COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.10.2004
COM(2004) 700 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT
betreffende de voorkoming en bestrijding van terrorismefinanciering

door maatregelen om informatie-uitwisseling, transparantie en traceerbaarheid van financiële transacties te verbeteren

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding 3
2. OVERZICHT VAN DE BESTRIJDING VAN TERRORISMEFINANCIERING 3
3. TERRORISMEFINANCIERING EN INFORMATIE-UITWISSELING EN -ANALYSE 4
3.1. Informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten 4
3.2. Informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten en de particuliere sector 6
3.3. Samenwerking met de particuliere sector 6
4. TERRORISMEFINANCIERING EN DE TRACEERBAARHEID VAN FINANCIËLE TRANSACTIES 6
4.1. Financieel onderzoek 6
4.2. Geldtransfers 7
4.3. Transacties buiten het formele financiële stelsel 7
4.4. Identificatie van klanten 8
5. TERRORISMEFINANCIERING EN TRANSPARANTIE 8
5.1. Rechtspersonen 8
5.2. Non-profit/liefdadigheidssector 8
6. TERRORISMEFINANCIERING EN HORIZONTALE MAATREGELEN 9
6.1. HET BEVRIEZEN VAN TEGOEDEN 9
6.2. Doeltreffende en doelgerichte opleiding 10
6.3. Veiligheidsonderzoek 10
6.4. Externe maatregelen 10
7. CONCLUSIES 11
BIJLAGE 1 13
BIJLAGE 2 14
BIJLAGE 3 15

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT BETREFFENDE DE VOORKOMING EN BESTRIJDING VAN TERRORISMEFINANCIERING

1. INLEIDING

Tijdens zijn buitengewone zitting van 21 september 2001 verzocht de Europese Raad de Raad de nodige maatregelen ter bestrijding van terrorismefinanciering te nemen. Als reactie op de terroristische aanslagen in Madrid van 11 maart 2004 heeft de Europese Raad de verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme aangenomen[1]. In deze verklaring verbonden de Unie en haar lidstaten zich ertoe *" (...) alles in het werk te stellen om het terrorisme in al zijn vormen te bestrijden (...)"* en werden met het oog daarop een aantal strategische doelstellingen geformuleerd, waaronder de verplichting voor de Unie en haar lidstaten om de nodige maatregelen te nemen om *"terroristen de toegang tot financiële en andere economische middelen (te) belemmeren"*. Het herziene 'actieplan van de EU ter bestrijding van het terrorisme'[2] bevat gedetailleerde voorstellen om terrorismefinanciering beter te bestrijden.

In deze mededeling wordt onderzocht welke extra maatregelen nodig kunnen zijn om de financiering van terrorisme optimaal te bestrijden. Op basis van de overwegingen in deze mededeling worden in bijlage I de eventuele extra maatregelen geschetst, waarvan de haalbaarheid en de kosten/baten verder moeten worden onderzocht. Bijlage 2 bevat een overzicht van de maatregelen die de EU sinds oktober 2001 heeft genomen ter bestrijding van terrorismefinanciering. In bijlage 3 zijn de relevante maatregelen opgenomen die momenteel worden besproken.

2. OVERZICHT VAN DE BESTRIJDING VAN TERRORISMEFINANCIERING

Terrorismefinanciering omvat twee duidelijk te onderscheiden aspecten: de financiering van terroristische aanslagen en de financiering van terroristische netwerken. Naar schatting hebben de bomaanslagen in Madrid slechts 8 000 EUR gekost. Er zijn aanwijzingen dat de geldwaarde van transacties ter financiering van terroristische netwerken – anders dan bij de financiering van een specifieke aanslag – in het algemeen ook gering is. Aangezien het om geringe bedragen kan gaan, die op zichzelf waarschijnlijk niet als verdacht zullen worden aangemerkt wanneer zij binnen het financiële stelsel circuleren, *is het opsporen van financiële transacties ter financiering van terrorisme moeilijk*.

Dit betekent niet dat financiële instellingen geen anti-witwastechnieken moeten trachten toe te passen in het kader van de opsporing van terrorismefinanciering, maar wel dat aanvullende methoden die gericht zijn op de door de veiligheidsdiensten vastgestelde belangrijkste risico's, moeten worden ontwikkeld en toegepast om de logistiek en de activiteiten van terroristische netwerken te ondermijnen. Hiervoor is een bredere aanpak nodig dan het louter droogleggen van financieringsstromen. Vooral moet ervoor worden gezorgd dat *financiers van terrorisme in een vijandige omgeving moeten werken, waar alle opties een hoog risico vormen.*

Op EU-niveau werd grote vooruitgang geboekt bij de bestrijding van het terrorisme en de financiering daarvan[3]. Om doeltreffend te zijn moeten de genomen maatregelen door de

---

1 Brussel, 29 maart 2004, 7906/04.
2 10586/04 van 15 juni 2004.
3 Zie bijlage 1.

lidstaten naar behoren worden uitgevoerd en toegepast (er bestaan nog steeds een aantal belangrijke leemten[4]).

Er zijn drie hoofdpunten die van belang zijn bij terrorismefinanciering: *betere samenwerking bij de uitwisseling van informatie, betere traceerbaarheid van financiële transacties en grotere transparantie van rechtspersonen.* Door op deze drie gebieden doeltreffend op te treden, kan verdere aanzienlijke vooruitgang worden geboekt bij het in de kiem smoren van terroristische activiteiten en de indamming van financieringsstromen naar terroristische groepen en kan beter inzicht in terroristische netwerken worden verkregen.

Er moet een gezond evenwicht worden gevonden tussen preventie enerzijds en burgerlijke vrijheden anderzijds. Zo *moet ervoor worden gezorgd dat personen niet als verdachte worden aangemerkt op grond van hun nationaliteit of religieuze overtuiging.* Alle preventieve en repressieve maatregelen moeten in de eerste plaats gebaseerd zijn op adequate inlichtingen of andere objectieve gronden die rechtvaardigen dat een persoon ervan wordt verdacht bij terroristische activiteiten te zijn betrokken.

Een groot deel van het debat over de wijze waarop de strijd tegen terrorismefinanciering kan worden verbeterd, draait om problemen in verband met gegevensbescherming. Elke vrijstelling van de communautaire gegevensbeschermingsrichtlijnen[5], zoals die met het oog op het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, moet noodzakelijk en relevant zijn en bij wet zijn vastgesteld. *Om de politiële en justitiële samenwerking te verbeteren en tegelijkertijd een solide gegevensbescherming te waarborgen, wordt overwogen om op het niveau van de Unie een coherent rechtskader vast te stellen, dat op gemeenschappelijke normen voor de verwerking van persoonsgegevens is gebaseerd.* Een dergelijk beleid moet *passende waarborgen* omvatten, zodat inlichtingendiensten, politiediensten, douaneautoriteiten en gerechtelijke autoriteiten bij de verwerking van persoonsgegevens de in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten vastgelegde beginselen in acht nemen.

3. TERRORISMEFINANCIERING EN INFORMATIE-UITWISSELING EN -ANALYSE

3.1. Informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten

Informatie-uitwisseling tussen de bevoegde instanties op nationaal niveau is even belangrijk als informatie-uitwisseling op communautair en internationaal niveau. In beide gevallen moeten *samenwerkings- en uitwisselingsstructuren worden opgezet tussen belastingautoriteiten, financiële toezichtinstanties, het ministerie van Justitie, inlichtingendiensten, rechtshandhavingsinstanties en de voor het administratief bevriezen bevoegde autoriteiten*[6]. Een dergelijk netwerk kan als forum fungeren voor de gestructureerde uitwisseling van informatie over personen tegen wie de deelnemende instanties een onderzoek hebben ingesteld.

In de mededeling van juni 2004 over een betere toegang tot informatie voor de rechtshandhavingsinstanties zijn maatregelen voorgesteld om de uitwisseling van informatie

---

4 In het verslag van de Commissie van juni 2004 over de naleving door de lidstaten van het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding wordt bijvoorbeeld gewezen op een aantal tekortkomingen op nationaal niveau (COM(2004)409).

5 Met name de algemene gegevensbeschermingsrichtlijn 95/46/EG en Richtlijn 2002/58/EG betreffende privacy en elektronische communicatie.

6 Het FEC in Nederland is een voorbeeld van een dergelijke samenwerking en is een netwerk dat onder meer de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Belastingdienst en de Autoriteit Financiële Markten omvat.

tussen de bevoegde instanties te verbeteren[7]. Het doel is een *Europese op inlichtingen gebaseerde rechtshandhavingscapaciteit tot stand te brengen, in het kader waarvan de bevoegde autoriteiten de beschikbare informatie kunnen gebruiken in hun strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme.*

De mededeling over de bestrijding van terrorisme[8] bevat in bijlage een voorstel voor een *beschikking van de Raad die het mogelijk maakt dat de betrokken diensten, alsmede Europol en Eurojust toegang hebben tot volledige en bijgewerkte informatie.* De verplichting om informatie uit te wisselen zou gelden voor alle strafbare feiten van terroristische aard, met inbegrip van deelname aan de activiteiten van een terroristische groep door middel van financiering.

Het FIU.NET, dat door de lidstaten en de Commissie wordt gefinancierd, heeft ten doel een computernetwerk voor de uitwisseling van inlichtingen tussen FIE's op te zetten. In overeenstemming met de herziene definitie van FIE's die op de Egmont-vergadering van juni 2004 werd vastgesteld, zal het FIU.NET een belangrijke rol spelen bij de verbetering van de uitwisseling van inlichtingen in verband met terrorismefinanciering. *De Commissie en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat er blijvend voldoende financiële en andere passende middelen worden uitgetrokken voor het FIU.NET.*

In het kader van het "SUSTRANS"-project van Europol wordt beoogd verbanden te leggen tussen transacties en daarmee samenhangende terroristische activiteiten. Er moet verder worden onderzocht of voor SUSTRANS bestemde meldingen van verdachte transacties ook in het Europolinformatiesysteem moeten worden opgenomen dan wel of een afzonderlijke database van dergelijke meldingen moet worden opgezet. Veel lidstaten verstrekken niet de gegevens die nodig zijn om de mogelijkheden van het SUSTRANS-project ten volle te benutten[9]. Bovendien zou het protocol bij de Europol-overeenkomst[10], omdat het de bevoegdheid van Europol uitbreidt tot alle witwasmisdrijven, de doeltreffendheid van SUSTRANS merkbaar verhogen; maar als gevolg van de trage ratificatie door sommige lidstaten[11] is dit protocol nog steeds niet in werking getreden. De lidstaten die het protocol nog steeds niet hebben geratificeerd moeten dit dringend doen.

Het inzetten van gezamenlijke onderzoeksteams bij grensoverschrijdende onderzoeken naar terrorismefinanciering moet verder worden gestimuleerd. Deze teams zijn bijzonder geschikt om samen te werken met teams van politieambtenaren, officieren van justitie en rechters. Het uitwisselen van inlichtingen *met officieren van justitie* zou de kansen op een succesvolle vervolging vergroten.

---

7 Doc. COM(2004)429 van 16.6.2004.

8 Mededeling van de Commissie 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 van 29.3.2004, COM(2004)221.

9 In juli 2004 schreef het Directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken van de Commissie de lidstaten die de Europol-overeenkomst hebben geratificeerd en die geen relevante gegevens ten behoeve van SUSTRANS verstrekken, een brief waarin zij verzocht haar mee te delen waarom deze relevante gegevens niet werden verstrekt. De antwoordtermijn was 20 september 2004.

10 Akte van de Raad van 30 november 2000 houdende opstelling van een protocol tot wijziging van artikel 2 en de bijlage bij de Europol-overeenkomst, PB C 358 van 13.12.2000, blz. 1.

11 Van de oude 15 lidstaten hebben Duitsland, Spanje, Frankrijk, Griekenland, Portugal, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk het protocol geratificeerd. Alle nieuwe lidstaten behalve Estland hebben het protocol geratificeerd.

3.2. Informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten en de particuliere sector

Gegevensuitwisseling in real time tussen rechtshandhavingsinstanties/inlichtingendiensten en de particuliere sector in het algemeen (financiële transacties maar ook de aankoop van vliegtickets of autoverhuur) kan bij preventieve en repressieve rechtshandhavingsactiviteiten op het gebied van de bestrijding van terrorisme en de financiering daarvan een essentiële rol spelen. Dit zou het mogelijk kunnen maken in real time financiële transacties te traceren.

De financiële sector beschikt niet over de gegevens die de FIE's (en andere instanties) kunnen gebruiken om verdachte transacties en financiële gedragspatronen van verdachten te analyseren. Gebrek aan directe toegang tot informatie beperkt de mogelijkheden van de FIE's om gegevens uit vele verschillende bronnen te configureren. *Aan de hand van gesprekken met de financiële gemeenschap, veiligheidsdiensten en FIE's moet worden vastgesteld waar de problemen liggen en hoe deze op de meest kosteneffectieve wijze kunnen worden aangepakt.* Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn de FIE's *volledige toegang te geven tot gespecialiseerde databases die zijn opgezet en worden gecontroleerd door de financiële gemeenschap.* Dit zou het ook mogelijk kunnen maken verbanden tussen personen te leggen, geldstromen op te sporen en bronnen te traceren. Om rekening te houden met problemen in verband met privacybescherming, zouden de financiële instellingen toegang kunnen geven op basis van "gecodeerde" gegevens.

3.3. Samenwerking met de particuliere sector

Om ervoor te zorgen dat de financiële gemeenschap en andere segmenten van de particuliere sector de hoogste prioriteit geven aan terrorismebestrijding, *moeten op hoog niveau contacten worden aangeknoopt en onderhouden tussen de in terrorismebestrijding gespecialiseerde rechtshandhavingsinstanties en vertegenwoordigers van de particuliere sector*. *De mechanismen voor samenwerking, informatie-uitwisseling en feedback tussen inlichtingendiensten en financiële instellingen moeten verder worden ontwikkeld.*

4. TERRORISMEFINANCIERING EN DE TRACEERBAARHEID VAN FINANCIËLE TRANSACTIES

4.1. Financieel onderzoek

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de rechtshandhavingsinstanties over middelen beschikken om deskundigheid op het gebied van financiële onderzoeken te ontwikkelen, zodat deze instanties het spoor van het geld kunnen volgen - van bij de financier tot bij de terroristische cellen. *In de lidstaten dient voorrang te worden verleend aan financiële onderzoeken, die een routineonderdeel moeten worden van alle onderzoeken van rechtshandhavingsinstanties met betrekking tot vermoedelijke terroristen.*

De aanwijzing of oprichting van nationale instanties die zich toeleggen op het opsporen, het traceren, het bevriezen en het confisqueren van activa van terroristen (en andere criminelen) en waarin fiscale, juridische en onderzoeksvaardigheden kunnen worden gebundeld, moet worden gestimuleerd. Deze instanties kunnen ook als contactpunt fungeren en richtsnoeren geven aan de financiële gemeenschap met betrekking tot het bevriezen van tegoeden en aanverwante kwesties alsmede aan de bevoegde autoriteiten van derde landen met betrekking tot het aanwijzen van individuen of groepen. De oprichting van een samenwerkingsnetwerk van deze instanties moet verder worden gestimuleerd[12].

---

[12] In het kader van haar AGIS-financieringsprogramma voor 2004 financiert de Commissie momenteel twee projecten op dat gebied: het CARIN-netwerk en een evaluatie van multidisciplinaire alternatieve

Door de juiste verbanden te leggen tussen financieringsactiviteiten en terrorisme/terroristische aanslagen, kunnen uit financiële gegevens inlichtingen worden gedistilleerd die op hun beurt als bewijsmateriaal zouden kunnen worden gebruikt. Aangezien financiële instellingen langs elektronische weg communiceren, zijn werkzaamheden met betrekking tot het verzamelen van elektronisch bewijsmateriaal van essentieel belang. Het door de Unie gefinancierde "CTOSE"-project[13] heeft ten doel te komen tot een gemeenschappelijke benadering van de maatregelen die nodig zijn om elektronisch bewijsmateriaal in gerechtelijke procedures te kunnen gebruiken. *Het verzamelen van elektronische bewijsmateriaal moet worden beschouwd als een hoofdprioriteit.*

4.2. Geldtransfers

In het najaar van 2004 zal de Europese Commissie een ontwerp-verordening aannemen betreffende *de informatie met betrekking tot de opdrachtgever die bij geldtransfers moet worden verstrekt*. Daarin zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot de informatie over de opdrachtgever die bij geldtransfers moet worden verstrekt, om ervoor te zorgen dat de op het gebied van terrorismebestrijding bevoegde autoriteiten onmiddellijk over basisinformatie kunnen beschikken. *Dit voorstel zal de traceerbaarheid van geldtransfers verbeteren. Het moet zo snel mogelijk door de financiële sector worden uitgevoerd en met het oog daarop zouden de Raad en het Parlement het snel moeten aannemen.*

4.3. Transacties buiten het formele financiële stelsel om

Informele geldovermakingssystemen, zoals hawala, zijn een belangrijk instrument voor de transfer van illegaal geld. De Commissie stelt momenteel een ontwerp-richtlijn op betreffende een nieuw rechtskader voor betalingen in de interne markt, om ervoor te zorgen dat speciale aanbeveling VI (SR VI) op geharmoniseerde wijze wordt omgezet in het Gemeenschapsrecht. De geplande regelgeving voor geldtransactiekantoren zal voorzien in de registratie van de opdrachtgever door de invoering van een bijzondere vergunning en zal rekening houden met het risicoprofiel van dienstverleners door toezichtvereisten op maat vast te stellen.

Een veelgebruikte methode om gelden voor terrorismefinanciering te verplaatsen, is personen de grens te laten overschrijden met contanten en andere soortgelijke instrumenten. Het is van belang de nodige technologie te ontwikkelen en in te zetten om deze praktijken te ontdekken. Het is ook dringend noodzakelijk een communautair rechtsinstrument vast te stellen om het gebruik van geldkoeriers te bestrijden. *Het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende het contantenverkeer*[14]*, waarover de onderhandelingen reeds onnodig lang aanslepen, moet prioriteit krijgen zodat tijdens het Nederlandse voorzitterschap een gemeenschappelijk standpunt kan worden vastgesteld.*

Het gebruik op grote schaal van contante betalingen om zaken te doen, is in het kader van de bestrijding van terrorismefinanciering een zwak punt waaraan tot nu toe weinig aandacht is besteed. *Het voorstel voor een derde anti-witwasrichtlijn breidt het preventiemechanisme van de anti-witwasregeling uit tot contante betalingen voor goederen met een waarde van meer dan 15 000 EUR.*

---

strategieën voor het opsporen van de opbrengsten van criminele activiteiten - het perspectief van de Europese Unie.

[13] http://www.ctose.org.

[14] Voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorkoming van het witwassen van geld door douanesamenwerking (COM(2002)328-C5-0291/2002-2002/0132(COD)).

4.4. Identificatie van klanten

Aan financiële instellingen is reeds de verplichting opgelegd *hun klanten te identificeren en te kennen*. Dit is van essentieel belang om de rechtshandhavingsinstanties bij te staan in hun strijd tegen terrorismefinanciering. Het kan nuttig zijn om *voor financiële instellingen uit de EU gemeenschappelijke minimumnormen vast te stellen met betrekking tot de verificatie van de identiteit van klanten en de registratie van identificatiegegevens.*

Er kan worden overwogen ten behoeve van de rechtshandhavingsinstanties en de particuliere sector een elektronische database op te zetten met modellen van EU (en andere)-identiteitsdocumenten, waarin ook voorbeelden van vervalste documenten worden opgenomen. Een vergelijking van overgelegde documenten met de databasedocumenten kan autoriteiten en ondernemingen helpen eventuele vervalsingen op te sporen.

5. TERRORISMEFINANCIERING EN TRANSPARANTIE

5.1. Rechtspersonen

Het ontbreken van internationale normen voor de belangrijkste mechanismen die voor mondiale financiële transacties worden gebruikt (zoals internationale ondernemingen, trusts en offshore-financieringsentiteiten) leidt tot financiële ondoorzichtigheid die zeer voordelig is voor financiers van terrorisme. De Europese Commissie is voornemens een kosten-batenanalyse te verrichten van een hele reeks transparantiemaatregelen teneinde de lopende discussie aan te zwengelen.

Meer transparantie van rechtspersonen is onontbeerlijk om infiltratie door terroristische groepen en hun sympathisanten tegen te gaan. In de mededeling van de Commissie van 29 maart 2004 over de bestrijding van terrorisme werd erop gewezen dat het nuttig zou kunnen zijn om in de wetgeving inzake het oprichten en beheren van rechtspersonen *bepalingen op te nemen betreffende de ontzetting uit bepaalde rechten van natuurlijke of rechtspersonen die zijn veroordeeld voor strafbare feiten die verband houden met terrorisme of georganiseerde criminaliteit*. Ook een doeltreffend mechanisme voor de uitwisseling van informatie over veroordelingen in de EU kan helpen voorkomen dat terroristische groepen en/of hun financiers in legale activiteiten infiltreren.

5.2. Non-profit/liefdadigheidssector

Transparantie is een kernpunt met betrekking tot de non-profit/liefdadigheidssector. Het aantal non-profit/liefdadigheidsorganisaties en de steunbedragen die zij verdelen, zijn in de afgelopen jaren sterk gestegen. Veel van deze organisaties zamelen geld in voor conflictgebieden. Zodra het geld in deze gebieden aankomt, is het bijna onmogelijk om via internationale samenwerking de bestemming ervan na te gaan, in het bijzonder wanneer de middelen in de vorm van contanten circuleren.

Er dient verder te worden nagedacht over *een voor de gehele Unie geldende minimumnorm met betrekking tot de regelgeving, teneinde de transparantie van de sector te verhogen*[15]. Het kan hierbij gaan om bindende regelgeving of om een gedragscode voor de vrijwilligerssector. Passende transparantienormen kunnen bijvoorbeeld zijn: de jaarlijkse publicatie van onafhankelijk gecontroleerde rekeningen, regels voor goed ondernemingsbestuur (corporate governance), en de verplichting te zorgen voor een controlespoor van betalingen. Gelet op het grote aantal non-profit/liefdadigheidsorganisaties dat buiten de EU is gevestigd maar in een of

---

[15] Op 29 oktober organiseert de Europese Commissie een workshop over een mogelijke EU-benadering om te voorkomen dat de liefdadigheidssector wordt misbruikt voor terrorismefinanciering.

meer lidstaten bureaus heeft, dienen transparantiemaatregelen ook buiten de EU een effect te hebben.

In de meeste lidstaten geldt voor de liefdadigheidssector een bijzondere fiscale regeling, waardoor de belastingautoriteiten over gedetailleerde gegevens beschikken betreffende de inkomsten en betalingen van de meeste liefdadigheidsorganisaties. De rol van de *belastingautoriteiten in het kader van speciale aanbeveling VIII (SR VIII) moet verder worden onderzocht.*

De Europese Commissie *zal haar hulpmiddelen voor automatische vergaring van inlichtingen, informatie-inwinning en analyse verbeteren met het oog op de toepassing ervan op de liefdadigheidssector.* De Commissie zal (met medewerking van Europol) een haalbaarheidsstudie uitvoeren om de liefdadigheidssector in de EU-25 in kaart te brengen op basis van aantal parameters die kunnen helpen hoge risico's met betrekking tot terrorismefinanciering of andere criminele activiteiten op te sporen. Deze studie zou ook een overzicht van de (eventuele) risicoanalyse-inspanningen van de lidstaten moeten bevatten, en zal trachten een methode te bepalen om kwetsbare punten en risico-indicatoren vast te stellen.

6. TERRORISMEFINANCIERING EN HORIZONTALE MAATREGELEN

6.1. HET BEVRIEZEN VAN TEGOEDEN

In het kader van het EU-mechanisme voor de aanwijzing van terroristen en van andere terroristische organisaties dan Al-Qaeda[16], dat met name het bevriezen van tegoeden mogelijk moet maken, is het niet gelukt een lijst op te stellen die als volledig en geheel doeltreffend kan worden beschouwd. Uiteenlopende interpretaties van de voorwaarden voor aanwijzing en de daarmee samenhangende vertragingen als gevolg van het unanimiteitsvereiste blijken hiervan de voornaamste oorzaak te zijn; terwijl ook het gebrek aan richtsnoeren voor derde landen die een verzoek om aanwijzing wensen in te dienen een rol kan hebben gespeeld. Om de doeltreffendheid van dit mechanisme te verhogen moet in de eerste plaats worden gezorgd voor een uniforme interpretatie en benadering van de betwiste punten, zoals:

– *de aanwijzing van groepen of entiteiten die na aanwijzing hun naam hebben gewijzigd;*

– *de aanwijzing van 'frontorganisaties';*

– *de aanwijzing van leiders van reeds aangewezen groepen en entiteiten.*

De geconsolideerde elektronische lijst met financiële sancties ('electronic-Consolidated Targeted Financial Sanctions List') is een gezamenlijk initiatief van de Europese Commissie en Europese banken[17] en is een geconsolideerde database van personen en entiteiten tegen wie/waartegen de EU financiële sancties heeft getroffen. Aangezien financiële sancties gelden zodra zij in het Publicatieblad worden bekendgemaakt, *zal de Commissie ernaar streven de database bij te werken op de dag van de bekendmaking in het Publicatieblad*. Financiële instellingen hebben om richtsnoeren verzocht over de identificatienormen die moeten worden toegepast om na te gaan of een bepaalde persoon een aangewezen persoon is. Dergelijke richtsnoeren zouden de doeltreffendheid van sancties verhogen, en zouden - aangezien het om financiële sancties van de EU gaat – bij voorkeur door de Raad of de Commissie moeten worden vastgesteld (bv. in een aanbeveling).

---

16 Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB en Verordening (EG) nr. 2580/2001.

17 De Europese bankfederatie, de Europese spaarbankenvereniging, de vereniging van coöperatieve banken en de Europese vereniging van staatsbanken.

6.2. Doeltreffende en doelgerichte opleiding

Het is van essentieel belang dat de bevoegde autoriteiten en de particuliere sector over voldoende goed opgeleid personeel beschikken.

De opleiding van een voldoende aantal financiële onderzoekers moet worden bevorderd. De Europese Commissie en Europol hebben een gezamenlijk project opgestart om gemeenschappelijke minimumnormen vast te stellen voor de opleiding van financiële onderzoekers in de EU. *Het doel is optimale werkwijzen en een gemeenschappelijke minimumbenadering voor de opleiding van financiële onderzoekers te bevorderen.*

Bij de ontwikkeling van een Europese cultuur op het gebied van financieel onderzoek en de organisatie van andere opleidingen voor leidinggevende politiefunctionarissen en bij het verspreiden van optimale werkwijzen op dit cruciale gebied, is voor de EPA een sleutelrol weggelegd.

6.3. Veiligheidsonderzoek

De Europese Commissie beheert onderzoeksactiviteiten op het gebied van terrorismebestrijding, in het kader waarvan onder andere ook de bestrijding van terrorismefinanciering kan worden ondersteund. Voor de *"voorbereidende actie inzake de versterking van het Europese industriële potentieel op het gebied van veiligheidsonderzoek"* wordt voor 2004 een bedrag van 15 miljoen EUR uitgetrokken en voor 2005 en 2006 respectievelijk 24 miljoen EUR en 26 miljoen EUR. Een in 2003 opgerichte *"Groep vooraanstaanden"* werd opgedragen uitgangspunten, beginselen en prioriteiten te formuleren voor een toekomstig *Europees programma voor veiligheidsonderzoek ('EPVO')*, dat in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen van de EU moet zijn. In het verslag van de Groep vooraanstaanden[18] wordt aanbevolen vanaf 2007 een EPVO op te stellen, waarvoor - naast de bestaande middelen - per jaar ten minste 1 miljard EUR extra zou moeten worden uitgetrokken. Als follow-up op dit verslag heeft de Commissie op 7 september 2004 de **mededeling "Security Research: The Next Steps"** aangenomen[19]. Daarin sluit zij zich aan bij de in het verslag opgenomen aanbeveling en wijst zij op de noodzaak van de oprichting van een Europese adviesraad voor veiligheidsonderzoek, die advies kan uitbrengen over de inhoud en de uitvoering van het EPVO. Voorts beklemtoont de Commissie dat het noodzakelijk is begin 2005 een voorstel voor een dergelijk EPVO in te dienen zodat het vanaf 2007 in het zevende kaderprogramma voor onderzoek kan worden opgenomen. Onder meer op de volgende gebieden dient verder onderzoek te worden gestimuleerd: de wijze waarop de oplossing van problemen tussen de bevoegde EU-autoriteiten kan worden verdeeld en de sociaal-cognitieve configuraties ter bevordering van een doeltreffende, gecoördineerde bestrijding van terrorismefinanciering.

6.4. Externe maatregelen

Bestrijding van terrorismefinanciering moet integrerend deel uitmaken van de politieke dialoog van de EU met derde landen en van haar technische bijstandsprogramma's, waarbij een ad-hoc dialoog op deskundigenniveau moet worden ontwikkeld. Gezamenlijke inspanningen om terrorismefinanciering te bestrijden zullen ook een belangrijk en vast onderdeel van de samenwerking tussen de EU en de VS blijven.

---

[18] "Research for a Secure Future", verslag van de Groep vooraanstaanden op het gebied van veiligheidsonderzoek, ISBN 92-894-6611-1, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2004.

[19] COM(2004)590.

Geld voor terroristische doeleinden wordt ondergebracht in financiële paradijzen, waar ondoorzichtige bank- en ondernemingsstructuren kunnen worden opgezet. De Europese Unie dient de transparantie en de uitwisseling van informatie met derde landen en met afhankelijke of geassocieerde gebieden te bevorderen. Positieve maatregelen kunnen samenwerkingspartners helpen problemen van regelgevende, technische of economische aard op te lossen die optreden bij de invoering van meer transparantie. Het kan gaan om maatregelen in de vorm van uitgebreidere technische bijstand - een gebied waarop de EU als geheel veel ervaring heeft – dan wel om een of andere vorm van economische steun. Ook naar aanleiding van de jaarlijkse en tussentijdse evaluaties van de landenstrategiedocumenten kunnen passende maatregelen worden genomen. De Commissie zal toezien op de doeltreffendheid en op de vooruitgang die financiële offshore-paradijzen boeken op het gebied van meer transparantie.

7. CONCLUSIES

Als onderdeel van de bestrijding van terrorismefinanciering moet het terroristen moeilijker worden gemaakt om aan geld te komen. Daarnaast is ook het traceren van financiële en andere transacties een doeltreffend middel om terroristen en hun sympathisanten te lokaliseren en terroristische activiteiten tegen te gaan. Dit zou worden vergemakkelijkt door meer transparantie van financiële transacties en rechtspersonen, met inbegrip van die welke in de non-profitsector actief zijn. Om werkelijk doeltreffend te zijn en om bij de preventieve en repressieve activiteiten ter bestrijding van terrorismefinanciering te komen tot gegevensuitwisseling in real time, moet worden gezorgd voor nauwere samenwerking en betere mechanismen voor informatie-uitwisseling op nationaal, communautair en internationaal niveau, zowel tussen de bevoegde autoriteiten onderling als tussen deze autoriteiten en de particuliere sector.

ANNEXE I

Possible Future Measures relevant to the fight against terrorist financing

Information Exchange:

- Establish appropriate mechanisms to achieve multilateral co-ordination with all authorities and bodies involved in supervising and detecting irregularities in the financial sector (to include fiscal authorities, financial oversight bodies, Justice Department, intelligence community, law enforcement authorities, authorities in charge of administrative freezing measures).

- Promote appropriate information sharing mechanisms between intelligence services and prosecutors.

- Promote intelligence led law enforcement by ensuring access to private sector information to facilitate information gathering on, detection and location of suspects.

- Promote outreach and other mechanisms to facilitate real time tracking and data exchange by means of the financial and other systems.

- Consider ways to improve communication between FIUs and the financial community through enhanced access to relevant databases.

Traceability of Financial Transactions:

- Promote financial investigation as a law enforcement technique in the Member States. Encourage establishment of common minimum standards in financial investigation training standards in the EU via Joint Commission/Europol project).

- Promote establishment of national bodies dedicated to identification, tracing, freezing and confiscation of terrorist (and other criminal) assets and implementation of a co-operation network among such bodies to facilitate co-operation in the tracing of fast moving terrorist and other criminal funds.

- Promote organisational and technical measures needed to present electronic evidence in Court.

- Consider need for common minimum EU standards for verification of customer identity.

- Consider case for database with samples of all identity documents issued in the EU and beyond to facilitate detection of false identity papers by financial institutions when verifying customer identity.

- Guidance on matching standards to be applied when checking whether any given person is a designated person to improve the effectiveness of financial sanctions (see Section 6.1).

Transparency:

- Consider what further measures may be needed to enhance transparency of legal entities having regard in particular to ant recommendations to be made in the Commission's planned Study on cost benefit assessment of transparency measures.

- Consider further EU-wide mechanisms for the disqualification of individuals of firms convicted of offences related to terrorism or organised crime.

- In the non-profit/charitable sector assess appropriate EU-wide transparency measures and mechanisms to ensure compliance with these together with methods to identify high risk for terrorist financing or other criminal activity.

Asset Freezing:

- Promote standard interpretation on designation of groups or entities that have renamed themselves after designation, designation of 'front organisations', designation of leaders of groups and entities that have already been designated.

ANNEXE II

1. Measures Adopted at EU level relevant to the fight against terrorist financing.

Since October 2001 an important number of actions have been taken at EU level aimed at countering terrorism as well as preventing the acquisition, retention and use of funds or assets by such organisations. Taken together with earlier actions, these constitute powerful measures in the Union's arsenal to fight terrorism and its financing.

Legislative Actions

1.1. Council Act of 16 October 2001 establishing, in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, the Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (2001/C 326/01) (OJ C 326 of 21 November 2001 p.1)

This Act provides for the exchange of information between Member States concerning bank accounts held by any person who is the subject of criminal investigations. It has not yet been ratified and Member States are encouraged to accelerate this process.

1.2. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 76)

The second money laundering Directive, amending the 1991 Directive, was adopted in December 2001. The definition of criminal activity giving rise to money laundering is widened to include all organised crime and a wide range of serious crimes, including offences related to terrorism. The professions which are required to report money laundering suspicions, in addition to the credit and financial and related institutions, now include accountants, lawyers, notaries, real estate agents, casinos and dealers in high value goods.

1.3. Council Decision of 6 December 2001 extending Europol's mandate to deal with serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention (2001/C 362/01) (OJ C 362 of 18 December 2001, p.1)

The effect of this Council Decision was to enable Europol to deal with the serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention, such as murder, grievous bodily injury, kidnapping, hostage-taking, organised robbery and illicit arms trafficking. Europol's mandate now includes support for law enforcement against serious international organised crime, including terrorism.

1.4. Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/930/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 90)

The Common Position sets out a number of actions to be taken to combat terrorism. The principal measures contained in the Common Position are: criminalising the financing of terrorism within the EU, freezing of financial assets or economic

resources of persons or entities involved in terrorism, prohibiting the giving of financial or other assistance to such persons or entities, requiring measures to be taken to suppress any form of support for those involved in terrorist acts, taking steps to prevent terrorist acts and denying safe haven to those involved in such acts.

1.5. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 93)

The Common Position establishes the primary list of persons, groups and entities involved in terrorist acts[20]. It sets out the criteria to be used to decide who should be considered as terrorists for inclusion on the list and the actions which constitute terrorist acts. The names on the list are to be reviewed at least once every six months. Under the Common Position the European Community is required to order the freezing of the funds and other financial assets or economic resources of, and the prohibition on the provision of financial services to, the listed persons, groups and entities. Member States are required to afford each other assistance in preventing and combating terrorist acts.

1.6. Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 70)

The Regulation provides for the freezing of the funds, financial assets and economic resources of certain persons, groups and entities involved in terrorism, for a prohibition on the making available of funds, financial and economic resources to such persons, groups and entities and a prohibition on the provision of financial services to them. It authorises the Council to establish and maintain a list of persons, groups and entities involved in terrorism[21]. Provision is also made for the granting of authority for the use of funds frozen in accordance with the Regulation to meet essential human needs and for certain other payments (e.g. taxes, utility bills etc.).

1.7. Council Decision of 27 December 2001 establishing the list provided for in Article 2(3) of Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (2001/927/EC) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 83)

This decision contains a list or persons, groups and entities against whom specific restrictive measures are to be applied in accordance with Council Regulation No 2580/2001. An updated list of persons, groups and entities to which the measures imposed by the Regulation apply has been published seven times, the latest publication being that of Council Decision 2004/306/EC.

1.8. Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA) (OJ L 063 of 6 March 2002 p. 1)

---

[20] The latest version of the list is set out in Common Position 2004/500/CFSP.

[21] The latest version of the list is set out in Council Decision 2004/306/EC.

This Decision establishes Eurojust, to be composed of seconded prosecutors, judges or police officers from each Member State. The objectives of Eurojust are to stimulate and improve the co-ordination, between the competent authorities of the Member States, of investigations and prosecutions, to improve co-operation between the competent authorities of the Member States and to support the competent authorities of the Member States in order to render their investigations and prosecutions more effective.

1.9. Council Common Position of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP (2002/402/CFSP) (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 4)

It prohibits the supply of arms etc. to Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and associated persons or groups in accordance with UNSCR 1267(1999) and 1333(2000). It also provides for the freezing of their funds and economic resources and prohibits the making available to them of funds and economic resources. The Common Position is to be kept under constant review.

1.10. Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 9)

The Regulation freezes the funds and economic resources of, and prohibits the making available of funds and economic resources to, a large number of persons, groups and entities which are set out in an Annex. The Commission has amended the Regulation on 36 occasions for the purpose of updating the list of persons, groups and entities which are subject to the restrictions set out in the Regulation, the latest publication being that of Commission Regulation (EC) No 1728/2004. Modification of the list is an on-going process.

1.11. Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams (2002/465/JHA) (OJ L 162 of 20 June 2002, p. 1)

The Framework Decision is intended to make the combating of international crime as effective as possible. It considered it appropriate that a specific legally binding instrument on joint investigation teams should be adopted to apply to joint investigations into drugs/human trafficking and terrorism and that they should be set up, as a matter of priority, to combat offences committed by terrorists. The Framework Decision provides that two or more Member States may establish joint investigation teams for a specific purpose and for a limited period to carry out criminal investigations in one or more of the States establishing the team. Member States are required to comply with the Framework Decision by 1 January 2003.

1.12. Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA) (OJ L 164 of 22 June 2002, p. 3)

The Framework Decision requires Member States to adopt a common definition of terrorist offence as set out in Article 1. It also obliges Member States to criminalise certain actions related to terrorist groups or terrorism, such as directing or participating in the activities of a terrorist group including by funding its activities in any way, as well as inciting, aiding or abetting and attempting to commit a terrorist offence. Member States had to comply with the Framework decision by 31 December 2002. In June 20041 the Commission produced a report analysing national measures taken to comply with the Framework Decision (COM 2004 409 of 8.6.2004).

1.13. Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA) (OJ L 190 of 18 July 2002, p. 1)

The Framework Decision provides for the execution in any Member State of a judicial decision made in another Member State for the arrest and surrender of a person for the purpose of criminal proceedings or the execution of a custodial sentence. The offences covered by the Framework Decision include terrorism. After 1 January 2004 extradition between Member States will be governed by rules adopted pursuant to the Framework Decision. Member States were required to take the necessary measures to comply with the Framework Decision by 31 December 2003.

1.14. Directive on Insider Trading and Market Manipulation (Market Abuse) (2003/6 of 28 January 2003) (OJ L 96 of 12 April 2003, p. 16 -25)

The Insider Dealing and Market Manipulation (Market Abuse) Directive was adopted by the Council and the Parliament on 3 December 2002. Terrorists may abuse financial markets by financing activities through insider dealing or market manipulation (using clean money in a dirty way) or by laundering 'dirty' money on financial markets through insider dealing and market manipulation. The Market Abuse Directive contributes to strengthen the fight against criminal activities on financial markets.

1.15. Council Decision of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP (2003/48/JHA) (OJ L 16 of 22 January 2003, p. 68)

The Decision relates to access and collection of information concerning and resulting from criminal investigations and proceedings with respect to terrorist offences involving any of the persons, groups or entities listed in the Annex to Common Position 2001/931/CFSP with a view to its communication to Europol and Eurojust. The information in question concerns the identity of the person, group or entity, the acts under investigation or prosecution and links with related cases. In cases involving any of the listed persons, groups or entities the Decision also calls for joint investigation teams in appropriate cases, urgent treatment of requests for mutual

legal assistance and recognition and enforcement of judgements in connection with terrorist offences and sharing of information.

1.16. Ratification of international conventions in accordance with UN SC Resolution 1373 (2001)

In accordance with resolution 1373 (2001), Member States have accepted a political commitment, by means of Article 14 of Common Position 2001/930/CFSP to become parties to the UN Convention for the Suppression of the Financing of terrorism (New York, 9 December 1999) and 12 other conventions on Terrorism.

1.17. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence. (OJ L 196/45 of 2nd of August 2003)

This Framework Decision introduces the principle of mutual recognition of judicial orders freezing property and evidence. It establishes the rules pursuant to which Member States must recognise and execute such orders issued by the competent judicial authorities of another Member State. It applies to freezing orders issued for the purpose of securing evidence or subsequent confiscation of property. For this purpose terrorism is included among the offences for which no verification of double criminality is required.

ANNEXE III

1. MEASURES UNDERWAY AT EU LEVEL RELEVANT TO THE FIGHT AGAINST TERRORIST FINANCING

1.1. Draft Framework Decision on Confiscation of Crime-related Proceeds, Instrumentalities and Property

The draft Framework Decision attempts to harmonise certain confiscation related provisions in the Member States, notably in connection with "extended confiscation". According to this concept, a Court shall have power in certain circumstances to order confiscation of a convicted person's assets where the Court is fully convinced, inter alia, that the person's assets derive from other criminal activity. The Framework Decision received political agreement in December 2002 but is still subject to Member State scrutiny reserves.

1.2. Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to Confiscation Orders

The purpose of this draft Framework Decision is to facilitate co-operation between Member States in the recognition and execution of orders to confiscate property. It obliges Member States to recognise and execute in its territory confiscation orders issued by a court competent in criminal matters in another Member State. The draft Framework Decision received political agreement in June 2004 but remains subject to a number of scrutiny reserves.

1.3. Control of Large Scale Cash Movements - Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on the prevention of money laundering by means of customs co-operation

On 25 June 2002 the Commission adopted a report together with a proposal for a Regulation to introduce controls on significant cash movements by persons entering or leaving the Community. The proposed Regulation would complement the Community Money Laundering Directives and oblige persons entering or leaving the Community customs territory carrying cash or equivalent instruments with a value of €15.000 or more, to make an appropriate declaration.

1.4. Proposal for a third Money Laundering Directive

The proposal for a third Money Laundering Directive was adopted by the Commission on 30th June 2004. The proposal seeks to ensure a common EU-wide approach to the FATF 40 Recommendations as revised in June 2003. It proposes to extend the scope of the Directive to trust and company service providers, introduces more detailed requirements regarding customer due diligence and identification of the beneficial owner and extends the anti-money laundering preventive mechanism to transactions suspected to be associated with terrorist financing.

1.5. Proposal for a Council Decision on the exchange of information and co-operation concerning terrorist offences

The European Commission adopted a Communication on the fight against terrorism, including financing of terrorism on 29th March 2004[22]. The Communication contains in annex a Proposal for a Council Decision enabling the services involved to have access to the most complete and up-to-date information. The Commission's proposal widens the scope of the exchange of information to all terrorist offences within the meaning of the Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism. The obligation to exchange information would apply to all terrorist offences or offences relating to a terrorist group known to the Member States, including participation in the activities of a terrorist group through any form of financing. The exchange of information will apply to all stages of proceedings. Europol and Eurojust must be sent information on terrorist offences at all stages of proceedings, including convictions.

1.6. Proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers

The European Commission is expected to adopt a proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers in the course of October or November 2004. The proposal for a Regulation aims at transposing Special Recommendation VII into Community law. It lays down rules on payer's information accompanying funds transfers, in order to ensure that basic information is immediately available to the authorities responsible for combating terrorism, to assist them in their task. These rules result in a number of obligations applicable to all payment service providers involved in the payment chain. The payer's payment service provider must ensure that funds transfers contain complete, accurate and meaningful payer's information. Any intermediary payment service provider must ensure that all payers' information that accompanies a transfer is retained with the transfer or that appropriate records are kept. The payee's payment service provider must have effective risk-based procedures in order to identify funds transfers lacking complete payer's information and, as appropriate, report suspicious transactions to the authorities responsible for combating terrorism.

1.7. Draft Directive on a New Legal Framework for Payments in the Internal Market

The Commission is working on the above draft proposal which will ensure the harmonised implementation of Special Recommendation VI of the Financial Action Task Force into Community law and thereby guarantee a level playing field for all providers. The planned regulatory regime for money remitters will not only foresee registration of the transmitter by the introduction of a special licence of a payment service provider but will also take into account the specific risk profile of these providers by the establishment of tailor-made supervisory requirements.

---

22 COM(2004)221