



**Programma Directoraat-
Generaal Ondernijning**
Cluster Criminele Geldstromen

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

5.1.2e
senior beleidsmedewerker
5.1.2e@minjenv.nl

Datum
28 november 2024

Bijlage(n)
-

memo

Meldsystematiek (OT's/VT's) – Gespreksnotitie t.b.v.
overleg d.d. 12 december 2024 met Wwft-
toezichthouders

Het doel van deze notitie is:

1. om u kennis te laten nemen van de analyse van hetgeen in het AML-pakket is bepaald voor wat betreft de meldplicht;
2. om u te vragen of u zich herkent in de uitkomsten van onze analyse;
3. om u te vragen inzichtelijk te maken welke mogelijke uitvoeringsconsequenties dit met zich brengt.

Aanleiding

Op 31 mei 2024 is het Europese pakket ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (hierna: AML-pakket), bestaande uit een verordening (AMLR), een richtlijn (AMLD6) en de oprichtingsverordening voor de nieuwe Europese anti-witwas autoriteit (AMLAR), gepubliceerd.¹ Vanaf dat moment is het proces van de implementatie van dit Europese pakket ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (AML-pakket) aangevangen. Voor het grootste deel van het AML-pakket geldt dat dit vanaf 10 juli 2027 van toepassing wordt en geïmplementeerd moet zijn.² Dat is ongeveer drie jaar na publicatie. Op dit moment wordt gewerkt aan de voorbereiding daarvan en is het voornemen om in de eerste helft van 2025 een conceptwetsvoorstel ter implementatie en ter uitvoering van het AML-pakket in consultatie te brengen.

Algemene gevolgen AML-pakket voor het nationale wettelijke kader

Op dit moment vormt de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) de implementatie van de nu nog geldende Europese richtlijn inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (AMLD4).³ Het AML-pakket betekent een grote verandering van de huidige situatie. Met de vaststelling van het AML-pakket wordt de regelgeving ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme op Europees niveau vastgesteld en geharmoniseerd. Wat in de verordening (AMLR) staat heeft daarmee rechtstreekse werking in de lidstaten.

¹ Verordening 2024/1620, verordening 2024/1624 en Richtlijn 2024/1640.

² Het AML-pakket bevat een aantal afwijkende momenten waarop bepaalde verplichtingen van toepassing worden, namelijk specifieke bepalingen die zien op de uiteindelijk belanghebbende (UBO), op professionele voetbalclubs en -makelaars en enkele artikelen uit de verordening ter oprichting van AMLA die m.n. zien op organisatorische noodzaken, stemprocedures en het opstellen van aanbevelingen door AMLA.

³ Waarbij AMLD5 hetgeen in AMLD4 is bepaald op enkele onderdelen heeft gewijzigd. De kern staat in AMLD4.

Op dit moment heeft Nederland als lidstaat ruimte om, in aanvulling op AMLD4, nadere regels te stellen of om verplichtingen nader in te vullen. Deze ruimte is binnen het nieuwe kader aanzienlijk beperkt. De nieuwe verordening heeft het karakter van maximum harmonisatie. Dat betekent dat lidstaten geen nadere regels mogen stellen ten aanzien van het voorkomen van witwassen tenzij de verordening dit expliciet aangeeft, bijvoorbeeld middels een beperkt aantal lidstaatopties of wanneer nationaal een hoger risico voor een sector wordt vastgesteld. Dit verkleint de kans op verschillen, bijvoorbeeld in de uitvoering van de verplichtingen door poortwachters uit verschillende lidstaten. Daarnaast is voorzien dat AMLA als Europese autoriteit een hoofdrol zal hebben bij de nadere uitleg van de regelgeving en de toepassing van deze regelgeving. Dit zorgt onder andere voor meer consistentie in de interpretatie en toepassing van de regelgeving. Dat brengt met zich dat de ruimte voor lidstaten om nadere regels te stellen en de regels uit te leggen sterk wordt ingeperkt.

De verordening ziet hoofdzakelijk op de verplichtingen voor poortwachters. Nederland zal geen aanvullende regels meer voor poortwachters kunnen stellen ten aanzien van het voorkomen van witwassen, tenzij de AMLR hier ruimte voor biedt, bijvoorbeeld in het geval van een hoger witwasrisico. Dat betekent dat poortwachters, nationale toezichthouders en FIU-Nederland in de toekomst zelfstandig de bepalingen uit de verordening moeten toepassen. Zij kunnen daarbij gebruik maken, indien van toepassing, van nadere regelgeving of uitleg van AMLA.

AMLA

AMLA zal als Europese autoriteit niet alleen een toezichthoudende functie vervullen, maar ook een functie als *regulator*. Dit houdt in dat AMLA, in de vorm van de voorbereiding van technische reguleringsnormen en technische uitvoeringsnormen, voor de Europese Commissie of zelf nadere invulling kan geven aan de verplichtingen uit het AML-pakket. Het AML-pakket bevat meer dan 40 van dergelijke grondslagen, variërend van richtsnoeren voor uitbesteding van het verrichten van cliëntonderzoek tot de informatie die bij het cliëntenonderzoek moet worden verzameld. AMLA zal een zeer belangrijke rol gaan spelen bij de uitleg van het AML-pakket. De lidstaten worden binnen AMLA vertegenwoordigd in de algemene raad middels een vertegenwoordiger van alle nationale toezichthouders en een vertegenwoordiger van de FIU.

Meldplicht

Zoals hierboven uiteen is gezet wordt de nationale ruimte bij de toepassing van de Europese verplichtingen in hoge mate beperkt door het AML-pakket. Dit heeft grote gevolgen voor de Wwft. Op dit moment bestaat een groot deel van de Wwft uit verplichtingen voor poortwachters, waaronder hoofdstuk 3 (meldplicht) van de Wwft. Nu een deel van deze verplichtingen op het niveau van de verordening zijn geharmoniseerd, zullen deze bij de implementatie komen te vervallen. De verplichtingen inzake de inrichting en taken van FIU's zijn opgenomen in de richtlijn (AMLD6). Dit betekent dat deze wel geïmplementeerd dienen te worden via nationale wetgeving.

Het huidige systeem van het melden van ongebruikelijke transacties

In Nederland kennen we op dit moment de systematiek van het melden van *ongebruikelijke transacties* bij de FIU-Nederland. Op grond van artikel 15, eerste lid, Wwft zijn bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie wordt aangemerkt als een ongebruikelijke transactie. In deze AMvB, het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, wordt in artikel 4, eerste lid, verwezen naar bijlage 1 waarin een indicatorenlijst is opgenomen met de toepasselijke vastgestelde indicatoren per meldingsplichtige instelling.

**Programma Directoraat-
Generaal Ondermijning**
Cluster Criminele Geldstromen

Datum
28 november 2024

Onze referentie
n.t.b.

Voor het bepalen van een ongebruikelijke transactie heeft de Nederlandse wetgever er destijds voor gekozen om een indicatorensysteem te hanteren. Twee categorieën ongebruikelijke transacties worden onderscheiden: ongebruikelijke transacties die worden gemeld op basis van de *subjectieve indicator* en de ongebruikelijke transacties die worden gemeld op basis van *objectieve indicatoren*.

De subjectieve indicator houdt in dat een transactie gemeld moet worden indien de meldingsplichtige instelling *aanleiding heeft om te veronderstellen* dat de transactie verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme. De objectieve indicatoren zijn vastgestelde indicatoren op basis waarvan een meldingsplichtige instelling altijd een melding moet doen bij de FIU-Nederland, bijvoorbeeld indien er sprake is van een specifieke transactie vanaf een bepaald drempelbedrag (bijvoorbeeld een creditcardbetaling van 15.000 euro of meer).

De meldplicht in het AML-pakket

Op basis van artikel 69 AMLR zijn meldingsplichtige instellingen gehouden om melding te doen bij de FIU-Nederland als zij *weten, vermoeden of redelijkerwijs kunnen vermoeden* dat geldmiddelen of activiteiten opbrengsten zijn van criminele activiteiten of verband houden met terrorismefinanciering of criminele activiteiten, zogenoemde *verdachte transacties*. Dit betekent dat de drempel om te melden dus hoger ligt. Daar waar het criterium in de huidige Wwft om te melden is dat 'er aanleiding is te veronderstellen dat (...)’ wijzigt dit naar 'weten, vermoeden of redelijkerwijs kunnen vermoeden dat sprake is van witwassen'. Het gevolg hiervan zal naar verwachting zijn dat niet alle transacties die nu onder de huidige subjectieve indicator worden gemeld ook onder de verordening zullen worden gemeld.

De meldplicht in het AML-pakket bestaat daarnaast uit meldingen die op limieten gebaseerde informatie kunnen omvatten. Zie hiervoor overweging 136 AMLR. Het gaat dan specifiek om op limieten gebaseerde mededelingen van transacties in bepaalde goederen met een hoge waarde (artikel 74 AMLR) en limieten voor grote contante betalingen in ruil voor goederen of diensten (artikel 80, vierde lid, AMLR). Op limieten gebaseerde meldingen blijven daarmee dus (in beperkte mate) bestaan, en vloeien voort uit de verordening. Omdat de verordening geen grondslag biedt voor andere limieten dan de grondslag in de twee voornoemde artikelen, en ook niet voor het vaststellen van limietbedragen op grond waarvan een verdachte transactie kan worden gemeld, is er geen ruimte om op nationaal wetgevend niveau limieten of objectieve indicatoren vast te stellen. Het is daarmee aan de meldingsplichtige instellingen zelf om te bepalen of zij op basis van bepaalde limieten (blijven) melden. Hierbij wordt opgemerkt dat, indien gemeld gaat worden op basis van artikel 69 AMLR, het niet voldoende zal zijn om

enkel op basis van overschrijding van een limietbedrag te melden; de melding vindt immers plaats binnen het kader dat een instelling *weet, vermoedt of redelijkerwijs kan vermoeden* dat sprake is van witwassen. Dit zal moeten worden onderbouwd, waarbij de aanleiding om nader onderzoek te doen kan worden gevonden in de overschrijding van een limietbedrag. Bij een melding die is gebaseerd op artikel 74 of 80 AMLR volstaat het enkel melden op basis van overschrijding van het limietbedrag wel. In overweging 162 (en 166) AMLR wordt ten aanzien van deze twee artikelen aangegeven dat op limieten gebaseerde meldingen met name inzicht geven in transactiepatronen, en in die zin nuttig kunnen zijn voor de operationele of strategische analyses van de FIU. Deze op limieten gebaseerde meldingen vervangen echter de verplichting tot het melden van een verdachte transactie op grond van artikel 69 AMLR niet.

**Programma Directoraat-
Generaal Ondernijning**
Cluster Criminele Geldstromen

Datum
28 november 2024

Onze referentie
n.t.b.

AMLA-richtsnoeren

AMLA zal richtsnoeren met indicatoren voor verdachte activiteiten of gedragingen gaan verstrekken (artikel 69, vijfde lid, AMLR). Het zal hierbij gaan om richtsnoeren van AMLA, die voor lidstaten niet bindend zijn.⁴ De huidige indicatorenlijst in bijlage I van het Uitvoeringsbesluit Wwft heeft een andere status dan deze richtsnoeren. De huidige nationale indicatorenlijst is namelijk geen richtsnoer, maar bevat de criteria op basis waarvan meldingsplichtige instellingen transacties moeten melden bij de FIU-Nederland. De huidige indicatorenlijst is eerder vergelijkbaar met de verplichtingen uit de verordening, waarin is aangegeven wanneer een instelling een transactie moet melden. De door AMLA uit te vaardigen richtsnoeren zijn ondersteunend, doordat zij aangeven wat een indicatie is voor verdachte activiteiten of gedragingen die moeten worden gemeld.

In overweging 136 AMLR staat:

Om de meldingsplichtige entiteiten te ondersteunen bij het opsporen van vermoedens, moet de AMLA richtsnoeren verstrekken over indicatoren van verdachte activiteiten of verdachte gedragingen. Gezien de veranderende risico-omgeving moeten die richtsnoeren geregeld worden herzien en mogen zij niet vooruitlopen op de bepaling door FIE's van richtsnoeren of indicatoren inzake risico's van en methoden voor witwassen en terrorismefinanciering die op nationaal niveau zijn geïdentificeerd.

Voor wat betreft de interpretatie van het onderstreepte gedeelte, is het goed om aan te geven dat dit geen betrekking heeft op indicatoren voor het melden van verdachte transacties. Het gaat hierbij over richtsnoeren of indicatoren met betrekking tot in Nederland geïdentificeerde risico's van en methoden voor witwassen en terrorismefinanciering. Deze tekst sluit daarmee aan bij de tekst van artikel 39, tweede lid, onderdeel e, AMLD6 en is daarmee in die context bedoeld (en niet in de context van de melding van een verdachte transactie). Dit heeft daarmee betrekking op de strategische analysefunctie van de FIU-Nederland, zie de artikelen 19, derde lid, onderdeel b en 23, eerste lid, onderdeel c, AMLD6.

⁴ Wel is het zo dat voor huidige richtsnoeren (guidelines) van Europese toezichthoudende autoriteiten als uitgangspunt geldt dat bevoegde autoriteiten dienen te bevestigen dat zij daaraan voldoen of voornemens zijn daaraan te voldoen. Wanneer een bevoegde autoriteit daaraan niet voldoet of niet voornemens is te voldoen – in de regel omdat de nationale wetgeving dat verhindert – stelt zij de desbetreffende Europese toezichthoudende autoriteit daarvan in kennis, met opgave van redenen; de 'comply or explain procedure'. Mogelijk zal dit ook de werkwijze van AMLA worden.

Datum
28 november 2024

Onze referentie
n.t.b.

Gevolgen voor de implementatiewet

AMLR heeft rechtstreekse werking. Zoals hierboven aangegeven is er voor wat betreft dit onderwerp (de meldplicht/het melden van verdachte transacties ingevolge artikel 69 AMLR) geen ruimte om nationaal wettelijke aanvullende verplichtingen op te nemen met betrekking tot de meldplicht die niet voortvloeien uit de verordening of de richtlijn. Wel zal op grond van artikel 80, vierde lid, AMLR in de uitvoeringswet of in het uitvoeringsbesluit (met een grondslag in de wet) een termijn moeten worden opgenomen waarbinnen de meldingen op grond van artikel 80, vierde lid, AMLR moeten worden gedaan bij de FIU-Nederland.

Gevolgen voor de praktijk - uitvoeringsconsequenties

Gelet op bovengenoemde analyse, het karakter van maximum harmonisatie die met de verordening wordt beoogd en vooruitlopend op de AMLA-richtsnoeren die nog zullen worden opgesteld, zal in het kader van de implementatie van het AML-pakket de komende periode verder in kaart worden gebracht welke (praktische) gevolgen het AML-pakket heeft voor de meldsystematiek in Nederland en wat dit betekent voor alle betrokkenen. Denk hierbij aan de uitvoeringsconsequenties voor de FIU-Nederland⁵, de toezichthouders en de meldingsplichtige instellingen. Nu dit hoofdzakelijk gevolgen op uitvoeringsniveau zullen zijn die niet in de implementatiewet meegenomen hoeven te worden betekent dit dat hiervoor (iets) meer ruimte is in tijd dan de periode waarin de implementatiewet wordt opgesteld. Deze implementatiewet zal namelijk in de eerste helft van 2025 in consultatie worden gegeven. Bovengenoemde analyse zal daarom de komende maanden met alle betrokkenen worden besproken met de vraag of zij zich hierin herkennen, waarna zij in kaart kunnen brengen welke eventuele uitvoeringsconsequenties het AML-pakket voor wat betreft de meldplicht met zich brengt en of en zo ja, welke eventuele vervolgstappen kunnen of dienen te worden gezet.

Eén van de vragen daarbij is wat bovengenoemde betekent voor de terminologie van het melden van transacties. Geconcludeerd kan worden dat vanaf juli 2027 niet meer gesproken zal worden over het melden van *ongebruikelijke* transacties door meldingsplichtige instellingen bij de FIU-Nederland, maar van het melden van *verdachte* transacties bij de FIU-Nederland. Dit op grond van artikel 69 AMLR. FIU-Nederland zal, conform huidige werkwijze, deze transacties analyseren en indien zij het vermoeden van de meldingsplichtige instelling dat sprake is van witwassen of TF kunnen bevestigen, deze transactie verspreiden onder de bevoegde autoriteiten (artikel 19, derde lid, AMLD6). De vraag is vervolgens hoe de huidige 'door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transactie' kunnen worden genoemd. Mogelijk kan hiervoor worden geput uit de formulering van artikel 24 AMLD6, waarin wordt gesproken over 'het bevestigen van het vermoeden'. → [nader te bepalen](#).

⁵ De FIU-Nederland maakt op dit moment (november 2024) inzichtelijk wat dit betekent t.o.v. de huidige situatie. FIU-Nederland geeft daarbij aan dat een dergelijke analyse ook wordt gemaakt bij andere EU FIU's. Ondanks dat bij andere FIU's niet de terminologie van ongebruikelijke transacties wordt gehanteerd, zijn er wel veel FIU's waar op dit moment een soortgelijke systematiek wordt gehanteerd waarbij op basis van *thresholds* wordt gemeld.