

# DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

## **Samenvatting van het advies van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming inzake een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie**

(De volledige tekst van dit advies is beschikbaar in de Engelse, Franse en Duitse taal op de website van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming: <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/06)

### 1. Inleiding

#### 1.1. Raadpleging van de EDPS

1. Op 5 februari 2013 heeft de Commissie twee voorstellen aangenomen: een voorstel inzake een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme <sup>(1)</sup> („de voorgestelde richtlijn”) en een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie <sup>(2)</sup> („de voorgestelde verordening”), hierna gezamenlijk aan te duiden als „de voorstellen”. De voorstellen zijn op 12 februari 2013 ter raadpleging aan de EDPS toegezonden.

2. De EDPS is ingenomen met het feit dat hij door de Commissie is geraadpleegd en dat een verwijzing naar deze raadpleging is opgenomen in de preambule van het voorstel.

3. De EDPS is voorafgaand aan de aanneming van het voorstel in de gelegenheid gesteld om informele opmerkingen bij de Commissie in te dienen. Enkele van deze opmerkingen zijn in aanmerking genomen.

#### 1.2. Doelstellingen en toepassingsgebied van de voorstellen

4. In zijn algemeenheid wordt onder het witwassen van geld verstaan de omzetting van de opbrengsten van criminele activiteiten in ogenschijnlijk rechtmatig verkregen geld, doorgaans via het financiële stelsel <sup>(3)</sup>, door de bronnen van het geld te verhullen, de vorm ervan te veranderen, of de gelden naar een locatie te verplaatsen waar ze minder in het oog lopen. De financiering van terrorisme is de verstrekking of verzameling van gelden en andere vermogensbestanddelen, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks, met de bedoeling of wetende dat deze zullen worden gebruikt om terroristische misdrijven te plegen <sup>(4)</sup>.

5. Sinds 1991 is er op EU-niveau wetgeving ingevoerd om het witwassen van geld en financieren van terrorisme te voorkomen. Deze misdrijven moeten worden beschouwd als een bedreiging van de integriteit en stabiliteit van de financiële sector en, meer in het algemeen, als een bedreiging van de interne markt. De rechtsgrondslag van de voorstellen is artikel 114 VWEU.

6. De EU-regelgeving ter voorkoming van het witwassen van geld zijn grotendeels gebaseerd op de normen die zijn vastgesteld door de Financial Action Task Force (FATF) <sup>(5)</sup>. Met de voorstellen wordt beoogd de herziene internationale normen tegen het witwassen van geld die de FATF in februari 2012 heeft vastgesteld, in de EU door te voeren. De huidige richtlijn, de zogenoemde derde richtlijn ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering of AML-richtlijn (Anti-Money Laundering Directive) <sup>(6)</sup>, is sinds 2005 van kracht en biedt een Europees kader rondom de internationale FATF-normen.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 45 final.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 44 final.

<sup>(3)</sup> Zie artikel 1, lid 2, van de voorgestelde richtlijn.

<sup>(4)</sup> Zie artikel 1, lid 4, van de voorgestelde richtlijn.

<sup>(5)</sup> De FATF is de wereldwijde normsteller voor maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en (sinds kort) de financiering van proliferatie. De FATF is een intergouvernementele actiegroep die 36 leden telt en waaraan meer dan 180 landen deelnemen. De Europese Commissie behoort tot de oprichtende leden van de FATF. Bovendien zijn 15 lidstaten van de EU zelf lid van de FATF.

<sup>(6)</sup> Richtlijn 2005/60/EG van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

7. De derde AML-richtlijn geldt zowel voor de financiële sector (kredietinstellingen, financiële instellingen) als voor beroepsbeoefenaren als advocaten, notarissen, accountants, makelaars, casino's en aanbieders van bedrijfsdiensten. Onder de richtlijn vallen eveneens alle aanbieders van goederen wanneer contante betalingen worden verricht van meer dan 15 000 EUR. Al deze entiteiten die onder de richtlijn vallen worden beschouwd als „meldingsplichtige entiteiten”. De richtlijn verplicht deze meldingsplichtige entiteiten ertoe cliënten en uiteindelijke begunstigen te identificeren en hun identiteit te verifiëren (het zogenoemde „cliëntenonderzoek”) en de financiële transacties van de cliënten te monitoren. Zij zijn daarbij verplicht om vermoedens van het witwassen van geld of financiering van terrorisme te melden aan de financiële inlichtingeneenheden (fie's), naast andere, flankerende verplichtingen. Daarnaast worden met de richtlijn aanvullende eisen en waarborgen ingevoerd (waaronder de eis om een verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten) voor situaties met een hoger risico.

8. De voorgestelde richtlijn breidt het toepassingsgebied van het huidige kader uit en beoogt deze verplichtingen te versterken, bijvoorbeeld door aanbieders van gokdiensten en handelaren in goederen aan de meldingsplichtige entiteiten toe te voegen, met een drempel van 7 500 EUR, breidt de hoeveelheid vereiste informatie over uiteindelijke begunstigen uit, verscherpt de eisen voor „politiek prominente personen” en voert eisen in voor de controle van familieleden en naaste geassocieerden van alle politiek prominente personen. De lijst van basismisdrijven <sup>(1)</sup> voor het witwassen van geld is uitgebreid met fiscale misdrijven die verband houden met directe en indirecte belastingen.

9. De voorgestelde verordening vervangt Verordening (EG) nr. 1781/2006 van 15 november 2006 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler (hierna ook aangeduid als de „verordening betreffende geldovermakingen”) die beoogt betalingen beter traceerbaar te maken. De verordening betreffende geldovermakingen vormt een aanvulling op andere AML-maatregelen en moet ervoor zorgen dat basisinformatie over de betaler van geldovermakingen onmiddellijk beschikbaar wordt gesteld aan de desbetreffende autoriteiten voor rechtshandhaving en/of vervolging als hulpmiddel bij het opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische of andere criminele activiteiten en bij het traceren van activa van terroristen.

#### 4. Conclusies

98. De EDPS erkent het belang van beleid tegen het witwassen van geld voor de economische en financiële reputatie van de lidstaten. Hij benadrukt evenwel dat bij het legitieme streven naar transparantie van betalingsbronnen, gelddeposito's en overmakingen met het doel terrorisme en witwassen van geld tegen te gaan, niettemin de gegevensbeschermingsvereisten in acht genomen dienen te worden.

99. De volgende punten moeten in beide voorstellen aan bod komen:

- In beide voorstellen moet een expliciete verwijzing naar de EU-gegevensbeschermingswetgeving worden opgenomen in een materiële, afzonderlijke bepaling die in het bijzonder verwijst naar Richtlijn 95/46/EG en de nationale wetten tot uitvoering van Richtlijn 95/46/EG, en Verordening (EG) nr. 45/2001 voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens door EU-instellingen en -organen. Hierin moet ook uitdrukkelijk worden bepaald dat de voorstellen geen afbreuk doen aan de toepasselijke gegevensbeschermingswetgeving. De verwijzing in overweging 33 naar Kaderbesluit 2008/977/JBZ van 27 november 2008 moet worden geschrapt.
- Aan de voorgestelde richtlijn moeten definities van „bevoegde autoriteiten” en „fie's” worden toegevoegd. Deze definities moeten waarborgen dat „bevoegde autoriteiten” niet worden opgevat als „bevoegde autoriteiten” zoals gedefinieerd in artikel 2, onder h), van Kaderbesluit 2008/977/JBZ.
- In overweging 32 moet worden verduidelijkt dat de rechtsgrondslag voor de verwerking zou bestaan in de noodzaak voor de meldingsplichtige entiteiten, bevoegde autoriteiten en fie's om aan een wettelijke verplichting te voldoen (artikel 7, onder c), van Richtlijn 95/46/EG).
- Er moet aan herinnerd worden dat de verwerking uitsluitend mag plaatsvinden met als doel het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen, en dat de gegevens niet verder mogen worden verwerkt voor onverenigbare doeleinden.

<sup>(1)</sup> Een basismisdrijf is elk misdrijf waarvan de opbrengsten worden gebruikt voor het plegen van een ander misdrijf. In dit verband kan het witwassen van geld bijvoorbeeld een basismisdrijf zijn voor fraude, corruptie, drugshandel en andere ernstige misdrijven.

- Het uitdrukkelijke verbod op de verwerking van gegevens voor commerciële doeleinden, dat thans is opgenomen in overweging 31 bij de voorgestelde richtlijn en overweging 7 bij de voorgestelde verordening, moet in een materiële bepaling worden neergelegd.
- Er moet een afzonderlijke overweging worden toegevoegd om te verduidelijken dat de strijd tegen belastingontduiking slechts als basismisdrijf is opgenomen.
- Wat internationale overdrachten betreft, moeten afzonderlijke materiële bepalingen worden toegevoegd over de doorgifte van persoonsgegevens, waarmee wordt voorzien in een passende rechtsgrondslag voor doorgiften binnen een groep, van betalingsdienstaanbieder naar betalingsdienstaanbieder, die in overeenstemming zou zijn met de tekst en interpretatie van artikel 26 van Richtlijn 95/46/EG, zoals ondersteund door de Groep gegevensbescherming artikel 29 van de Europese gegevensbeschermingsautoriteiten. De EDPS beveelt aan de proportionaliteit van de noodzaak van massale doorgifte van persoonlijke en gevoelige gegevens aan het buitenland in het kader van de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering opnieuw te beoordelen en om te kiezen voor een proportionele benadering.
- Wat de bekendmaking van sancties betreft, beveelt de EDPS aan om alternatieve opties te overwegen die minder ingrijpend zijn dan de verplichting tot algemene bekendmaking, en om in elk geval het volgende in de voorgestelde Richtlijn te specificeren:
  - het doel van een dergelijke publicatie indien hieraan wordt vastgehouden;
  - de persoonsgegevens die moeten worden gepubliceerd;
  - dat betrokkenen voorafgaand aan de publicatie van het besluit op de hoogte moeten worden gesteld en dat hun rechten om in beroep te gaan tegen dit besluit voordat tot de publicatie wordt overgegaan, worden gewaarborgd;
  - dat betrokkenen op grond van artikel 14 van Richtlijn 95/46/EG het recht hebben zich om zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen te verzetten;
  - aanvullende beperkingen aangaande onlinepublicatie.
- Wat het bewaren van gegevens betreft, moet een materiële bepaling worden toegevoegd waarin een maximale bewaartermijn wordt vastgesteld die door de lidstaten in acht moet worden genomen, met nadere specificaties.

100. Ten aanzien van de voorgestelde richtlijn beveelt de EDPS bovendien aan om:

- een afzonderlijke bepaling toe te voegen om te wijzen op het beginsel dat betrokkenen informatie moet worden verstrekt over de verwerking van hun persoonsgegevens (overeenkomstig de artikelen 10 en 11 van Richtlijn 95/46/EG) en te specificeren wie er verantwoordelijk wordt voor deze informatieverstrekking aan betrokkenen;
- het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen bij het beperken van de rechten van betrokkenen en daarom een afzonderlijke bepaling toe te voegen om te specificeren onder welke voorwaarden de rechten van betrokkenen beperkt mogen worden;
- duidelijkheid te verschaffen over de vraag of voor risicobeoordelingen die door de aangewezen autoriteit en door de meldingsplichtige entiteiten worden uitgevoerd, persoonsgegevens mogen worden verwerkt; zo ja, dan moeten in de voorgestelde richtlijn de nodige waarborgen voor gegevensbescherming worden opgenomen;
- een precieze lijst toe te voegen van de gegevens die wel en niet in aanmerking mogen worden genomen bij de uitvoering van het cliëntenonderzoek; te verduidelijken of gevoelige gegevens in de zin van artikel 8, lid 1, van Richtlijn 95/46/EG al dan niet voor dit doel verzameld mogen worden; als een dergelijke verwerking noodzakelijk zou zijn, moeten de lidstaten verzekeren dat deze wordt uitgevoerd onder toezicht van een officiële autoriteit en dat passende specifieke waarborgen worden getroffen uit hoofde van de nationale wetgeving;
- artikel 21 te wijzigen om duidelijker beperkingen te stellen aan de situaties waarin de risico's zodanig zijn dat een verscherpt cliëntenonderzoek gerechtvaardigd is en om procedurele waarborgen tegen misbruik in te bouwen;
- artikel 42 te wijzigen om er een verwijzing naar vertrouwelijkheid in op te nemen waaraan alle medewerkers die bij cliëntenonderzoeksprocedures betrokken zijn, zich moeten houden;
- een materiële bepaling opnemen met de typen identificatiegegevens die over de uiteindelijke begunstigde verzameld mogen worden, ook wanneer er geen trusts betrokken zijn.

101. Ten aanzien van de voorgestelde richtlijn beveelt de EDPS bovendien aan om:

- ervan af te zien om het nationale identiteitsnummer zonder specifieke beperkingen en/of waarborgen als referentie te gebruiken, en om in plaats daarvan het transactienummer te gebruiken;

- te wijzen op het belang dat in procedures tegen het witwassen van geld het beginsel in acht wordt genomen dat de gegevens nauwkeurig dienen te zijn, zoals bepaald in artikel 6, onder d), van Richtlijn 95/46/EG;
- een bepaling toe te voegen dat de informatie alleen toegankelijk mag zijn voor aangewezen personen of categorieën van personen;
- een bepaling toe te voegen over de inachtneming van verplichtingen op het gebied van vertrouwelijkheid en gegevensbescherming door werknemers die werken met persoonsgegevens over de betaler of de begunstigde;
- in artikel 15 te verduidelijken dat andere externe autoriteiten of partijen die niet betrokken zijn bij de bestrijding van het witwassen van geld of de financiering van terrorisme, geen toegang mogen krijgen tot de bewaarde gegevens;
- artikel 21 aan te vullen door te specificeren aan welke autoriteit inbreuken op de verordening gemeld moeten worden, en door te eisen dat passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om gegevens te beschermen tegen accidentele of onwettige vernietiging, accidenteel verlies, accidentele wijziging alsmede alle overige onwettige vormen van verwerking.

Gedaan te Brussel, 4 juli 2013.

Giovanni BUTTARELLI

*Europese adjunct-toezichthouder voor gegevensbescherming*

---