



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.4.2004
COM(2004) 262 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT
OVER HET VOORKOMEN EN BESTRIJDEN VAN GEORGANISEERDE
CRIMINALITEIT IN DE FINANCIËLE SECTOR**

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
1. PROBLEEMAFBAKENING	4
2. OVERZICHT VAN DE GETROFFEN MAATREGELEN EN VAN MOGELIJKE TOEKOMSTIGE MAATREGELEN TER BESTRIJDING VAN DE GEORGANISEERDE FINANCIËLE CRIMINALITEIT	6
2.1. Witwassen van geld	6
2.2. Bestaande communautaire anti-witwaswetgeving – de eerste en tweede witwasrichtlijn.....	6
2.3. De derde witwasrichtlijn en andere mogelijke beleidsmaatregelen.....	8
2.4. Andere bestaande anti-witwasmaatregelen en mogelijke toekomstige beleidsmaatregelen.....	10
2.5. Financiële inlichtingen eenheden.....	14
2.6. Fraude (anders dan ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen).....	15
2.7. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.....	16
2.8. Bescherming van de euro	18
3. HORIZONTALE INSTRUMENTEN TER VERSTERKING VAN DE BESTRIJDING VAN DE GEORGANISEERDE FINANCIËLE CRIMINALITEIT.....	19
3.1. Transparantie van bepaalde juridische entiteiten	19
3.2. Samenwerking tussen de particuliere en de openbare sector	21
3.3. Financieel onderzoek	22
3.4. Statistieken en benchmarking	23
3.5. Crime proofing (toetsing van de criminaliteitsbestendigheid).....	24
3.6. Evaluatie van en toezicht op het beleid.....	24
3.7. Opleidingsprogramma's, workshops en studies.....	24
4. BELEIDSMATIGE ONDERSTEUNING VAN DE TENUITVOERLEGGING VAN MAATREGELEN OM DE GEORGANISEERDE FINANCIËLE CRIMINALITEIT TE VOORKOMEN EN TE BESTRIJDEN	25
4.1. Financieringsmaatregelen ter bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit	25
4.2. Versterking van het externe optreden in de strijd tegen de georganiseerde financiële criminaliteit	25
5. CONCLUSIE	25

SAMENVATTING

- Deze mededeling is bedoeld om een overzicht te geven van de maatregelen die zijn genomen ter voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit in de financiële sector ("georganiseerde financiële criminaliteit") en om beleidsmaatregelen te bespreken waarmee de strijd tegen dit soort criminaliteit zou kunnen worden opgevoerd. In de zin van deze mededeling worden onder georganiseerde financiële criminaliteit de activiteiten verstaan van georganiseerde criminele groepen die misbruik maken van financiële stelsels of betalingssystemen om financieel voordeel te behalen, een definitie die ruim genoeg is om bepaalde recente schandalen in het bedrijfsleven te omvatten.
- Het belang van de bestrijding van georganiseerde financiële criminaliteit reikt verder dan een specifiek strafbare feit, omdat met een succesvolle bestrijding het fundament van de georganiseerde criminele netwerken, winstmaximalisatie met onrechtmatige middelen, wordt aangetast. Als georganiseerde criminelen de mogelijkheid wordt ontnomen om geld wit te wassen of om criminele activiteiten te financieren, worden hun motivatie en hun mogelijkheid om te functioneren aanzienlijk beperkt.
- Sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001 is het steeds duidelijker geworden dat terroristische netwerken gebruik maken van dezelfde methoden als de georganiseerde criminaliteit om vermogensbestanddelen te verwerven, te verplaatsen en wit te wassen. Deze mededeling is dus ook van belang voor de bestrijding van de financiering van terrorisme. Zaken die specifiek zijn voor de financiering van terrorisme worden verder behandeld in de mededeling van de Commissie over terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit¹.
- Onderzoeken naar georganiseerde financiële criminaliteit vereisen doorgaans een multidisciplinaire aanpak, waarbij deskundigheid op het gebied van boekhouding, accountantscontrole, recht, belastingen en het bankwezen nodig is. Samenwerking tussen de particuliere en de openbare sector op basis van de gemeenschappelijke doelstelling om de schade die door financiële criminaliteit wordt aangericht, te beperken, zou de toegang tot de benodigde deskundigheid gemakkelijker kunnen maken en het wederzijdse vertrouwen in elkaars vermogen en bereidheid om dit soort criminaliteit te onderzoeken en de gevolgen ervan te beperken, kunnen vergroten.
- Rechtshandavingsinstanties moeten worden aangemoedigd om **financiële onderzoeken** in de regel niet te beperken tot het specifieke strafbare feit, maar ook de raakvlakken met criminele netwerken te onderzoeken en na te gaan welke opbrengsten uit het misdrijf zijn verkregen, informatie te verzamelen over het gedrag van verdachten, met inachtneming van de gegevensbeschermingsvoorschriften, en te proberen te achterhalen bij wie de opbrengsten uiteindelijk terechtkomen. Dit kan bijdragen tot een op inlichtingen gebaseerde onderzoeksmethode.

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over bepaalde maatregelen die moeten worden genomen op het gebied van de bestrijding van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit, met name om de uitwisseling van informatie te verbeteren, die werd goedgekeurd door de Commissie op 29.3.2004 – COM(2004) 221 def.

- Ingewikkelde witwasregelingen waarbij gebruik wordt gemaakt van het feit dat het erg gemakkelijk is om ondernemingen op te richten en met tussenpersonen te werken en waarbij allerlei trucs worden toegepast om de identiteit van de werkelijke eigenaar te verhullen, maken het de georganiseerde financiële criminaliteit gemakkelijker. Transparantie, onder andere over het gebruik van financiële paradijzen en "special purpose vehicles", moet dan ook, zoals bij het recente Parmalat-schandaal weer is gebleken, beschouwd worden als een belangrijk aspect van de bestrijding van georganiseerde financiële criminaliteit.
- Voor het meten van georganiseerde financiële criminaliteit, het evalueren van de doeltreffendheid van het beleid en het signaleren van trends en mogelijke bedreigingen is een **samenhangend statistisch instrumentarium** nodig, zodat er betrouwbare en onderling vergelijkbare statistieken over georganiseerde criminaliteit kunnen worden opgesteld. Bovendien moeten de systemen voor het **volgen van het rechtshandavingsproces en andere follow-up van gegevens** die in het kader van de witwasbestrijdingsregels aan financiële inlichtingeneenheden (FIE) zijn verstrekt, worden verbeterd, zodat meer inzicht wordt verkregen in het effect van witwasbestrijdingsregels.
- Winst is het hoofddoel van georganiseerde criminele groepen. Daaruit volgt dat het wegnemen van de opbrengst en de instrumenten van de criminaliteit waarschijnlijk de beste manier is om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Er is duidelijk behoefte aan doeltreffende systemen voor de inbeslagneming en de confiscatie van vermogensbestanddelen. Het gebruik van naar behoren gevolmachtigde **instanties voor het in beslag nemen van vermogensbestanddelen**, die eventueel, zoals in sommige lidstaten het geval is, gebruik kunnen maken van civiele procedures, verdient nadere overweging.
- De Commissie erkent dat er al verstrekkende anti-witwasmaatregelen zijn getroffen, maar is van mening dat een analyse van de georganiseerde financiële criminaliteit van wezenlijk belang is om vast te stellen wat de beste aanpak is en om na te gaan welke wetgevende of andere initiatieven op dit gebied moeten worden genomen. Daarom moet in 2005 een volledige evaluatie van het beleid en de maatregelen in de EU op het gebied van georganiseerde financiële criminaliteit worden verricht.

1. PROBLEEMAFBAKENING

Deze mededeling heeft betrekking op de georganiseerde criminaliteit in de financiële sector. De nadruk ligt dus op niet-gewelddadige strafbare feiten, waarbij het doorgaans gaat om misbruik van financiële stelsels en/of betalingssystemen waarmee onrechtmatig financieel voordeel wordt behaald. In de zin van deze mededeling vallen onder georganiseerde criminaliteit in de financiële sector (georganiseerde financiële criminaliteit) verschillende illegale activiteiten, zoals het witwassen van geld, financiële fraude en valsemunterij door criminele organisaties. Deze organisaties worden gedefinieerd in het gemeenschappelijk optreden van 21 december 1998².

² In artikel 1 van het gemeenschappelijk optreden van 21 december 1998 (98/733/JBZ) is het volgende bepaald: "In de zin van dit gemeenschappelijk optreden wordt onder criminele organisatie verstaan een gestructureerde vereniging die duurt in de tijd van meer dan twee personen, die in overleg optreedt om

Deze mededeling gaat vooral in op de maatregelen die zijn genomen sinds de Europese Raad van Tampere van 1999, waar de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit op EU niveau is opgevoerd, en heeft een tweeledig doel:

- ten eerste: een overzicht geven van de tot nu toe genomen maatregelen, zowel van de maatregelen die specifiek tegen de georganiseerde financiële criminaliteit zijn gericht als van de maatregelen die bijdragen tot de algemene bestrijding van dit soort criminaliteit,
- ten tweede: op basis van dit overzicht vaststellen op welke gebieden nieuwe initiatieven nodig zijn om de strijd tegen de georganiseerde financiële criminaliteit te intensiveren.

Financiële criminaliteit wordt vaak ten onrechte gezien als criminaliteit zonder slachtoffers. Georganiseerde financiële criminaliteit heeft misschien niet altijd directe gevolgen voor individuele personen (hoewel er vele voorbeelden zijn van personen die wel rechtstreeks schade hebben geleden), maar het is een feit dat er ernstige maatschappelijke gevolgen in bredere zin zijn, in de vorm van inkomstenderving, reputatiebeschadiging en normvervaging. Indien dit soort criminaliteit veelvuldig voorkomt, kan dat de oprichting van nieuwe ondernemingen belemmeren, potentiële investeerders afschrikken en de mededinging verstoren.

Tegen deze achtergrond bezien, blijft het belang van de bestrijding van georganiseerde financiële criminaliteit niet beperkt tot het strafbare feit op zichzelf. Dit strafbare feit kan de basis vormen voor andere, mogelijk nog ernstiger vormen van criminaliteit; financieel onderzoek wordt daardoor een centraal aspect van de strategie van de Europese Unie tegen de georganiseerde criminaliteit, omdat georganiseerde criminaliteit niet kan overleven zonder geld of andere financiële activa. Het aanpakken van criminaliteit heeft op zichzelf al effect op de activiteiten van criminele organisaties, maar een aanpak gericht op het hoofddoel, winst, kan even doeltreffend of zelfs doeltreffender zijn om de criminaliteit uit te schakelen.

In dit verband verdient het volgende speciale aandacht:

- Tot nu toe zijn op EU-niveau geen pogingen ondernomen om een exacte definitie te formuleren van het begrip "financiële criminaliteit", dat een groot aantal soorten of subcategorieën criminaliteit omvat. Voor een doeltreffende aanpak van financiële criminaliteit op het niveau van de EU en op internationaal niveau kan het van groot belang zijn om aan een gemeenschappelijke definitie te werken. Dat zou tot een zekere beleidsafstemming kunnen leiden en inzicht kunnen geven in de beste manier om georganiseerde financiële criminaliteit te voorkomen en te bestrijden.
- Civielrechtelijke en administratieve regels, procedures en sancties moeten een integrerend deel worden van een doeltreffende criminaliteitspreventie- en onderzoeksstrategie, ter aanvulling van de strafrechtelijke bepalingen, met name wanneer vervolging van straf- of civielrechtelijke inbreuken onmogelijk

feiten te plegen welke strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of met een maatregel welke vrijheidsbeneming meebrengt met een maximum van ten minste vier jaar of met een zwaardere straf, welke feiten een doel op zich vormen of een middel zijn om vermogensvoordelen te verwerven en, in voorkomend geval, onrechtmatig invloed uit te oefenen op de werking van overheidsinstanties".

is of wordt belemmerd door een inefficiënte justitiële samenwerking. Volledige en doeltreffende administratieve samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de betrokken regelgevende en toezichthoudende instanties kunnen een belangrijke rol spelen bij het voorkomen en aanpakken van financiële criminaliteit. **Voor een doeltreffende bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit moet op EU-niveau een algemeen beleid worden ontwikkeld dat is gebaseerd op materiële strafrechtelijke en civielrechtelijke bepalingen en op een regulatieve dialoog in het kader van een geïntegreerde benadering van criminaliteitspreventie en rechtshandhaving.**

2. OVERZICHT VAN DE GETROFFEN MAATREGELEN EN VAN MOGELIJKE TOEKOMSTIGE MAATREGELEN TER BESTRIJDING VAN DE GEORGANISEERDE FINANCIËLE CRIMINALITEIT

2.1. Witwassen van geld

De strijd tegen het witwassen van geld is al een aantal jaren een politieke topprioriteit van de Europese Unie, omdat het financiële stelsel moet worden beschermd tegen misbruik en omdat pogingen om de georganiseerde criminaliteit in de financiële sector te bestrijden, moeten worden gesteund. De Europese Raad heeft in de conclusies van Tampere verklaard dat het witwassen van geld nauw is verweven met de georganiseerde criminaliteit en dat het moet worden uitgeroeid, waar het zich ook voordoet, door middel van concrete maatregelen om opbrengsten van misdrijven op te sporen, te bevriezen, in beslag te nemen en te confisqueren³.

Sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten zijn de anti-witwasinstrumenten uitgebreid, waardoor zij nu een breed scala van ernstige strafbare feiten beslaan, waaronder de financiering van terrorisme⁴.

Misdaadgeld vormt niet alleen een bedreiging voor de sociale en politieke stabiliteit, maar tast ook de reputatie en de stabiliteit van financiële instellingen en het bankwezen en het financiële stelsel in het algemeen aan. Daarom heeft de Commissie strenge maatregelen genomen om het financiële stelsel tegen misbruik door witwassers te beschermen. De Commissie is vastbesloten deze werkzaamheden voort te zetten en anti-witwaswetgeving te ontwikkelen in de context van een steeds verfijnder internationaal financieel stelsel. Om zo doeltreffend mogelijk te zijn, moeten deze communautaire initiatieven worden aangevuld met maatregelen in het kader van de samenwerking tussen de lidstaten.

2.2. Bestaande communautaire anti-witwaswetgeving – de eerste en tweede witwasrichtlijn

De noodzaak om het financiële stelsel te beschermen tegen misbruik en de vrees dat de toepassing van volledig uiteenlopende nationale maatregelen op dit gebied de

³ Punt 51 van de Conclusies van de Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999.

⁴ In een gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie tot wijziging van de notulen van de 2386^e vergadering van de Raad Algemene Zaken van 19 november 2001 werd verklaard dat alle met de financiering van terrorisme verband houdende misdrijven een ernstige inbreuk ter fine van richtlijn 91/308/EEG vormen.

goede werking van de interne markt zou kunnen ondermijnen, verschaft de Europese Commissie de rechtsgrond voor een voorstel voor communautaire wetgeving op basis van het Verdrag. Er zijn twee richtlijnen vastgesteld, de eerste in 1991 en de tweede in 2001.

De witwasrichtlijn van 1991⁵ vormt de hoeksteen van de witwasbestrijding. Deze richtlijn heeft de aanbevelingen van de FATF⁶ die specifiek betrekking hadden op de financiële sector, kracht van wet gegeven. De 40 aanbevelingen van de FATF worden de facto als de wereldnorm voor de bestrijding van het witwassen van geld beschouwd. Op een belangrijk punt ging de richtlijn echter verder dan de FATF. Terwijl het melden van witwaspraktijken in de oorspronkelijke 40 aanbevelingen een mogelijkheid was, werd dit in de richtlijn al verplicht gesteld. In concreto verlangt de richtlijn van de financiële instellingen dat zij hun klanten identificeren en kennen, dat zij op de juiste wijze dossiers bijhouden en anti-witwasopleidingsprogramma's opzetten. Krachtens de richtlijn moet het bankgeheim indien nodig worden opgeheven en moeten vermoedens van witwassen worden gemeld.

De richtlijn verlangt verder van meldingsplichtige entiteiten dat zij werken op basis van **risicobeoordeling** en elke transactie die volgens hen mogelijk met witwassen te maken heeft, zorgvuldig onderzoeken. Deze entiteiten worden aangemoedigd om in het kader van hun wettelijke verplichtingen vast te stellen welke onderdelen van hun activiteiten kwetsbaar zijn en om hun anti-witwasbeleid daarnaar te richten.

In de **witwasrichtlijn van 2001**⁷, die op 15 juni 2003⁸ door de lidstaten had moeten zijn omgezet in nationaal recht, wordt een breder scala van ernstige feiten verstaan onder criminaliteit in de zin van de richtlijn en worden de anti-witwasvoorschriften voor meer beroepen en activiteiten verplicht gesteld dan in de eerste richtlijn. **Behalve voor de financiële sector gelden deze voorschriften ook voor bedrijfsrevisoren, externe accountants, notarissen en advocaten, casino's en makelaars in onroerend goed.** Voor de juridische beroepen gelden ze alleen voor zover het gaat om bepaalde risicovolle activiteiten (financiële of ondernemingsgerichte transacties of onroerendgoedtransacties). De Commissie is zich ervan bewust dat de toepassing van anti-witwasmaatregelen tot op zekere hoogte heeft geleid tot een verschuiving van traditionele witwasmethoden naar nieuwe

⁵ Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. De richtlijn schetst een kader voor kredietinstellingen en financiële instellingen voor het aanpakken van witwaspraktijken. De eerste richtlijn was gebaseerd op de veertig oorspronkelijke aanbevelingen van de Financial Action Task Force. Bij de richtlijn werd ook een contactcomité opgericht (onder voorzitterschap van de Commissie) dat moest zorgen voor een geharmoniseerde tenuitvoerlegging van de richtlijn en voor overleg tussen de lidstaten.

⁶ De FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering), een intergouvernementeel orgaan dat in 1989 is opgericht door de G7, is het belangrijkste internationale orgaan voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. De taskforce is een beleidsvormend orgaan, dat moet zorgen voor de noodzakelijke politieke wil om nationale wijzigingen in de wet- en regelgeving op dit gebied tot stand te brengen. In de loop der jaren heeft de FATF de nodige praktische successen geboekt en internationaal veel aanzien verworven. Evenals alle lidstaten is de Commissie ook lid van de FATF. Voor nadere informatie zie: <http://www.fatf-gafi.org>.

⁷ Richtlijn 97/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

⁸ Eind januari 2004 hadden slechts negen lidstaten de tweede witwasrichtlijn omgezet in nationale wetgeving. Dat waren Denemarken, Duitsland, Nederland, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, België, Oostenrijk en Finland.

vormen, zoals contante betalingen. Vanwege het anonieme karakter daarvan wordt deze vorm van witwassen steeds meer gebruikt. De richtlijn gaat daarom ook in op **contante betaling van grote bedragen** en legt de lidstaten de verplichting op om de voorschriften van de richtlijn ook van toepassing te verklaren op **bepaalde handelaren in goederen van grote waarde**, wanneer in contanten wordt betaald, en wel voor een bedrag van 15 000 EUR of meer. **Momenteel wordt onderzocht of de bestaande richtlijnen moeten worden gewijzigd om de anti-witwasbepalingen met betrekking tot contante betalingen van grote bedragen uit te breiden.**

Ook de **feedback** en het uitwisselen van gegevens over het witwassen van geld tussen de publieke en de particuliere sector worden geregeld in de richtlijn, die bepaalt dat de lidstaten erop toe dienen te zien dat de onder de richtlijn vallende instellingen en personen toegang krijgen tot actuele informatie van de overheidsinstanties over witwaspraktijken en over aanwijzingen om verdachte transacties te kunnen herkennen. **De Commissie zal zich buigen over de vraag of op dit gebied meer maatregelen moeten worden genomen. Om de particuliere sector waakzaam en betrokken te houden, moet duidelijk zijn dat de opgelegde kosten waardevolle resultaten opleveren.**

2.3. De derde witwasrichtlijn en andere mogelijke beleidsmaatregelen

De meeste lidstaten en de Europese Commissie waren van mening dat de resultaten van de onderhandelingen over de herziening van de 40 aanbevelingen van de FATF moesten worden afgewacht alvorens nieuwe wetgevingsinitiatieven op dit gebied te nemen. De herziene aanbevelingen werden tijdens de plenaire vergadering van de FATF in juni 2003 goedgekeurd⁹.

In de richtlijn van 2001 wordt vooruitgelopen op een derde richtlijn, die betrekking heeft op basisdelicten. **De Commissie heeft laten weten dat zij voornemens is in juni 2004 een voorstel voor een derde richtlijn in te dienen. Zij is voorstander van een volledige afstemming op de definitie van ernstige strafbare feiten die in gemeenschappelijk optreden 98/699/JBZ¹⁰ wordt gehanteerd. Bovendien hebben de lidstaten zich ertoe verbonden gevolg te geven aan de herziene 40 aanbevelingen van de FATF. In het voorstel voor een derde richtlijn moet worden bepaald op welke punten de bestaande richtlijn moeten worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat de EU-norm nooit lager ligt dan die van de FATF, zeker niet ten aanzien van het "ken-uw-klant"-beginsel, dat, zoals in het recente Parmalat-schandaal is gebleken, nog steeds moet worden beschouwd als een belangrijk instrument in de strijd tegen het witwassen van geld.**

De Commissie vraagt zich af of het verbod op het witwassen van geld in de tweede richtlijn niet moet worden uitgebreid zodat het ook de financiering van

⁹ De nieuwe aanbevelingen van de FATF zijn te vinden op www.fatf-gafi.org. Bij de laatste herziening van de veertig aanbevelingen wordt aanzienlijk meer nadruk gelegd op het "ken-uw-klant"-beginsel, worden meer aspecten van witwassen als strafbaar beschouwd en wordt aangedrongen op meer internationale samenwerking bij de bestrijding van het witwassen van geld. Daarnaast is de lijst van personen en instellingen die actief dienen te worden betrokken bij de bestrijding van het witwassen van geld in de herziene aanbevelingen aanzienlijk uitgebreid.

¹⁰ Feiten waarop een maximale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan een jaar staat of, voor staten die in hun rechtsstelsel een minimumstrafmaat voor strafbare feiten hebben, feiten waarop een vrijheidsstraf of detentiemaatregel van ten minste meer dan zes maanden staat. Nu vervangen door Kaderbesluit 2001/500/JBZ van de Raad.

terrorisme omvat. Dat zou betekenen dat de meldingsplicht voor witwastransacties en andere verplichtingen op grond van de richtlijn worden uitgebreid en ook zouden gaan gelden voor alle transacties die kunnen wijzen op de financiering van terrorisme. De huidige definitie van witwassen is niet geschikt voor gevallen waarin rechtmatig verkregen gelden of goederen zijn bestemd voor de financiering van terrorisme.

De Commissie overweegt ook in het richtlijnvoorstel het algemene beginsel in te voeren dat werknemers van financiële en kredietinstellingen die verdachte transacties melden, passende bescherming krijgen. De Commissie is bang dat bedreigingen aan het adres van werknemers van financiële instellingen contraproductief zijn voor de bestrijding van het witwassen van geld.

De FATF heeft op 14 februari 2003 een toelichting opgesteld bij twee van de acht speciale aanbevelingen¹¹ inzake de financiering van terrorisme (speciale aanbeveling VI over alternatieve geldtransfersystemen en speciale aanbeveling VII over girale overmakingen), die beide te maken hebben met betalingen¹². De Commissie is voornemens een interne betalingsruimte tot stand te brengen voor alle soorten betalingen, en is er voorstander van deze voorschriften op te nemen het Gemeenschapsrecht¹³. Vanuit de betalingssector wordt aangedrongen op volledig geharmoniseerde gemeenschapsregels met betrekking tot deze aspecten om te komen tot gelijke concurrentievoorwaarden (gelijke voorwaarden voor aanbieders van betalingsdiensten, toegang, gelijke nalevingskosten, enz.) en om redenen van efficiëntie (identieke informatieverplichtingen met betrekking tot opdrachtgevers om automatische verwerking van begin tot einde mogelijk te maken).

In 2004 zal de Commissie zich blijven verdiepen in de uitwisseling van anti-witwasgegevens tussen de openbare en de particuliere sector en in het risico van contante betaling van grote bedragen. Zij zal zich over de maatregelen die in de openbare en particuliere sector worden getroffen op het gebied van informatie-uitwisseling buigen om na te gaan of er verdere communautaire maatregelen op dit gebied nodig zijn.

De Commissie zal voorstellen doen voor betere procedures om de houders en begunstigden van bankrekeningen te identificeren. Hoewel het Protocol van 2001 bij de Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen

¹¹ De acht speciale aanbevelingen, die in oktober 2001 door de FATF werden opgesteld en goedgekeurd, vormen de nieuwe internationale norm voor de bestrijding van de financiering van terrorisme. De toepassing van deze speciale aanbevelingen moet het terroristen en degenen die terroristen steunen onmogelijk maken toegang te krijgen tot het internationale financiële stelsel.

¹² Het doel van speciale aanbeveling VI is de betalingsstromen transparanter te maken door ervoor te zorgen dat voor alle vormen van geld/waardeoverdrachtsystemen maatregelen worden ingevoerd om witwassen en de financiering van terrorisme tegen te gaan, met name voor de systemen die doorgaans buiten de conventionele financiële sector om worden gebruikt. Speciale aanbeveling VII moet ervoor zorgen dat terroristen en andere criminelen niet langer ongehinderd door middel van girale overmakingen hun geld kunnen verplaatsen, en dat deze vorm van misbruik kan worden opgespoord. Het hoofddoel is onmiddellijk over basisinformatie te kunnen beschikken over degene die opdracht geeft voor de overmaking.

¹³ Zie in dit verband de mededeling van de Commissie betreffende een nieuw rechtskader voor betalingen in de interne markt; COM(2003) 718 def. Beschikbaar op de homepage van de Commissie: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/framework/index_en.htm

lidstaten van de Europese Unie¹⁴ (nog niet geratificeerd) bepalingen bevat inzake informatieverstrekking over bankrekeningen, banktransacties en het toezicht op bankverrichtingen, blijkt de benodigde informatie niet altijd gemakkelijk beschikbaar te zijn. Banken zouden verplicht moeten zijn snel te kunnen reageren op verzoeken om informatie van de bevoegde instanties.

Naast de twee in punt 2.2 genoemde witwasrichtlijnen heeft de Commissie op 2 juli 2002 een voorstel ingediend voor een verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende de voorkoming van het witwassen van geld door douanesamenwerking (PB C 227 van 24.9.2002, blz. 575). In de witwasrichtlijnen is onder andere de controle op het schuiven met financiële middelen via financiële instellingen geregeld. Het risico bestaat echter dat deze controleregeling wordt ondermijnd door grootschalige verschuivingen van contanten, die niet overal in de Gemeenschap aan controle zijn onderworpen. Het voorstel voorziet in een uniforme controleregeling voor transacties in contanten, op basis van een aangiftesysteem voor bedragen van meer dan 15 000 EUR. Deze maatregel moet, samen met de witwasrichtlijnen, bijdragen tot de bestrijding van het witwassen van geld.

De Commissie zal ook haar onderzoek naar de kwetsbaarheid van internet en nieuwe communicatietechnologie voor misbruik door witwassers voortzetten. Het toenemende gebruik van internet als instrument voor allerlei soorten financiële transacties doet het bange vermoeden rijzen dat bepaalde transacties wellicht ontsnappen aan de controle- en toezichtmaatregelen die op basis van de anti-witwasregels van de EU zijn ingevoerd.

2.4. Andere bestaande anti-witwasmaatregelen en mogelijke toekomstige beleidsmaatregelen

Het gemeenschappelijk optreden van 3 december 1998 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van de opbrengsten van misdrijven¹⁵, vormt een aanvulling op de witwasrichtlijnen en pleit voor efficiëntere samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied. Het kaderbesluit¹⁶ inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven, komt voor een deel in de plaats van het gemeenschappelijk optreden. Het kaderbesluit moet ervoor zorgen dat de lidstaten de nodige stappen nemen om geen voorbehouden te maken of te handhaven ten aanzien van een aantal artikelen van het Verdrag van Straatsburg van 1990¹⁷, dat de lidstaten ertoe verplicht confiscatiemaatregelen in te voeren en het witwassen van de opbrengsten van ernstige strafbare feiten strafbaar te stellen. Het kaderbesluit verplicht de lidstaten ertoe ervoor te zorgen dat de nationale wetgeving de mogelijkheid biedt voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die van de opbrengsten, te confisqueren.

¹⁴ PB C 326 van 21.11.2001

¹⁵ Gemeenschappelijk optreden 98/699/JBZ van 9.12.1998

¹⁶ 2001/500/JBZ; PB L 182 van 5.7.2001. De Commissie zal voor eind 2003 een uitvoeringsverslag opstellen over dit kaderbesluit om de Raad in staat te stellen te beoordelen in hoeverre de maatregelen die nodig zijn om aan het kaderbesluit te voldoen, ook daadwerkelijk zijn genomen.

¹⁷ Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, Raad van Europa, november 1990.

Bij een Akte van de Raad van 30 november 2000¹⁸ wordt de bevoegdheid van Europol uitgebreid tot het witwassen van geld in het algemeen, ongeacht het soort misdrijf waarvan de witgewassen opbrengsten afkomstig zijn. Tot nu toe hebben slechts zes lidstaten¹⁹ dit Protocol bekrachtigd, en de overige **lidstaten moeten worden aangemoedigd dit zo spoedig mogelijk te doen.**

Het Protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie dat is vastgesteld bij Akte van de Raad van 16 oktober 2001²⁰ bepaalt dat de autoriteiten van de lidstaten gegevens over bankrekeningen en over banktransacties van concrete personen dienen te verstrekken. De lidstaten mogen hierbij het bankgeheim niet aanvoeren als grond om medewerking te weigeren. **Het Protocol is een potentieel belangrijk instrument voor de bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit. Het is echter nog niet bekrachtigd en de lidstaten zouden hier vaart achter moeten zetten, om ervoor te zorgen dat het Protocol kan worden toegepast.**²¹

Over het ontwerp-kaderbesluit inzake de confiscatie van opbrengsten, hulpmiddelen en voorwerpen van misdrijven²² bereikte de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 19 december 2002 een politiek akkoord. Met dit voorstel wordt beoogd doeltreffende regels in te voeren voor de confiscatie van de opbrengst van misdrijven, onder andere op het gebied van de bewijslast ten aanzien van de oorsprong van voorwerpen in het bezit van een persoon die is veroordeeld voor een delict dat te maken heeft met georganiseerde criminaliteit. Het kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken²³ behelst de regels voor de erkenning en tenuitvoerlegging van bevrozingsbeslissingen van de rechterlijke autoriteiten van een lidstaat in het kader van een strafprocedure. In een ander kaderbesluit wordt een soortgelijke aanpak vastgesteld voor de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot confiscatie.²⁴

Mogelijke toekomstige beleidsmaatregelen:

- **Gegevenstracering:** er wordt bij de lidstaten op aangedrongen coherente systemen te ontwikkelen waarmee gegevens die door meldingsplichtige entiteiten worden verstrekt in het kader van de witwasbestrijding, kunnen worden getraceerd, zodat kan worden nagegaan welke rechtshandhavingsmaatregelen zijn genomen of welke andere gevolgen zijn gegeven aan meldingen van verdachte transacties (MVT's). Op deze manier zouden op nationaal niveau specifieke en betrouwbare gegevens beschikbaar komen over het aantal vervolgingen van en veroordelingen voor witwassen of basisdelicten, confiscatie van vermogensbestanddelen, onderzoeken en arrestaties op basis van witwasmeldingen. Deze systemen moeten ook kunnen laten zien welke gegevens door de ene FIE aan de andere zijn verstrekt en op basis van welke gegevens vervolgens rechtshandhavingsmaatregelen zijn getroffen. Daarvoor moeten de FIE's, rechtshandhavingsinstanties, rechtbanken en andere

¹⁸ Akte van de Raad van 30 november 2000; PB C 358 van 13.12.2000

¹⁹ In februari 2004 waren dat Duitsland, Spanje, Frankrijk, Griekenland, Portugal en Zweden.

²⁰ PB C 326 van 21.11.2001

²¹ Op 1 november 2003 had nog geen enkele lidstaat het Protocol bekrachtigd.

²² PB C 184 van 2.8.2002, blz. 3

²³ Kaderbesluit 2003/577/JBZ van de Raad van 22 juli 2003; PB L 196 van 2.8.2003

²⁴ PB C 184 van 2.8.2002

lichamen die onderdeel zijn van het anti-witwasgegevenstraject statistische instrumenten gebruiken waarmee de relevante gegevens niet alleen kunnen worden verzameld, maar ook kunnen worden herleid tot (of gevolgd vanaf) de melding zelf.²⁵

- **Confiscatiebevoegdheden:** aanbeveling 3 van de veertig FATF-aanbevelingen moedigt landen aan de mogelijkheid in te voeren om confiscatiemaatregelen te nemen zonder dat daarvoor een strafrechtelijke veroordeling vereist is of waarbij de verdachte de wettige herkomst moet aantonen van de goederen waarvan wordt vermoed dat zij moeten worden geconfisqueerd. Uit de ervaring in sommige lidstaten is gebleken dat gespecialiseerde instanties voor het in beslag nemen van vermogensbestanddelen²⁶ tot hoeksteen kunnen worden van de pogingen om plegers van strafbare feiten hun onrechtmatige winsten en vermogensbestanddelen te ontnemen met alle mogelijke strafrechtelijke en/of civielrechtelijke middelen²⁷. Daaronder valt ook de bevoegdheid om vermogensbestanddelen te confisqueren zonder dat sprake is van een strafrechtelijke veroordeling of waarbij de verdachte de rechtmatige oorsprong van de goederen waarvan wordt vermoed dat zij als opbrengst van een misdrijf moeten worden beschouwd, moet aantonen.²⁸ **De Commissie steunt de inspanningen van Europol om een kenniscentrum betreffende de inbeslagneming van vermogensbestanddelen²⁹ op te zetten om de identificatie van criminele vermogensbestanddelen tijdens grote strafrechtelijke onderzoeken van de lidstaten te vergemakkelijken. Eurojust zou daar ook bij betrokken moeten worden.**
- **Meldingsplicht:** aanbeveling 17 van de veertig FATF-aanbevelingen dringt aan op doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor natuurlijke of rechtspersonen die de anti-witwasregels niet naleven. De witwasrichtlijnen leggen een strikte meldingsplicht en andere verplichtingen op aan bepaalde categorieën personen. Overwogen moet worden of dit aspect van de anti-witwasvoorschriften niet doeltreffender zou worden als grove nalatigheid bij de naleving van de meldingsplicht en andere verplichtingen, zoals het verrichten van identiteitscontroles, het bijhouden van gegevens en het samenwerken van FIE's, strafbaar zou worden gesteld, waarbij ook de mogelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen moet worden bekeken.

²⁵ Zie in dit verband aanbeveling 32 van de veertig aanbevelingen van de FATF.

²⁶ Aanbeveling 17, onder b) van de millenniumstrategie bepaalt dat de lidstaten moeten overwegen "eenheden op te richten die zich toelagen op opsporing, inbeslagneming en confiscatie van activa ..." en dat zij tevens moeten nagaan of deze eenheden "over voldoende personeel en operationele en technische middelen beschikken om witwaspraktijken aan te pakken."

²⁷ Deze bureaus blijken een zeer doeltreffend instrument te zijn voor het in beslag nemen van de opbrengst van misdrijven. Daarbij wordt een procedure "in rem" gevolgd, die dus tegen de goederen is gericht en los staat van een eventuele veroordeling van de verdachte voor criminele activiteiten. Daardoor kunnen de rechtshandavingsinstanties zich concentreren op de vermogensbestanddelen die voortkomen uit strafbare feiten. Als de criminele oorsprong van de vermogensbestanddelen eenmaal is aangetoond door middel van de lichtere civielrechtelijke bewijslast, verschuift de bewijslast naar de verdachte, die moet bewijzen dat de vermogensbestanddelen een rechtmatige oorsprong hebben. Informatie over het bureau voor de inbeslagneming van vermogensbestanddelen in het Verenigd Koninkrijk zijn te vinden op <http://www.homeoffice.gov.uk/>

²⁸ Zie in dit verband aanbeveling 19 van de millenniumstrategie.

²⁹ Dit centrum kan zorgen voor een volledig beeld van de instrumenten voor het identificeren van vermogensbestanddelen in de lidstaten en daarbuiten, een beschrijving van de procedures op dit gebied en een lijst van nationale contactpunten, om de internationale samenwerking gemakkelijker te doen verlopen.

- **Database van valutatransacties:** er moet worden nagegaan of het nodig en haalbaar is dat de lidstaten een elektronische database opzetten van wisseltransacties boven een bepaalde waarde, die, met inachtneming van de gegevensbeschermingsvoorschriften, bij witwasonderzoeken toegankelijk is voor politie en justitie.³⁰
- **Financiële paradijzen:** aanbeveling 14 van de millenniumstrategie bepaalt dat er een instrument moet worden aangenomen over offshore en onshore financiële centra en belastingparadijzen op het grondgebied van de lidstaten of in van de lidstaten afhankelijke gebieden en over een gemeenschappelijk beleid van de Europese Unie inzake financiële centra en belastingparadijzen buiten de Europese Unie. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de veertig aanbevelingen van de FATF en de witwasrichtlijnen van de Gemeenschap naar behoren worden toegepast in offshore en onshore financiële centra en fiscale paradijzen in afhankelijke gebieden. Ten aanzien van financiële paradijzen buiten de van de lidstaten afhankelijke gebieden³¹ moet worden nagedacht over een instrument om op EU-niveau te reageren wanneer deze financiële paradijzen als een belangrijke witwasrisico worden beschouwd³². Om financiële criminaliteit van ondernemingen te voorkomen en aan het licht te brengen, is in verband met de rol van financiële centra en "special purpose vehicles" een bijzonder nauwe samenwerking nodig van regelgevers op het gebied van vennootschapsrecht, effectenmarktinstanties en accountants en instanties die toezicht houden op accountants.
- Terroristen en andere criminelen maken veelvuldig gebruik van zwart bankieren en andere alternatieve geldtransfersystemen om internationaal onrechtmatig verkregen geld over te maken, omdat zulke systemen geen sporen op papier nalaten. Om voldoende toezicht te houden op dit soort systemen en deze zonodig te ontmantelen, moet een snelle informatie-uitwisseling van geval tot geval tussen rechtshandavingsinstanties, FIE's en andere belanghebbende instanties worden bevorderd. Dit moet dan weer leiden tot gezamenlijke maatregelen van binnenlandse en buitenlandse instanties om het gebruik van dergelijke systemen voor de transfer van illegaal verkregen geld tegen te gaan. Daarom steunt en helpt de Commissie bij het opzetten van een alarmsysteem, teneinde informatie-uitwisseling te stimuleren en gezamenlijk optreden tegen internationale transfers van illegaal verworven middelen, te bevorderen.
- **SUSTRANS:** de Commissie steunt en stimuleert Europol, **dat tracht de anti-witwasmaatregelen te versterken door middel van de geïnformatiseerde verwerking van meldingen van verdachte transacties die naar het analysesysteem van Europol worden gestuurd (Sustrans) en door een meer stelselmatige verstrekking van financiële inlichtingen door de lidstaten.**

³⁰ In aanbeveling 19, onder b), van de veertig aanbevelingen van de FATF wordt er bij de landen op aangedrongen het opzetten van zo'n database, beheerd door een nationaal bureau, in overweging te nemen.

³¹ De JBZ/Ecofin-Raad heeft in oktober 2000 conclusies goedgekeurd over de witwasrisico's van offshore en onshore financiële centra en paradijzen.

³² Zie in dit verband de bekendmaking van het Amerikaanse ministerie van Financiën van 19.11.2002 dat er maatregelen werden genomen om Myanmar af te snijden van het Amerikaanse financiële stelsel door het als witwascentrum aan te merken.

In de particuliere sector is op het gebied van anti-witwasmaatregelen veel werk verzet om systemen in te voeren waarmee onder andere verdachte transacties kunnen worden gesignaleerd en gemeld. Als tegenhanger daarvan zijn nu nieuwe initiatieven van de publieke sector nodig. Als de aanvullende anti-witwasmaatregelen van de publieke sector doeltreffender zijn, kan wellicht worden overwogen de verplichtingen voor financiële en andere instellingen in het kader van de witwasrichtlijnen uit te breiden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verruiming van de definitie van witwassen, zodat ook gevallen waarin iemand had moeten weten dat goederen afkomstig zijn van criminele activiteiten daaronder vallen.

2.5. Financiële inlichtingen eenheden

Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen FIE's

In de witwasrichtlijnen wordt de lidstaten verzocht een instantie aan te wijzen waar verdachte transacties moeten worden gemeld door de financiële sector en bepaalde andere activiteiten en beroepen. Deze instanties worden nu doorgaans financiële inlichtingen eenheden (FIE's) genoemd. Alle lidstaten hebben een FIE aangewezen. Deze verzamelt en analyseert de informatie die zij ontvangt op grond van de richtlijn. Op basis van deze informatie wordt onderzoek gedaan naar verbanden tussen verdachte financiële transacties en daaraan ten grondslag liggende criminele activiteiten.

De samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de FIE's van de lidstaten verloopt momenteel vaak traag en is bovendien erg beperkt en meestal niet geautomatiseerd. Juist omdat witwassen vaak een internationaal karakter heeft, kan dit verschijnsel veel beter worden bestreden en kunnen er veel betere resultaten worden geboekt als optimaal gebruik wordt gemaakt van de beschikbare financiële inlichtingen. Om te zorgen voor een doeltreffende informatie-uitwisseling tussen de FIE's van de lidstaten is in oktober 2000 een kaderbesluit van de Raad³³ vastgesteld waarin de lidstaten wordt verzocht ervoor te zorgen dat de FIE's samenwerken om de relevante informatie te verzamelen, te analyseren en te onderzoeken en ook informatie uit te wisselen.

De Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de Europese Raad hebben er allemaal op gewezen dat de samenwerking tussen de FIE's moet worden verbeterd. De Raad Ecofin/JBZ van oktober 2001 heeft er bij de Commissie op aangedrongen de mogelijkheid te onderzoeken van communautaire financiering van een project op dit gebied. Onder leiding van Nederland is een modelcomputernetwerk ontwikkeld dat nu zeven FIE's met elkaar verbindt. De eerste resultaten van dit project (FIU-NET), zijn weliswaar bescheiden maar bemoedigend. Het is echter duidelijk dat voor het ontwerpen en aanleggen van een optimaal operationeel netwerk tussen alle FIE's van de lidstaten gedurende een aantal jaren grote investeringen nodig zijn.

De Commissie is van mening dat dit een waardevol project is, dat de strijd tegen het witwassen een sterke impuls kan geven. Daarom is voorgesteld dat de Commissie een subsidieovereenkomst sluit met het Nederlandse ministerie van Justitie voor de

³³

Besluit van de Raad van 17 oktober 2000 inzake een regeling voor samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden van de lidstaten bij de uitwisseling van gegevens (2000/642/JBZ); PB L 271 van 24.10.2000, blz. 4. Daarnaast moeten de lidstaten krachtens het kaderbesluit zorgen voor en komen tot overeenstemming over passende en beschermde communicatiekanalen tussen FIE's.

medefinanciering van een project voor de ontwikkeling en invoering van een volledig operationeel computernetwerk tussen alle FIE's van de lidstaten, waarmee financiële informatie kan worden verwerkt en uitgewisseld.

Het FIU-NET biedt alle FIE's van de lidstaten de mogelijkheid financiële inlichtingen uit te wisselen via een gedecentraliseerd computernetwerk; alle FIE's moeten worden aangesloten op het bestaande modelnetwerk. Omdat dit duidelijk verband houdt met de werkzaamheden van Europol, zal Europol nauw worden betrokken bij dit project.

Op 22 december 2003 heeft de Commissie formeel besloten een subsidie te verstrekken aan het Nederlandse ministerie van Justitie voor de ontwikkeling van het FIU-NET. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de bijbehorende subsidieovereenkomst tussen de Commissie en het ministerie.

Daarnaast wordt gewerkt aan een FIU-netwerk tussen de FIE's van de toetredingslanden, met financiële steun van het Phare-programma. Beide netwerken worden zo ontworpen en ontwikkeld dat ze volledig compatibel zijn en te zijner tijd gemakkelijk tot één EU-netwerk kunnen worden samengevoegd.

2.6. Fraude (anders dan ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen)

Fraude en vervalsing in verband met girale betaalmiddelen (met name krediet- en debetkaarten en cheques) vormen een belangrijke bron van onrechtmatige inkomsten voor georganiseerde criminele groepen. In 2004 is een kaderbesluit³⁴ vastgesteld om ervoor te zorgen dat fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten als strafbaar feit worden aangemerkt en worden bestraft met doeltreffende straffen.

In februari 2001 heeft de Commissie als aanvulling op het kaderbesluit een actieplan goedgekeurd ter voorkoming van fraude en vervalsing van girale betaalmiddelen³⁵, dat gericht is op een coherenter preventiebeleid op dit gebied. Het actieplan is gebaseerd op nauwe samenwerking tussen de betrokken overheidsinstanties en particuliere partijen. Het omvat een reeks niet-wetgevende maatregelen op het gebied van bewustmaking, uitwisseling van ervaringen en informatie, opleiding, en de ontwikkeling en uitwisseling van opleidingsmateriaal³⁶. Het actieplan genoot brede steun bij de betrokken partijen in de publieke en particuliere sector.

De Commissie zal in 2004 met een verslag komen over de vooruitgang die is geboekt in het kader van het actieplan en verdere initiatieven voorstellen. De prioriteit blijft liggen bij de veiligheid van betalingsproducten en -systemen, een doeltreffende

³⁴ 2001/413/JBZ: Kaderbesluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten; PB L 149 van 2.6.2001, blz. 1. Het kaderbesluit heeft betrekking op diefstal, namaak of vervalsing, het ontvangen of verkrijgen en het bedrieglijk gebruik van betaalinstrumenten of instrumenten die daarvoor moeten doorgaan. Ook het onwettig gebruik van een computer om financieel voordeel te behalen valt eronder. Het kaderbesluit voorziet ook in samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten bij de aanpak van deze strafbare feiten.

³⁵ Preventie van fraude en vervalsing van girale betaalmiddelen; COM(2001) 11 def. van 9.2.2001

³⁶ Meer informatie over alle maatregelen van het actieplan 2001-2003 en de uitvoering daarvan is te vinden op http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/fraud/index_en.htm

informatie-uitwisseling en meer samenwerking tussen de betrokken overheidsinstanties onderling en tussen deze instanties en de particuliere sector. Meer grensoverschrijdende gegevensuitwisseling is alleen mogelijk als de verhouding tussen de bestaande EU-gegevensbeschermingswetgeving en fraudepreventiemaatregelen wordt verhelderd. Ook de integratie van de toetredingslanden in het EU-fraudepreventienetwerk en de verbetering van de betrekkingen met de overheidsinstanties in derde landen blijven belangrijke aandachtspunten. Voorts zullen nieuwe bedreigingen worden aangepakt. Zo is in 2004 in het kader van het Europees Forum voor de preventie van georganiseerde criminaliteit een workshop gehouden over identiteitsdiefstal, het ongeoorloofde gebruik van andermans identiteit bij het plegen van strafbare feiten.

Voor een doeltreffende bestrijding van fraude is meer samenwerking nodig op alle niveaus. Er moet optimaal gebruik worden gemaakt van systemen die voor een tijdige en goede uitwisseling van gegevens tussen de betrokken partijen zorgen. **Via het Europees Forum voor de preventie van georganiseerde criminaliteit en andere organen³⁷ zal de Commissie de mogelijkheid onderzoeken om duidelijke richtsnoeren op te stellen voor de manier waarop openbare en particuliere instanties kunnen samenwerken om fraude doeltreffender te bestrijden. Het ontbreken van geharmoniseerde wetgeving op het gebied van fraudebestrijding is een ernstige belemmering voor de samenwerking van politie en justitie op dit gebied.**

2.7. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap

De Gemeenschap verliest enorme bedragen aan eigen middelen als gevolg van fraude, waarmee zonder veel risico op criminele wijze veel geld wordt verdiend en waarvoor bij een veroordeling doorgaans slechts lichte straffen worden opgelegd.

Op basis van artikel 280 van het EG-Verdrag kunnen de Gemeenschap en de lidstaten de nodige maatregelen treffen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad. Evenals in de Overeenkomst van 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (die sinds 17 oktober 2002 in werking is), wordt de lidstaten in het Tweede Protocol³⁸ bij deze overeenkomst verzocht maatregelen te treffen en informatie uit te wisselen met de Commissie met het oog op de aansprakelijkheidsstelling van rechtspersonen voor fraude, corruptie en het witwassen van geld. Het Tweede Protocol is nog niet in werking getreden, en de twee lidstaten die het nog niet hebben geratificeerd zouden hier vaart achter moeten zetten, zodat fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, doeltreffender kan worden bestreden.

OLAF speelt een centrale rol als onderzoeker en/of coördinator op alle gebieden die te maken hebben met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Het opsporen en voorkomen van het witwassen van de opbrengst van fraude met EU-middelen is een belangrijk aspect van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Betere samenwerking en meer informatie-

³⁷ Bijvoorbeeld de EU-deskundigengroep voor fraudepreventie op het gebied van girale betaalmiddelen.
³⁸ Tweede Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen; PB C 221 van 19.7.1997, blz. 12.

uitwisseling met de FIE's is dan ook van groot belang voor de werkzaamheden van OLAF op dit gebied.

Gecoördineerde wederzijdse administratieve bijstand en informatie-uitwisseling zijn belangrijke factoren bij de bestrijding van fraude. De Commissie werkt momenteel aan een initiatief betreffende wederzijdse administratieve bijstand ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude en andere onwettige activiteiten. Dit initiatief heeft betrekking op verticale en/of horizontale administratieve bijstand en informatie-uitwisseling op het gebied van BTW-fraude, het witwassen van de opbrengst van fraude met EU-geld, fraude met de Structuurfondsen en andere vormen van fraude waarvoor nog geen afgeleide communautaire wetgeving bestaat.

Wat de financiële criminaliteit aangaat, is dit initiatief bedoeld om de informatie die met de anti-witwasrechtsinstrumenten van de eerste en de derde pijler is verkregen, te gebruiken voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Dit betekent met name dat informatie over verdachte financiële transacties wordt gebruikt voor het opsporen van fraude met EG-middelen. Een ander belangrijk punt van zorg voor de lidstaten en de Europese Gemeenschap is de **BTW-fraude**. Voor sommige lidstaten is BTW de belangrijkste fiscale inkomstenbron, en de eigen middelen uit de BTW bedragen zo'n 25% van de communautaire begroting. Deze vorm van fraude leidt niet alleen tot een verlies aan inkomsten, maar schaadt ook de wettige handel in bepaalde economische sectoren en belemmert bovendien de werking van de interne markt.

Daarom heeft de Commissie in juni 2001 een voorstel³⁹ ingediend voor een nieuwe verordening ter verbetering van de samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten om BTW-fraude te bestrijden. De Raad heeft dit voorstel op 8 oktober 2003 goedgekeurd en op 1 januari 2004 is een nieuwe verordening⁴⁰ betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde in werking getreden. Met deze verordening is het rechtskader voor administratieve samenwerking aanzienlijk verbeterd. Daarom moet de verordening worden beschouwd als een belangrijk instrument voor de bestrijding van BTW-fraude.

De nieuwe verordening betreffende administratieve samenwerking was weliswaar noodzakelijk om de samenwerking tussen de lidstaten bij de bestrijding van BTW-fraude te verbeteren, maar naast dit wetgevingsinitiatief moesten ook concrete maatregelen worden genomen om de samenwerking tussen de belastingdiensten en – ambtenaren te verbeteren. Daarom hebben de Raad en het Europees Parlement het programma Fiscalis 2003-2007 vastgesteld, dat voor een intensievere dagelijkse samenwerking tussen ambtenaren moet zorgen.

Tegelijkertijd heeft de Commissie samen met de lidstaten een diepgaand onderzoek naar BTW-fraude in de intracommunautaire handel verricht en vastgesteld welke maatregelen de beste resultaten hebben opgeleverd bij de bestrijding van carrouselfraude. Verschillende lidstaten zijn bezig hun nationale controlesystemen aan te passen aan deze "optimale werkwijzen" om dit soort fraude tegen te gaan.

³⁹ COM (2001)294 def. van 18.6.2001.

⁴⁰ Verordening (EG) nr. 1798/2003 van de Raad

Het wetgevingsinitiatief van de Commissie voor een verordening over wederzijdse administratieve bijstand en informatie-uitwisseling zorgt voor een meer gedetailleerde rechtsgrond voor de onmisbare coördinerende rol van de Commissie (OLAF) bij de bestrijding van grensoverschrijdende BTW-fraude. Dit initiatief vormt een aanvulling op de bestaande wetgeving, in het bijzonder op Verordening 515/97 betreffende de wederzijdse bijstand in douane- en landbouwzaken en op Verordening 1798/2003 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de BTW-fraude.

Niettemin moet naast de onlangs genomen maatregelen op dit gebied ook worden **nagedacht over een gemeenschappelijke en alomvattende definitie van belastingfraude en over de harmonisatie van de straffen die daarop van toepassing zijn. De Commissie is voornemens een vergelijkende studie te laten verrichten over de verschillende definities van belastingfraude en de strafrechtelijke consequenties daarvan. De samenwerking tussen de lidstaten, de Commissie (OLAF), Eurojust en eventueel Europol moet worden verbeterd, waarbij meer gebruik moet worden gemaakt van de bestaande coördinatiesystemen van OLAF en Eurojust. Daarvoor moeten de nodige middelen worden uitgetrokken, zodat zich een doeltreffend partnerschap kan ontwikkelen.**⁴¹

Tenslotte zou de instelling van een onafhankelijke Europees openbaar aanklager die belast is met het opsporen en vervolgen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden, een krachtige impuls betekenen voor de strijd tegen de georganiseerde financiële criminaliteit.

2.8. Bescherming van de euro

De invoering van de euro maakte een nauwere samenwerking tussen de EU-lidstaten en de formulering van gemeenschappelijke regels en procedures noodzakelijk. Bovendien waren extra maatregelen nodig tegen valsemunterij, zoals een verordening tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro⁴² en een kaderbesluit betreffende strafrechtelijke sancties⁴³. Daarnaast heeft de Raad het mandaat van Europol uitgebreid tot de bestrijding van valsemunterij⁴⁴ en de Commissie, bij een besluit tot vaststelling van een specifiek financieel programma⁴⁵, belast met de coördinatie van opleidingsactiviteiten en technische bijstand.

⁴¹ Zie de verklaring bij het besluit van de Raad houdende uitbreiding van het mandaat van Europol tot de in de bijlage bij de Europol-overeenkomst vermelde ernstige vormen van internationale criminaliteit (PB C 362 van 18.12.2001, blz. 2).

⁴² Verordening (EG) nr. 1338/2001 van de Raad van 28 juni 2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij; PB L 181 van 4.7.2001, blz. 6.

⁴³ Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro; PB L 140 van 14.6.2000, blz. 1.

⁴⁴ Besluit van de Raad van 29 april 1999 waarbij het mandaat van Europol wordt uitgebreid tot de bestrijding van valsemunterij en de vervalsing van betaalmiddelen; PB C 149 van 28.5.1999, blz. 16.

⁴⁵ Besluit 2001/923/EG van de Raad van 17 december 2001 tot vaststelling van een actieprogramma inzake uitwisselingen, bijstand en opleiding voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij (programma "Pericles"); PB L 339 van 21.12.2001, blz. 50.

De Europese Centrale Bank (ECB) heeft en onderhoudt de VSV-database⁴⁶ voor valsemunterij en analyseert nieuwe soorten valse bankbiljetten. Europol, dat verantwoordelijk is voor het doorgeven en analyseren van informatie, heeft een database opgezet met gegevens over strafbare feiten die kunnen worden gebruikt door rechthandavingsinstanties, en werkt aan een versterking van zijn eigen rol op dit gebied. De Commissie (OLAF) houdt toezicht op de tenuitvoerlegging van de wetgeving, bereidt wetgevingsinitiatieven voor, beheert het Pericles-programma voor opleiding en technische bijstand en analyseert nieuwe soorten valse euromunten.

De lidstaten hebben allemaal de communautaire wetgeving met betrekking tot strafrechtelijke sancties⁴⁷ ten uitvoer gelegd. Zij hebben allemaal een nationaal centraal bureau opgericht voor de bescherming tegen valsemunterij en instanties aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de technische analyse van valse biljetten en munten. Tevens hebben zij wetgeving ingevoerd die kredietinstellingen verplicht valse munten en biljetten uit de circulatie te nemen en aan de bevoegde instanties te overhandigen. Tenslotte verrichten de lidstaten opleidings- en technische bijstandsactiviteiten op het gebied van de bescherming van de euro, die door de Commissie worden gecoördineerd.

De ECB en de Commissie buigen zich momenteel over het toenemende gebruik van moderne digitale apparatuur waarmee betrekkelijk gemakkelijk bankbiljetten kunnen worden gereproduceerd. Er wordt nagedacht over communautaire wetgeving over het gebruik van machinaal leesbare kenmerken op eurobiljetten⁴⁸. Tenslotte wordt onderzoek gedaan naar gemeenschappelijke methoden voor het opsporen van valse biljetten en munten bij kredietinstellingen en andere betrokken instanties.

3. HORIZONTALE INSTRUMENTEN TER VERSTERKING VAN DE BESTRIJDING VAN DE GEORGANISEERDE FINANCIËLE CRIMINALITEIT

De Europese Commissie is voornemens een reeks horizontale maatregelen te ontwikkelen en te verbeteren ter preventie en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in het algemeen, maatregelen die evenwel ook voor de bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit relevant zijn.

3.1. Transparantie van bepaalde juridische entiteiten

Zowel voor openbare als voor particuliere entiteiten dienen de transparantie- en integriteitsnormen te worden verbeterd om de financiële criminaliteit in het algemeen te voorkomen en te ontmoedigen en aldus bij te dragen tot een efficiëntere opsporing van de georganiseerde financiële criminaliteit. De FATF heeft gewezen op de

⁴⁶ Volgsysteem voor valsemunterij.

⁴⁷ Verslagen van de Commissie op grond van artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro (COM(2003) 772 def. van 13 december 2001 en COM(2003) 532 def. van 3 september 2003).

⁴⁸ Deze Europese wetgeving zou alle in de EU gevestigde fabrikanten en importeurs van printers, scanners en beeldverwerkende software verplichten detectoren in hun producten te verwerken, eventueel naar het voorbeeld van het systeem ter ontmoediging van valsemunterij (Counterfeit Deterrence System) van de ECB en andere centrale banken.

noodzaak om de toegang tot informatie over de werkelijke eigendomsstructuur en de controle van rechtspersonen te vergemakkelijken, waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan aandelen aan toonder en trusts⁴⁹. Ook in de conclusies van Tampere (oktober 1999) wordt erkend dat de transparantie inzake de werkelijke eigendomsstructuur van ondernemingen moet worden verbeterd⁵⁰.

In een in opdracht van de Commissie verrichte studie⁵¹ werd geconcludeerd dat het gebrek aan transparantie - met name met betrekking tot de identificatie van de werkelijke eigenaar, het gebruik van trusts of soortgelijke instrumenten en het gebruik van tussenpersonen - de internationale samenwerking op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld belemmerde. In aanbevelingen 33 en 34 van de 40 aanbevelingen van de FATF wordt ook gewezen op het risico dat aandelen aan toonder en trusts worden misbruikt voor witwasdoeleinden.

De Parmalat-affaire en andere schandalen hebben vele gebreken aan het licht gebracht. De Commissie voert momenteel haar programma inzake corporate governance en vennootschapsrecht uit, dat is gericht op een aantal gebieden waar zwakke punten zijn geconstateerd. De Commissie heeft onlangs een voorstel tot herziening van de Achtste Richtlijn Vennootschapsrecht met betrekking tot de wettelijke controle aangenomen. Daarin wordt het toezicht op accountants door onafhankelijke toezichtinstanties behandeld. Andere behandelde kwesties zijn onder meer: de volledige verantwoordelijkheid van groepsaccountants voor de geconsolideerde rekeningen van beursgenoteerde ondernemingen; de noodzaak van functionele en krachtdadige onafhankelijke auditcomités in alle beursgenoteerde ondernemingen, en de versterking van sanctieregelingen en van de samenwerking op Europees niveau tussen alle toezichtinstanties. In het voorstel werd een model van samenwerking met regelgevers van derde landen opgenomen.

Bovendien moeten ook de werkzaamheden inzake de rol van onafhankelijke, niet bij het dagelijks bestuur betrokken, toezichthoudende bestuurders worden versneld, alsmede de werkzaamheden inzake de verplichte collectieve verantwoordelijkheid van alle bestuurders voor de rekeningen van de onderneming en de werkzaamheden inzake volledige informatie en openbaarmaking met betrekking tot de structuur van de groep en de relaties binnen de groep. Wat het gebruik van belastingparadijzen en “special purpose vehicles” betreft, wordt verder nagedacht over de vraag of dergelijke bijzondere operaties in de rekeningen van ondernemingen moeten worden vermeld, en of het doel ervan moet worden toegelicht en de groepsaccountant moet verifiëren of de beschrijving ervan strookt met de werkelijkheid.

Ook in de “Millenniumstrategie” wordt beklemtoond dat er behoefte is aan meer transparantie om te voorkomen dat de openbare en de particuliere sector worden

⁴⁹ Zie met name aanbevelingen 33 en 34 van de 40 aanbevelingen van de FATF.

⁵⁰ Punt 54 van de conclusies: “Met de nodige inachtneming van de gegevensbescherming moet de transparantie van financiële transacties en van de eigendom van ondernemingen worden verbeterd (...)”.

⁵¹ Studie over de regelgeving en de tenuitvoerlegging ervan in de EU-lidstaten evenals over de daaruit voortvloeiende belemmeringen voor de internationale samenwerking op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld, Transcrime Research Institute, eindverslag van oktober 2001. Deze studie is beschikbaar op het volgende internetadres: <http://www.transcrime.unitn.it>.

geïnfiltreerd door de georganiseerde criminaliteit⁵². De Commissie heeft onlangs een studie gefinancierd⁵³ waarin de maatregelen worden geanalyseerd die de lidstaten hebben genomen om te voorkomen dat juridische entiteiten worden geïnfiltreerd door de georganiseerde criminaliteit en terroristische groeperingen. Een meer gedetailleerde bespreking van de resultaten van de studie is opgenomen in de mededeling van de Commissie over de bestrijding van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit⁵⁴.

De Commissie is van oordeel dat betere transparantieregels de bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit kunnen bevorderen, maar dat deze regels in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele sector moeten worden uitgewerkt. Meer transparantie in het bedrijfsleven kan gevolgen hebben voor de efficiëntie en de economische kosten, bijvoorbeeld wanneer een grondiger onderzoek van de identiteit van bestuurders of aandeelhouders zou worden voorgeschreven. In aansluiting op het werkdocument van de Commissie inzake transparantie van juridische entiteiten⁵⁵, stelt de Commissie voor kosten-batenanalyses te verrichten over de versterking van transparantiemaatregelen ter bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit.

Bovendien erkent de Commissie dat betere transparantie en informatie-uitwisseling niet alleen belangrijk zijn voor de bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit, maar ook op andere gebieden van EU-belang een cruciale rol kunnen spelen. Nieuwe methoden ter preventie en bestrijding van financiële malversaties moeten worden onderzocht, met onder meer bijzondere aandacht voor het gebruik door ondernemingen van complexe en ondoorzichtige structuren (met inbegrip van een aantal afgeleide instrumenten), van dochterondernemingen en andere “special purpose vehicles” die worden opgezet om financiële en fiscale malversaties te plegen en te verbergen. Een doelstelling kan zijn te zorgen voor een alomvattende en consistente EU-aanpak van dergelijke malversaties.

3.2. Samenwerking tussen de particuliere en de openbare sector

Samenwerking op EU-niveau tussen financiële en andere bedrijfssectoren enerzijds en rechtshandavingsinstanties anderzijds moet centraal staan bij de preventie en de opsporing van witwaspraktijken en andere vormen van financiële criminaliteit. Dit kan de vaststelling van de beste praktijken van bedrijven vergemakkelijken, kruisbestuiving van ideeën bevorderen en bijdragen tot de versterking van sectorale interne controles. Er kan van worden uitgegaan dat een belangrijk deel van de

⁵² Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: Een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium, PB C 124 van 3.5.2000, blz. 1. Zie met name aanbeveling 3.

⁵³ Comparative Study into Member States' Measures to Prevent the Infiltration of Legal Entities by Organised Crime and Terrorist Groups – Institute of Advanced Legal Studies, september 2003 (vergelijkende studie van de maatregelen die de lidstaten hebben genomen om de infiltratie in juridische entiteiten door de georganiseerde criminaliteit en terroristische groeperingen te voorkomen).

⁵⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over bepaalde maatregelen die moeten worden genomen op het gebied van de bestrijding van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit, met name om de uitwisseling van informatie te verbeteren, die werd goedgekeurd door de Commissie op 29.3.2004 – COM(2004) 221 def.

⁵⁵ Werkdocument van de Commissie inzake transparantie van juridische entiteiten en maatregelen om transparantie in de bank/financiële sector te verhogen in het kader van maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld, Brussel 16.10.2001, SEC(2001) 1645.

georganiseerde financiële criminaliteit niet wordt gemeld. Bevordering van nauwere samenwerking tussen de politie (of andere rechtshandhavingsinstanties) en de particuliere sector kan ertoe leiden dat meer gevallen van financiële criminaliteit worden gemeld.

Op het gebied van het witwassen van geld moet nauwere samenwerking tussen rechtshandhavingsinstanties, de overheid, de financiële sector en andere bedrijfssectoren zorgen voor betere **opsporing en eliminatie van de kwetsbare punten** van financiële systemen, waarvan de georganiseerde criminaliteit tracht te profiteren⁵⁶.

De Commissie is voornemens samenwerking tussen de particuliere en de openbare sector in het kader van het EU-Forum inzake preventie van georganiseerde misdaad te bevorderen en wil verder onderzoek op dit gebied stimuleren. Op basis van de resultaten van de te Dublin gehouden conferentie over de “gedeelde aanpak van georganiseerde criminaliteit”⁵⁷, zal de Commissie in overleg met andere organen een actieplan voor een dergelijke samenwerking op EU-niveau opstellen.

De Commissie zal de mogelijkheden onderzoeken voor coördinatie tussen rechtshandhavings-/overheidsfunctionarissen en vertegenwoordigers van de door de georganiseerde financiële criminaliteit getroffen financiële sector en andere bedrijfssectoren.

3.3. Financieel onderzoek

Financiële onderzoeken zijn een middel om meer te weten te komen over de activiteiten en gedragspatronen van georganiseerde criminele groepen en hebben een reële toegevoegde waarde voor de in de lidstaten verrichte onderzoeken. Indien men de georganiseerde financiële criminaliteit ernstig wil bestrijden, is het absoluut noodzakelijk dat deze strijd een prioritaire taak van de hoofden van politie wordt en dat aan de politie en de gerechtelijke instanties de nodige middelen en opleiding worden verstrekt.

Financiële onderzoeken kunnen een belangrijke rol spelen bij de ontmanteling van de georganiseerde criminaliteit. Deze onderzoekstechniek moet op nationaal niveau en, in voorkomend geval, op Europees niveau worden bevorderd⁵⁸. Om de georganiseerde criminaliteit en de financiering ervan succesvol aan te pakken, dienen de traditionele concepten inzake criminaliteitsbestrijding te worden geheroriënteerd. Wat de financiële criminaliteit betreft, dient een "globale" criminaliteitsbenadering te worden gevolgd door gelijktijdig onderzoeken in stellen naar het delict zelf en de

⁵⁶ In juli 2003 heeft het ministerie van Binnenlandse Veiligheid van de VS (Department of Homeland Security) een nieuw programma aangekondigd dat het mogelijk maakt met de particuliere sector gegevens te delen over de tijdens controles ontdekte veiligheidsleemten en kwetsbare punten van financiële systemen, zodat particuliere ondernemingen zich beter kunnen beschermen tegen het witwassen van geld en andere financiële delicten.

⁵⁷ De conferentie “Tackling Organised Crime in Partnership” werd op 20 en 21 november 2003 te Dublin gehouden. Zij werd gefinancierd in het kader van het AGIS-programma van de Commissie en ondersteund door het Ierse ministerie van Justitie (Department of Justice, Equality and Law Reform) en het Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking. In de afsluitende “Verklaring van Dublin” worden een aantal aanbevelingen gedaan over de totstandbrenging van samenwerkingsverbanden inzake criminaliteitspreventie.

⁵⁸ Zie met name aanbeveling 27 van de 40 aanbevelingen van de FATF.

daarmee samenhangende activiteiten. **De strijd tegen de georganiseerde financiële criminaliteit zou kunnen worden versterkt door de uitwerking van een gemeenschappelijk beleid inzake de ontwikkeling en de implementatie van financiële onderzoeken als een onderzoekstechniek. Ook moet worden overwogen in de Unie uniforme voorschriften voor financiële onderzoeksorganen vast te stellen, met name met betrekking tot de financiering, de opleidingsbehoeften en de samenwerkingsmechanismen van dergelijke organen.**

De lidstaten moeten Europol versterken om te kunnen inspelen op de evoluerende behoeften inzake financieel onderzoek. Europol moet de bevoegdheid worden verleend om - parallel aan sectorale onderzoeken inzake de georganiseerde criminaliteit – financiële onderzoeken te verrichten.

De Commissie stelt de oprichting van een werkgroep met vertegenwoordigers van de Europese Commissie (inclusief OLAF), Europol en Eurojust voor, die belast zou zijn met het opstellen van minimumnormen voor nationale criminele inlichtingsystemen teneinde de strategische en tactische analyses, de planning en de operaties te bevorderen, en aldus bij te dragen tot een doeltreffende op inlichtingen gebaseerde rechtshandhaving in de EU.

3.4. Statistieken en benchmarking

Een gemeenschappelijke definitie van het begrip “financiële criminaliteit” zou de strijd tegen de georganiseerde financiële criminaliteit ten goede komen. Dit zou ook het opstellen van betrouwbare en vergelijkbare statistieken waaruit tendensen op dat gebied kunnen worden afgeleid, vergemakkelijken. In aanbeveling 32 van de 40 aanbevelingen van de FATF wordt aangedrongen op de invoering van alomvattende statistische mechanismen om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van systemen ter bestrijding van het witwassen van geld te verbeteren. Een gemeenschappelijk systeem voor de meting van het volume van MVT's, vervolgingen en veroordelingen voor witwastransacties, en andere naar aanleiding van MVT's genomen rechtshandavingsmaatregelen zou - in samenhang met de instelling van systemen voor vroegtijdige waarschuwing en de beoordeling van de doeltreffendheid van het desbetreffende beleid - een waardevol instrument zijn. In artikel 30, lid 2, onder d), van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt bepaald dat het gezamenlijk optreden op het gebied van politieke samenwerking onder meer de oprichting van een netwerk voor onderzoek, documentatie en statistiek met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit omvat. Aanbeveling 1 van de Millenniumstrategie voorzag in de vaststelling van een uniform Europees concept van de met de georganiseerde misdaad verband houdende onderwerpen en verschijnselen, evenals in het omschrijven van nieuwe tendensen⁵⁹.

De Commissie is voornemens, in samenwerking met belanghebbenden, het verzamelen van relevante gegevens en de invoering van statistische mechanismen te bevorderen, met bijzondere aandacht voor de georganiseerde

⁵⁹ Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: Een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium, PB C 124 van 3.5.2000, blz. 1. Uit aanbeveling 1 blijkt impliciet de behoefte aan een coherent statistisch apparaat, dat de afbakening van de georganiseerde criminaliteit, de meting van Europese tendensen en de beoordeling van de doeltreffendheid van de vastgestelde en tenuitvoergelegde beleidsmaatregelen zou vergemakkelijken.

financiële criminaliteit. De Commissie steunt ook het verrichten van beoordelingen van economische risico's in verband met sectorale vormen van georganiseerde criminaliteit, teneinde een Europese methode voor de beoordeling van economische risico's en schade te ontwikkelen.

3.5. Crime proofing (toetsing van de criminaliteitsbestendigheid)

De diensten van de Commissie werken momenteel aan een mechanisme om wetgevingsvoorstellen op te sporen die onbedoeld tot criminaliteit kunnen aanzetten. In een volgend stadium kan deze vorm van criminaliteitsrisicobeoordeling eventueel worden uitgebreid tot gebieden die niet onder het wetgevingsproces vallen. Om de mogelijkheden tot fraude te verminderen zou dit bijvoorbeeld het geval kunnen zijn voor de procedures en processen in verband met schadeformulieren of kredietkaartaanvragen. Wat de fraude ten nadele van de communautaire begroting betreft, heeft de Commissie(OLAF) een initiatief inzake fraudebestendigheid opgestart om de mogelijkheden tot fraude in communautaire wetgevings- en andere voorstellen op te sporen en te elimineren⁶⁰.

3.6. Evaluatie van en toezicht op het beleid

De Europese Commissie hecht bijzonder veel belang aan het mechanisme voor onderlinge evaluatie, zoals dat bijvoorbeeld werd uitgewerkt in het kader van de multidisciplinaire groep van de Raad. **De Commissie is van plan in 2005 een volledige evaluatie te verrichten van de doeltreffendheid en de impact van het beleid en de maatregelen ter bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit in de EU. Deze evaluatiewerkzaamheden zullen tot doel hebben de beste praktijken vast te stellen alsmede de gebieden waarop aanvullende maatregelen ter bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit kunnen worden genomen.**

3.7. Opleidingsprogramma's, workshops en studies

Opleiding is van cruciaal belang bij de bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit. De rechtshandavings- en gerechtelijke instanties en de betrokken particuliere sectoren moeten over de nodige vakbekwaamheid en know how beschikken. Opleidingsacties moeten ertoe strekken het personeel en zo nodig de civiele samenleving te motiveren door de economische en sociale imperatieven uiteen te zetten die aan de basis liggen van de strijd tegen de georganiseerde financiële criminaliteit.

De Europese Commissie zal in het kader van haar AGIS-financieringsprogramma seminars, workshops en studies blijven organiseren en/of financieren; nadere bijzonderheden daarover zijn beschikbaar op de EU-webpagina's over de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (www.europa.eu.int).

⁶⁰ Mededeling van de Commissie van 7.11.2001, SEC(2001) 2029 def.

4. BELEIDSMATIGE ONDERSTEUNING VAN DE TENUITVOERLEGGING VAN MAATREGELEN OM DE GEORGANISEERDE FINANCIËLE CRIMINALITEIT TE VOORKOMEN EN TE BESTRIJDEN

4.1. Financieringsmaatregelen ter bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit

Op 10 februari 2004 publiceerde de Commissie een mededeling inzake de financiële vooruitzichten voor de periode na 2006: “Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst - Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013” (COM(2004) 101 def.). In deze mededeling wordt bepaald dat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid centraal staat in het algemene beleidskader en dat zij “een nieuwe prioriteit voor de integratie” vormt. Op het gebied van veiligheid is één van de prioriteiten meer aandacht voor preventie van “met name nieuwe vormen van zware, georganiseerde criminaliteit”. Dit voornemen om nieuwe financieringsmechanismen tot stand te brengen zal bijdragen tot een verbreding van het algemene debat en tot de ontwikkeling van een beleid inzake de doeltreffende bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit op EU-niveau. De Europese Commissie zal dus een cruciale rol spelen bij de ondersteuning van wetgevings- en beleidsinitiatieven op dat gebied, alsmede bij het toezicht op en de verdere ontwikkeling van deze initiatieven.

4.2. Versterking van het externe optreden in de strijd tegen de georganiseerde financiële criminaliteit

Doelstelling van EU-programma's voor technische bijstand is derde landen te helpen Europese of internationale normen na te leven. In deze programma's worden steeds meer aspecten in verband met Justitie en Binnenlandse Zaken opgenomen, in het bijzonder met betrekking tot het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. De EU heeft ook een reeks overeenkomsten gesloten met derde landen. De recentste overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken werd op 25 juni 2003 gesloten met de Verenigde Staten⁶¹. De Europese Commissie is voornemens na te gaan of het mogelijk is tussen de EU en andere landen soortgelijke overeenkomsten te sluiten. De Commissie herinnert ook aan de noodzaak⁶² om het communautaire beleid inzake financiële en belastingparadijzen meer samenhang te geven, als een middel om Europese of internationale normen inzake beste praktijken te bevorderen.

5. CONCLUSIE

De georganiseerde financiële criminaliteit brengt legitieme economische actoren ernstige schade toe en versterkt de schaduweconomie, wat leidt tot minder economische groei en minder openbare middelen. De strijd tegen de

⁶¹ Naast de wederzijdse rechtshulp in strafzaken heeft de overeenkomst tussen de EU/VS ook betrekking op meer specifieke kwesties in verband met de financiële criminaliteit, met name de uitwisseling van informatie over bankrekeningen van natuurlijke of rechtspersonen die verdacht worden van of in staat van beschuldiging zijn gesteld wegens een strafbaar feit.

⁶² Zie mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité - Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren (COM(2001) 260 def. van 23 mei 2001).

georganiseerde financiële criminaliteit is des te belangrijker omdat hij ook gevolgen heeft voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in het algemeen. Geld is de levensader van de georganiseerde criminaliteit en wanneer de toegang daartoe wordt beperkt of afgesneden, zullen georganiseerde criminele groepen aanzienlijk worden verzwakt.

De strijd tegen het witwassen van geld is al een aantal jaren een politieke topprioriteit van de Europese Unie, omdat het financiële stelsel moet worden beschermd tegen misbruik en omdat pogingen om de georganiseerde criminaliteit in de financiële sector te bestrijden, moeten worden gesteund. Ten gevolge van de tragische gebeurtenissen van 11 september 2001 en de internationale consensus om de financiering van terrorisme aan te pakken, zijn deze werkzaamheden nog zichtbaarder en belangrijker geworden.

De Commissie erkent dat er al verstrekkende anti-witwasmaatregelen zijn getroffen, maar is vastbesloten de strijd tegen het witwassen van geld voort te zetten en wetgeving te ontwikkelen tegen de achtergrond van een steeds verfijnder internationaal financieel stelsel.

In de eerste en tweede witwasrichtlijn werden reeds belangrijke controleregelingen ingevoerd om de opsporing van het witwassen van geld en van andere van misdrijven afkomstige vermogensbestanddelen te vergemakkelijken. Deze werkzaamheden zullen worden voortgezet. Het voorstel voor een derde witwasrichtlijn, dat de Commissie in juni 2004 wil indienen, zal gericht zijn op consolidatie en versterking van deze aanpak. Dit voorstel zal de wijzigingen bevatten die aan de bestaande richtlijnen moeten worden aangebracht om rekening te houden met de herziene 40 aanbevelingen van de FATF, en voorts andere wijzigingen ter versterking van anti-witwasmaatregelen.

Alle belanghebbenden moeten ten volle worden betrokken bij de strijd tegen de georganiseerde financiële criminaliteit in een gezamenlijke inspanning om dergelijke delicten op te sporen, te monitoren en te bestrijden. De totstandbrenging van een betere samenwerking tussen de particuliere en de openbare sector staat hierbij centraal. Ook een verbetering van de samenwerking en de informatie-uitwisseling op alle niveaus tussen rechtshandavingsinstanties - zowel op nationaal als op internationaal vlak - zal in dit verband een belangrijke rol spelen. Er dient meer aandacht te worden besteed aan de strategische rol die Europol en Eurojust moeten spelen bij gezamenlijke en parallelle onderzoeken alsmede aan de coördinatie tussen Europol en nationale rechtshandavings- en gerechtelijke instanties.

Financiële onderzoeken moeten een routineonderdeel worden van rechtshandavingsactiviteiten, waarbij een "globale" criminaliteitsbenadering dient te worden gevolgd die het verzamelen van informatie over criminele netwerken en over de uiteindelijke begunstigden van de georganiseerde criminaliteit omvat. Doeltreffende instrumenten die de identificatie, bevrozing en confiscatie van vermogensbestanddelen en hulpmiddelen van georganiseerde criminelen mogelijk maken – eventueel met bijstand van gespecialiseerde instanties voor de inbeslagneming van vermogensbestanddelen, en het gebruik van civielrechtelijke procedures - moeten verder worden onderzocht.

Criminelen profiteren niet alleen van de mogelijkheid om de identiteit van de werkelijke eigenaars van vermogensbestanddelen te verbergen, maar ook van het gemak waarmee ondernemingen kunnen worden opgericht en tussenpersonen kunnen worden gebruikt. Bij de bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit blijft transparantie bijgevolg een belangrijk thema en op dat gebied moeten extra inspanningen worden geleverd.

Daarnaast zijn ook andere ondersteunende maatregelen nodig om de strijd tegen de georganiseerde financiële criminaliteit te optimaliseren. Zo moeten instrumenten worden ontwikkeld om de omvang van specifieke vormen van dergelijke criminaliteit te meten, om nieuwe tendensen te monitoren en de doeltreffendheid van het beleid te beoordelen. De beoordeling van beleidsmaatregelen is van cruciaal belang voor de bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit. De Commissie zal derhalve een volledige beoordeling van de doeltreffendheid van de desbetreffende maatregelen voorstellen, teneinde de beste praktijken te helpen vaststellen alsmede de gebieden waarop extra inspanningen nodig kunnen zijn.

De Europese Commissie beschouwt de strijd tegen de georganiseerde financiële criminaliteit als een topprioriteit voor de komende jaren en is vastbesloten een volwaardige rol te spelen bij de vaststelling van doeltreffende en doelmatige maatregelen op dat gebied, zoals uiteengezet in deze mededeling.