

VERWIJZEND NAAR de bespreking die op 21 februari 2020 in het COSI heeft plaatsgevonden en waarin richtsnoeren voor de huidige Raadsconclusies zijn verstrekt,

¹ Strategische agenda van de EU voor 2019-2024 (EUCO 9/19) over betere samenwerking en informatie-uitwisseling ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit.

² 6068/16.

³ 10125/16.

⁴ 13139/16.

⁵ 13319/17.

⁶ 14823/19.

⁷ 11514/19 (+ADD1), 11516/19, 11517/19, 11518/19, 11519/19.

⁸ 7870/20.

ONDERSTREPEND dat financieel rechercheren voor de Europese Unie van het grootste belang is bij het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit en terrorisme,

ER REKENING MEE HOUDEND dat de Europese Unie haar juridisch kader voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, en voor de toegang van rechtshandhavingsautoriteiten tot financiële informatie, aanzienlijk heeft versterkt⁹. Dit juridisch kader moet goed worden geïmplementeerd om te kunnen inspelen op de toenemende integratie van de financiële stromen in de interne markt, opkomende trends, de steeds omvangrijkere en complexere fraude, de technologische vooruitgang en de vindingrijkheid van criminelen die eventuele tekortkomingen en lacunes in het systeem trachten te benutten,

ZICH BEWUST VAN het belang van de "follow the money"-benadering voor het aanpakken van de financiële aspecten van georganiseerde criminaliteit en het verzamelen van nieuwe aanwijzingen bij onderzoek naar georganiseerde criminaliteit, en EROP WIJZEND dat een dergelijke benadering noopt tot gecoördineerde maatregelen op tal van onderling verbonden gebieden, waaronder de ontneming van vermogen, het gebruik van virtuele activa (of cryptoactiva) en fiduciaire valuta, de samenwerking en coördinatie tussen de verschillende financiële-inlichtingeneenheden (FIE's), alsmede hun samenwerking met rechtshandhavings-, belasting- en douaneautoriteiten op nationaal niveau, of de rol van Europol en de samenwerking ervan met de particuliere sector,

⁹ De zogenaamde vijfde antiwitwasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2015/849, gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/843), de richtlijn inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (Richtlijn (EU) 2018/1673) en de richtlijn betreffende het gebruik van financiële informatie (Richtlijn (EU) 1153/2019).

MEMOREREND dat de lidstaten, overeenkomstig artikel 32 bis van de antiwitwasrichtlijn¹⁰, uiterlijk op 10 september 2020 moeten voorzien in nationale centrale registers van bankrekeningen waartoe de FIE's rechtstreeks toegang hebben, en dat de richtlijn inzake het gebruik van financiële informatie¹¹ de lidstaten ertoe verplicht de bureaus voor de ontneming van vermogen en andere door de lidstaten aangewezen autoriteiten die bevoegd zijn voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van strafbare feiten, rechtstreeks toegang te verschaffen tot de nationale centrale registers van bankrekeningen,

OPMERKEND dat de opbrengsten van georganiseerde criminaliteit binnen de Europese Unie (EU) volgens een conservatieve raming jaarlijks 110 miljard EUR bedragen¹² en dat ondanks alle inspanningen het percentage in beslag genomen crimineel vermogen in de EU amper 1,1 % bedraagt¹³,

REKENING HOUDEND MET het verslag van de Commissie over de onderlinge koppeling van nationale registers van bankrekeningen¹⁴, waarin wordt geconcludeerd dat de onderlinge koppeling van registers van bankrekeningen technisch haalbaar is en een waardevol instrument zou vormen voor grensoverschrijdende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten, met name tussen FIE's, rechtshandhavingsautoriteiten en bureaus voor de ontneming van vermogen.

¹⁰ 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 (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73), gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/843.

¹¹ 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 (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 122).

¹² Werkdocument van de diensten van de Commissie: Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union, SWD (2019) 1050 final (document 8627/19).

¹³ Bron: Europol, Does Crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU, Survey of Statistical information 2010-2014, 2016, blz. 4.

¹⁴ 11518/19.

EROP WIJZEND dat de samenwerking en de informatiestroom op nationaal en Europees niveau verder kunnen worden verbeterd tussen:

- FIE's van verschillende lidstaten;
- FIE's en entiteiten uit de particuliere sector die verdachte transacties moeten melden aan de bevoegde FIE's;
- tussen verschillende rechtshandhavingsautoriteiten;
- tussen belastingautoriteiten en rechtshandhavingsautoriteiten;
- tussen FIE's en rechtshandhavings-, belasting- en douaneautoriteiten op nationaal niveau;
- tussen financiële instellingen en rechtshandhavingsautoriteiten,

EROP WIJZEND dat sommige bevoegdheden van de FIE's in de Europese Unie niet geharmoniseerd zijn, hetgeen van invloed kan zijn op de mate waarin de FIE's toegang kunnen krijgen tot relevante financiële, administratieve en rechtshandhavingsinformatie (met name die in het bezit van meldingsplichtige entiteiten en/of rechtshandhavingsautoriteiten), en deze informatie kunnen delen,

ERKENNEND dat de voornaamste belanghebbenden bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering van uiteenlopende aard zijn, en BENADRUKKEND dat rechtshandhavings-, douane-, en belastingautoriteiten, alsmede bureaus voor de ontneming van vermogen en FIE's, daadwerkelijk toegang tot financiële informatie moeten krijgen en dat de samenwerking in nationale en grensoverschrijdende onderzoeken moet worden verbeterd,

BEKLEMTONEND dat het belangrijk is dat FIE's en rechtshandhavingsautoriteiten financiële informatie uitwisselen, en dat die uitwisseling zal worden bevorderd dankzij de richtlijn betreffende het gebruik van financiële informatie¹⁵,

¹⁵ 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 (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 122).

ZICH ERVAN BEWUST hoe belangrijk het is dat entiteiten uit de particuliere sector kwalitatieve informatie doorgeven bij het melden van verdachte transacties aan FIE's (die hun relevante feedback verschaffen), en dat rechtshandhavingsautoriteiten aan de particuliere sector informatie kunnen vragen in het kader van hun strafrechtelijke onderzoeken,

EN DERHALVE ERKENNEND hoe belangrijk het is dat publiek-private partnerschappen worden ingesteld tussen de autoriteiten bevoegd voor het bestrijden van witwassen en terrorisme-financiering, enerzijds, en particuliere entiteiten die verdachte transacties moeten melden, anderzijds, teneinde hun kwaliteit en nauwkeurigheid te verbeteren en tegelijkertijd een op risico's gebaseerde aanpak te bevorderen in de plaats van een op naleving gebaseerde rapportering,

ER NOTA VAN NEMEND dat het besluit van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) Europol verbiedt om persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het technische beheer van het FIU.net (op grond van bezwaren in verband met personen die niet als verdachte worden beschouwd); dat verbod is evenwel voor een periode van één jaar opgeschort om Europol in staat te stellen te zorgen voor een soepele overgang van het technische beheer van FIU.net naar een andere entiteit¹⁶,

DE NADRUUK LEGGEND OP de conclusies van de Raad over de samenwerking van Europol met particuliere partijen¹⁷ en OVERWEGENDE dat particuliere partijen een steeds grotere rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van gedigitaliseerde criminaliteit, aangezien zij vaak in het bezit zijn van belangrijke hoeveelheden persoonsgegevens die mogelijk relevant zijn voor rechtshandhavingsautoriteiten,

ZICH BEWUST VAN de werkzaamheden van Europol ter ondersteuning van de samenwerking tussen rechtshandhavingsautoriteiten in de Unie op het gebied van fraude ten aanzien van openbare en particuliere financiën, witwassen, ontneming van vermogen, corruptie en vervalsing, alsmede ter ondersteuning van de onderzoeken van het Europees Openbaar Ministerie (EOM), zoals bepaald in de EOM-verordening¹⁸.

¹⁶ Besluit van de EDPS van 19 december 2019 betreffende het technische beheer van FIU.net door Europol.

¹⁷ 14745/19.

¹⁸ Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM").

ONDER ERKENNING VAN het belang van het Europees centrum voor financiële en economische criminaliteit (Europol Financial and Economic Crime Centre - EFECC),

ZICH BEWUST VAN het belang van Empact en de betekenis van de EU-prioriteit op het gebied van criminaliteit, namelijk "criminele financiën, witwassen en ontneming van vermogensbestanddelen", als een op zichzelf staande prioriteit en als horizontale prioriteit in alle operationele actieplannen binnen de EU-beleidscyclus,

ER REKENING MEE HOUDEND dat virtuele activa een steeds grotere rol spelen bij witwassen,

BENADRUKKEND dat daadwerkelijk uitvoering moet worden gegeven aan en moet worden voortgebouwd op de vijfde antiwitwasrichtlijn, die betrekking heeft op virtuele valuta en waarin aanbieders die zich bezighouden met diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta, alsmede aanbieders van bewaarportemonnees, zijn opgenomen in de lijst van meldingsplichtige entiteiten,

NOTA NEMEND van de analytische werkzaamheden van de Commissie¹⁹ en Europol²⁰, waaruit blijkt dat criminelen gebruikmaken van contante betalingen voor witwassen en terrorismefinanciering, hetgeen ertoe noopt kwesties in verband met het terugdringen van contante betalingen op EU-niveau te onderzoeken,

DE RAAD

VERZOEKT DE LIDSTATEN OM:

- bijzondere aandacht te besteden aan de omzetting van Richtlijn (EU) 2019/1153, teneinde maximaal profijt te trekken van de centrale registers van bankrekeningen die uiterlijk op 10 september 2020 moeten zijn aangelegd,
- ervoor te zorgen dat financiële onderzoeken, als horizontale, transversale prioriteit van Empact, deel uitmaken van alle soorten strafrechtelijke onderzoeken naar georganiseerde misdaad, met name op het gebied van de handel in drugs en vuurwapens, georganiseerde vermogenscriminaliteit, milieucriminaliteit, migrantensmokkel, mensenhandel, handel in cultuurgoederen, waaronder antiquiteiten en kunstvoorwerpen, en alle andere vormen van georganiseerde criminaliteit, en deze prioriteit te vermelden in alle operationele actieplannen binnen Empact,

¹⁹ 11514/19 + ADD 1

²⁰ Europol: "Why is cash still the king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering"(2015).

- te zorgen voor een betere samenwerking en meer synergie bij het financieel reageren en het uitwisselen van financiële informatie tussen FIE's, de bureaus voor de ontneming van vermogen en de douane-, belasting- en rechtshandhavingsautoriteiten,
- een constructieve bespreking met de Commissie te voeren over een toekomstige onderlinge koppeling van nationale registers van bankrekeningen, teneinde de toegang tot financiële informatie aanzienlijk te bespoedigen en de grensoverschrijdende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten en hun Europese tegenhangers te vergemakkelijken,
- samen met de JBZ-agentschappen gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's) verder te bevorderen, met als doel witwassen aan het licht te brengen en tegen te gaan, en georganiseerde criminaliteit te onderzoeken,
- steun te verlenen aan hun actoren die zich bezighouden met Impact-prioriteiten en het operationeel actieplan (OAP): "criminele financiën, witwassen en ontneming van vermogensbestanddelen", met name bij:
 - het delen van beste praktijken en ervaringen;
 - het delen van relevante financiële informatie;
 - het versterken van de samenwerking tussen rechtshandhavings-, douane- en belastingautoriteiten, bureaus voor de ontneming van vermogen en financiële inlichtingeneenheden;
 - het verbeteren van de samenwerking met derde landen,
- op vrijwillige basis en in coördinatie met de Commissie actief deel te nemen aan het opstellen van een alomvattend actieplan voor financieel onderzoek, als vervolg op het actieplan dat tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 2016 is aangenomen²¹,
- samen met de Commissie en de JBZ-agentschappen de samenwerking met derde landen bij het verrichten van financiële onderzoeken te intensiveren,

²¹ 10125/16.

VERZOEKT DE COMMISSIE OM:

- na te gaan of het juridisch kader inzake het beheer van voorwerpen die zijn bevroren met het oog op een eventuele latere confiscatie²², steviger kan worden gemaakt, het beginsel van planning vóór inbeslagneming te verankeren, alsmede de bureaus voor de ontneming van vermogen extra bevoegdheden te verlenen, bijvoorbeeld dringende tijdelijke bevroeringsbevoegdheden bij wijze van voorzorgsmaatregel om te voorkomen dat vermogensbestanddelen verdwijnen,
- na te gaan of dat kader kan worden aangevuld met een meer geharmoniseerde, onmiddellijke en rechtstreekse toegang van de bureaus voor de ontneming van vermogen tot diverse openbare registers zoals centrale kadastrale registers, centrale handelsregisters, centrale voertuigenregisters of centrale maritieme registers,
- zo spoedig mogelijk een tijdelijke regeling voor het technische beheer van FIU.net te vinden, en een voorstel in te dienen voor een langetermijnoplossing voor FIU.net of de opvolger daarvan, die zorgt voor effectieve samenwerking tussen de FIE's en, in voorkomend geval, tussen de FIE's en Europol²³,
- te overwegen het juridisch kader verder te versterken met het oog op de onderlinge koppeling van nationale gecentraliseerde mechanismen (centrale registers of centrale elektronische systemen voor gegevensherstel) van de lidstaten met betrekking tot bankrekeningen, waardoor de toegang tot financiële informatie wordt bespoedigd en de grensoverschrijdende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten wordt vergemakkelijkt.
- haar denkoefening over een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme dat het grensoverschrijdende werk van de FIE's aanmoedigt en faciliteert, samen met de lidstaten en het FIE-platform van de EU voort te zetten, en daarbij ook na te denken over een mogelijke koppeling tussen dat mechanisme en FIU.net of de opvolger daarvan,

²² Confiscatierichtlijn (Richtlijn 2014/42/EU), artikel 10, lid 2, en Verordening (EU) 2018/1805 inzake de wederzijdse erkenning van bevroeringsbevelen en confiscatiebevelen.

²³ Als bepaald in bijvoorbeeld artikel 12 van de richtlijn inzake het gebruik van financiële informatie (Richtlijn (EU) 2019/1153).

- onverminderd het prerogatief van de lidstaten om voor hun FIE een model te kiezen dat het beste past in hun juridisch en bestuurlijk systeem, na te gaan of niet ten minste bepaalde aspecten van de werkzaamheden van de FIE's zodanig verder kunnen worden aangepast dat informatie efficiënter kan worden uitgewisseld, zoals bepaald in de vijfde antiwitwasrichtlijn, Richtlijn (EU) 2019/1153 en andere instrumenten,
- de huidige conclusies van de Raad en de conclusies van de Raad over de samenwerking van Europol met particuliere partijen mee te nemen in haar evaluatie van de uitvoering van Verordening (EU) 2016/794, meer bepaald wanneer de praktijk van de rechtstreekse uitwisseling van persoonsgegevens met particuliere partijen wordt bekeken,
- na te gaan of er een steviger juridisch kader nodig is voor de instelling van relevante publiek-private partnerschappen,
- opnieuw met de lidstaten in gesprek te gaan over de noodzaak van een wettelijke beperking op contante betalingen op EU-niveau, zoals bepaald in haar mededeling van 7 mei 2020 over een actieplan ter bestrijding van witwassen,
- na te gaan of het juridisch kader voor virtuele activa waarin de vijfde antiwitwasrichtlijn²⁴ voorziet, verder moet worden verbeterd, bijvoorbeeld door het toepassingsgebied uit te breiden tot virtuele valuta die niet uitwisselbaar zijn voor fiduciaire valuta, en aldus te komen tot een betere afstemming op de huidige FATF-aanbevelingen,

VERZOEKT EUROPOL OM:

- het potentieel van het pas opgerichte EFEC ten volle te benutten als specifieke structuur om samenwerking tussen rechtshandavingsautoriteiten bij de bestrijding van fraude, witwassen, corruptie en vervalsing te ondersteunen, en tegelijk de ontneming van crimineel vermogen in de hele EU en daarbuiten systematisch te bevorderen. De oprichting van het EFEC en de taken die het moet uitvoeren, moeten goed tot uiting komen in de aan Europol toegewezen middelen,

²⁴ Richtlijn (EU) 2015/849, gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/843.

- te beginnen aan de voorbereidingen voor het sluiten van een samenwerkingsregeling met het Europees Openbaar Ministerie (EOM) ter ondersteuning van de activiteiten van het EOM bij het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden,

VERZOEKT CEPOL OM:

- verder werk te maken van een uitgebreide opleidingsportfolio voor financiële rechercheurs en deze te implementeren, teneinde te komen tot een coherenter inzicht in de tactieken en technieken voor grensoverschrijdend onderzoek die door rechtshandhavers in de EU worden toegepast. Deze taak moet worden vervuld in nauwe samenwerking met Europol en andere relevante actoren op dit specifieke criminaliteitsgebied, en moet mogelijk worden gemaakt door toewijzing van de nodige middelen aan Cepol en met ondersteuning van de Commissie.
-