



Brussel, 12.9.2018
COM(2018) 645 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET
ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Versterking van het Uniekader voor prudentieel en antiwitwastoezicht voor financiële
instellingen**

1. INLEIDING

Het financiële stelsel van de Unie berust op een sterk regelgevings- en toezichtskader, dat de afgelopen jaren grondig is hervormd om de veiligheid en soliditeit van de instellingen die in de financiële sector actief zijn, alsook de stabiliteit van het financiële stelsel te waarborgen. Het versterkte kader voorziet nu in een bankenunie, die momenteel wordt voltooid¹. De eerste twee pijlers van de bankenunie zijn met succes tot stand gebracht, waarbij het bankwezen in de deelnemende lidstaten onder de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van een gemeenschappelijk toezichtmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme valt, die op één "rulebook" voor de Unie als geheel berusten. Om een convergent en effectief financieel toezicht in de hele Unie te ondersteunen, heeft de Commissie ook wetgevingsvoorstellen ingediend om de mandaten en de governance van de Europese toezichthoudende autoriteiten te versterken². Deze voorstellen staan centraal in de kapitaalmarktenunie en moeten snel worden goedgekeurd.

Een sterk en geloofwaardig systeem om witwassen en de financiering van terrorisme op te sporen en te bestrijden is een essentieel onderdeel van dit kader en van een goed functionerende bankenunie en kapitaalmarktenunie. Hoewel het huidige systeem de afgelopen jaren significant is versterkt, zijn snelle wetgevende en niet-wetgevende maatregelen noodzakelijk om een aantal geïdentificeerde tekortkomingen aan te pakken.

Het kader van de Unie voor de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme³ is aanzienlijk versterkt door de goedkeuring van de vierde antiwitwasrichtlijn,⁴ in overeenstemming met de internationale normen⁵. De vijfde antiwitwasrichtlijn,⁶ die in juli 2018 in werking is getreden en uiterlijk op 10 januari 2020 moet zijn omgezet, zal verdere belangrijke verbeteringen opleveren. Deze richtlijn gaat verder dan de internationale normen en omvat maatregelen om de transparantie inzake economisch eigendom te vergroten, versterkt het kader voor de beoordeling van derde landen met een hoog risico, pakt risico's aan die verband houden met anonieme prepaidkaarten en virtuele valuta's, en bevat regels inzake samenwerking tussen antiwitwas- en prudentiële toezichthouders.

Ondanks dit versterkte wetgevingskader hebben verschillende recente gevallen van witwaspraktijken bij Europese banken aanleiding gegeven tot bezorgdheid dat het toezichtkader van de Unie nog steeds lacunes vertoont. Er is met name geen duidelijke aansluiting tussen de prudentiële en antiwitwasregels voor financiële instellingen. De

¹ Zie de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de voltooiing van de bankenunie, COM(2017) 592 final; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Voltooiing van de kapitaalmarktenunie tegen 2019 - Tijd om snel resultaten te boeken - COM/2018/0114 final.

² COM(2017) 536 final.

³ Verwijzingen in voorliggende Mededeling naar witwasbestrijding moeten worden geacht ook verwijzingen naar de bestrijding van de financiering van terrorisme te omvatten.

⁴ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

⁵ De Financial Action Task Force is de internationale normsteller op het gebied van witwassen en zijn aanbevelingen worden door alle leden opgevolgd.

⁶ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU.

Commissie maakt zich ook zorgen over vertraagde reacties van toezichthouders en tekortkomingen met betrekking tot samenwerking en informatie-uitwisseling, zowel op binnenlands niveau, tussen prudentiële en antiwitwasautoriteiten, als over de grenzen heen, tussen autoriteiten in verschillende lidstaten of in derde landen⁷.

Hoewel deze gevallen slechts zeer gedeeltelijk op het financiële stelsel van de Unie betrekking hebben, hebben zij gevolgen voor de reputatie van de Unie en moet de Unie snel en resoluut actie ondernemen om de geïdentificeerde tekortkomingen aan te pakken en de risico's die witwassen en terrorismefinanciering voor het financiële stelsel van de Unie met zich meebrengen verder te verminderen.

De andere instellingen van de Unie hebben zich eveneens in die zin uitgesproken. In het Europees Parlement zijn naar aanleiding van de recente schandalen verschillende hoorzittingen georganiseerd, terwijl in de Raad de kwestie aan de orde is gesteld door de ministers van Financiën, de laatste maal door de voorzitter van de Eurogroep Centeno, in zijn brief van 25 juni 2018 aan de voorzitter van de Europese Raad, Tusk⁸. Ook in de Frans-Duitse Mesebergverklaring en -routekaart van 19 juni 2018 wordt deze kwestie belicht⁹.

Als eerste reactie heeft de Commissie in mei 2018 de voorzitters van de Europese toezichthoudende autoriteiten, de voorzitter van het Anti-Money Laundering Committee van de Europese toezichthoudende autoriteiten en de voorzitter van de raad van toezicht van de Europese Centrale Bank verzocht een gezamenlijke werkgroep op te richten om een gezamenlijk beraad op gang te brengen over manieren om het huidige kader voor samenwerking tussen antiwitwas- en prudentiële toezichthouders te verbeteren.

Tegen deze achtergrond worden in de voorliggende Mededeling en het bijbehorende wetgevingsvoorstel de noodzakelijke stappen geformuleerd om het toezicht op financiële instellingen in de Unie met het oog op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering verder te versterken. Doorpakken door alle betrokken autoriteiten zal de integriteit van het financiële stelsel van de Unie en van de bankenunie in het bijzonder verder bevorderen, bijdragen tot financiële stabiliteit en de financiële criminaliteit in de Unie verder terugdringen.

2. WAAROM MOET DE EU OPTREDEN?

De EU beschikt over een sterk rechtskader voor de preventie en bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme. Zij zet de internationale normen van de Financial Action Task Force om, maar voorziet ook in aanvullende waarborgen om te zorgen voor een veilig en goed functionerend financieel stelsel van de EU. Een hoeksteen van dit kader voor witwasbestrijding is dat financiële instellingen en andere entiteiten interne systemen moeten opzetten om witwasrisico's in verband met hun activiteiten te identificeren en te beoordelen

⁷ Deze gevallen deden zich voor vóór de omzetting van de vijfde antiwitwasrichtlijn, die de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen alle relevante autoriteiten zal verbeteren.

⁸ "...there is agreement on the importance of enhancing the current monitoring of the implementation of Anti-Money Laundering measures. As a first step, the institutions will prepare a report in July. Based on this, and in close cooperation with the National Competent Authorities, there should be agreement on further measures by end 2018, possibly as part of an Action Plan."

⁹ "For anti-money laundering, we need a set of substantive core criteria which reliably measure the money-laundering-risks that exist in the banking sector. In addition, we need a robust monitoring process reporting on the effective implementation of these criteria. Both, criteria and monitoring process, should be developed by December 2018 by European Institutions, including SSM, and Member States, with France and Germany providing common input. It is essential that such process is not only of formal nature, but materially reduces risks stemming from anti-money laundering-non-compliance."

en deze risico's te beheren. Het toezichtkader voor de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme is opgenomen in één enkel instrument, de antiwitwasrichtlijn, dat ook van toepassing is op een aantal partijen buiten de financiële dienstensector. Voor het toezicht op de naleving van de antiwitwaswetgeving wordt een nationale aanpak gevolgd, die gebaseerd is op toezicht door het land van ontvangst, met slechts een minimale harmonisatie van de toezichtbevoegdheden en geen harmonisatie van de bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteiten.

De taak om witwasrisico's bij financiële instellingen te beperken staat los van, maar hangt nauw samen met, de taak van de prudentiële toezichthouders om de veiligheid en soliditeit van financiële instellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel in het algemeen te waarborgen. Deze taak wordt uitgevoerd op basis van het prudentiële kader voor financiële instellingen, dat bestaat uit een aantal wetgevingsinstrumenten in verschillende financiële dienstensectoren¹⁰. De bevoegdheden inzake prudentieel toezicht zijn in grote mate geharmoniseerd en de verantwoordelijkheden zijn voornamelijk toegewezen aan de autoriteit van het land van herkomst. Bij de banken zijn de toezichtbevoegdheden in de lidstaten die deelnemen aan de bankenunie sinds de instelling van het gemeenschappelijk toezichtmechanisme verdeeld tussen de Europese Centrale Bank en de nationale bevoegde autoriteiten.

Bij dit huidige kader zijn verschillende autoriteiten uit verschillende rechtsgebieden betrokken, met verschillende toezichttaken, -bevoegdheden en -verantwoordelijkheden. Om effectief te zijn, moeten deze autoriteiten nauw samenwerken. De vijfde antiwitwasrichtlijn zal de belemmeringen wegnemen voor samenwerking tussen antiwitwas- en prudentiële toezichthouders, inclusief met de Europese Centrale Bank.¹¹ Er zijn echter verdere stappen noodzakelijk om te zorgen voor effectieve samenwerking op het gebied van toezicht, met name als financiële instellingen grensoverschrijdend actief zijn.

a) Toezicht op naleving van de antiwitwasrichtlijn

De antiwitwasrichtlijn is gebaseerd op minimale harmonisatie. Zij bestaat uit overkoepelende beginselen en enkele gedetailleerde richtsnoeren voor toezichthouders. Hierdoor beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge voor de uitvoering en zijn er uiteenlopende nationale toezichtpraktijken ontstaan. Er bestaan momenteel geen voorgeschreven mechanismen of gedetailleerde richtsnoeren om te zorgen voor een permanente en gestructureerde samenwerking tussen antiwitwas- en prudentiële toezichthouders van financiële instellingen die op grensoverschrijdende basis opereren, en er is ruimte voor beoordelingsvrijheid ten aanzien van de vraag welke informatie wanneer wordt uitgewisseld. De reikwijdte van de bevoegdheden van de antiwitwastoezichthouders is niet in detail bepaald¹². Bovendien blijft de coördinatie met derde landen gefragmenteerd.

¹⁰ Tot deze wetgevingsinstrumenten behoren Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (richtlijn kapitaalvereisten); Richtlijn 2014/65/EU van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten (MiFID); Richtlijn 2009/138/EU van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II).

¹¹ De vijfde antiwitwasrichtlijn heeft tot doel belemmeringen weg te nemen en de uitwisseling van informatie tussen antiwitwas- en prudentiële toezichthouders te verbeteren, en vereist een zo groot mogelijke samenwerking. Als een financiële-inlichtingeneenheid een analyse uitvoert en iets verdachts detecteert, is zij bovendien verplicht de informatie door te geven aan de relevante bevoegde autoriteiten, die de prudentiële toezichthouder zou kunnen omvatten.

¹² In de antiwitwasrichtlijn is sprake van "versterkte toezichthoudende bevoegdheden".

b) Het in aanmerking nemen van antiwitwasaspecten door prudentiële toezichthouders, inclusief de Europese Centrale Bank in haar hoedanigheid van toezichthouder

Er bestaan duidelijke verbanden tussen witwasbestrijding en prudentieel toezicht: Het niet aanpakken van het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering kan schadelijke effecten hebben op de financiële soliditeit van individuele instellingen, de integriteit van de interne markt alsmede de financiële stabiliteit. De prudentiële wetgeving verplicht toezichthouders voor financiële instellingen er derhalve toe bij hun werkzaamheden rekening te houden met aspecten die verband houden met witwasbestrijding¹³.

In de praktijk zijn toezichthouders echter onderworpen aan verschillend omgezette nationale regels, aangezien de prudentiële vereisten in de wetgeving niet zijn aangevuld met geharmoniseerde richtsnoeren. Bovendien is er, ondanks een duidelijke bevoegdheid tot intrekking van vergunningen bij ernstige inbreuken op de antiwitwasregels, zoals vastgelegd in zowel de prudentiële als de antiwitwaskaders, onvoldoende duidelijkheid over de voorwaarden waaronder vergunningen kunnen worden ingetrokken. De samenwerking tussen de prudentiële autoriteiten en de antiwitwastoezichthouders is ook grotendeels afhankelijk van de goede trouw en bereidheid van de relevante autoriteiten¹⁴.

In de bankenunie is de Europese Centrale Bank niet belast met toezicht op naleving van de regels van de antiwitwasrichtlijn. De Europese Centrale Bank is als toezichthouder echter belast met het directe toezicht op belangrijke instellingen en wordt derhalve met de bovengenoemde uitdagingen geconfronteerd. Extra uitdagingen vloeien voort uit de verplichting om in alle lidstaten die aan het gemeenschappelijk toezichtmechanisme deelnemen voor de prudentiële aspecten die voor het witwastoezicht relevant zijn nationale wetgeving toe te passen en op nationale wetgeving te steunen waarbij EU-richtlijnen zijn omgezet. Divergente nationale omzetting in de bankenunie leidt, afhankelijk van het land van herkomst van de betrokken bank, tot belangrijke verschillen met betrekking tot de informatie die de Europese Centrale Bank kan verkrijgen, de mogelijkheden om nationale financiële-inlichtingeneenheden of antiwitwasautoriteiten te benaderen alsook met betrekking tot de beschikbare toezichtinstrumenten.

Bovendien zijn aan de Europese Centrale Bank, in haar hoedanigheid van toezichthouder, ook bepaalde bevoegdheden¹⁵ ten aanzien van minder belangrijke instellingen in de bankenunie toevertrouwd, inclusief bepaalde inschattingen van risico's in verband met witwasbestrijding. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid moet de Europese Centrale Bank steunen op de

¹³ Prudentiële toezichthouders zijn verplicht rekening te houden met aspecten die verband houden met witwasbestrijding bij het verlenen van vergunningen, bij het beoordelen van verwervingen van gekwalificeerde deelnemingen of het uitvoeren van beoordelingen van de betrouwbaarheid en deskundigheid bij de normale uitoefening van toezicht in het kader van de doorlopende inschatting van risico's waaraan een financiële instelling blootgesteld kan zijn, en in gevallen van intrekking van een vergunning wegens een ernstige inbreuk op nationale antiwitwasbepalingen.

¹⁴ Het prudentiële kader voorziet niet in expliciete samenwerkingsverplichtingen voor prudentiële en antiwitwastoezichthouders die een tijdige en regelmatige input van bevindingen in verband met witwasbestrijding in prudentiële beoordelingen mogelijk zouden maken, noch bestaat er een verplichting voor prudentiële toezichthouders om hun tegenhangers in de strijd tegen witwassen of de financiële-inlichtingeneenheden op de hoogte te brengen wanneer zij bewijs van witwassen of terrorismefinanciering ontdekken in de entiteiten onder hun toezicht.

¹⁵ De Europese Centrale Bank is belast met het verlenen van vergunningen, het intrekken van vergunningen en het beoordelen van verwervingen van gekwalificeerde deelnemingen ten aanzien van minder belangrijke instellingen.

input van zowel nationale prudentiële toezichthouders als antiwitwastoezichthouders, waarvan de reikwijdte per rechtsgebied substantieel kan verschillen.

c) De rol van de Europese toezichthoudende autoriteiten

De Europese toezichthoudende autoriteiten¹⁶ hebben in hun oprichtingsverordeningen de specifieke opdracht gekregen ervoor te zorgen dat de prudentiële regels van de Unie en haar antiwitwaskader consistent, efficiënt en effectief worden toegepast. Bovendien verleent de antiwitwasrichtlijn de Europese toezichthoudende autoriteiten de bevoegdheid om de convergentie van het antiwitwastoezicht op specifieke punten te bevorderen door richtsnoeren uit te vaardigen en door ontwerpen van technische reguleringsnormen op te stellen.

Het merendeel van de werkzaamheden van deze autoriteiten op het gebied van witwasbestrijding vindt plaats in het Anti-Money Laundering Committee, een subcomité van het gemengd comité, waarin toezichthouders op het gebied van witwasbestrijding zitting hebben. Sectoroverschrijdende regels die onder de bevoegdheid van verschillende Europese toezichthoudende autoriteiten vallen, moeten door alle relevante raden van toezichthouders worden goedgekeurd. In de praktijk is de Europese Bankautoriteit het actiefst op het gebied van witwasbestrijding en zijn haar werkzaamheden niet beperkt tot gemeenschappelijke optredens¹⁷.

Witwasbestrijding is slechts een van de vele taken van de Europese toezichthoudende autoriteiten en wedijvert daarom om middelen. Bovendien is de rol van die autoriteiten tot nu toe vrij beperkt gebleven door het omslachtige en langdurige proces dat aan de besluitvorming in het gemengd comité ten grondslag ligt in combinatie met de verschillende prioriteiten die de drie autoriteiten stellen bij de witwasbestrijding.

3. EEN STRATEGIE VOOR NAADLOZE SAMENWERKING TUSSEN TOEZICHTHOUDERS

De goedkeuring van de vijfde witwasrichtlijn is een belangrijke stap in de richting van een versterking van het kader. Om financiële criminaliteit, inclusief belastingcriminaliteit, effectief te kunnen bestrijden, moeten de nieuwe regels naar behoren worden uitgevoerd en moet de coördinatie tussen de verschillende autoriteiten worden versterkt.

Het is echter noodzakelijk een bredere strategie uit te stippelen om ervoor te zorgen dat het toezicht op financiële instellingen en markten effectief en robuust is ten aanzien van de aanpak van de uitdagingen die voortvloeien uit witwassen en terrorismefinanciering. De handhaving van de financiële stabiliteit is een gemeenschappelijke doelstelling van het antiwitwaskader en het prudentiële kader, hetgeen inhoudt dat niet alleen de taken van de verschillende autoriteiten duidelijk moeten worden afgebakend, maar ook gecoördineerd en wederzijds versterkend gebruik moet worden gemaakt van alle hen ter beschikking staande bevoegdheden en een vlotte uitwisseling en gestructureerde stroom van relevante informatie.

¹⁶ Europese Bankautoriteit, Europese Autoriteit voor effecten en markten, Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen.

¹⁷ Zo heeft de Europese Bankautoriteit haar eigen "Opinion on the application of customer due diligence measures to asylum seekers" to foster a common approach to providing asylum seekers with access to payments accounts" gepubliceerd, is de Europese Bankautoriteit een actief lid van de Anti-Money Laundering Expert Group van het Bazels Comité en is de Europese Bankautoriteit bezig met haar eigen evaluaties van antiwitwastoezichthouders om de effectiviteit van het antiwitwastoezicht op banken te versterken.

De voorgestelde strategie is gebaseerd op de analyse van bovengenoemde door de Commissie bijeengeroepen gezamenlijke werkgroep. De strategie omvat wetgevende en niet-wetgevende initiatieven voor de korte termijn, in combinatie met ambitieuzere langetermijndoelstellingen, waardoor de interactie tussen het antiwitwaskader en het prudentiële kader stap voor stap moet worden versterkt.

3.1. WETGEVINGSINITIATIEVEN OP KORTE TERMIJN

Een aantal kwesties moet dringend worden aangepakt door middel van wijzigingen in de wetgeving. Verschillende essentiële wijzigingen, die het toezichtkader voor witwasrisico's in grote mate zouden kunnen verbeteren en aldus zouden kunnen bijdragen tot een vermindering van de risico's in de financiële sector, zouden al tijdens de huidige wetgevingsonderhandelingen kunnen worden behandeld.

3.2.1 Verbetering van het prudentiële kader voor banken - Wijzigingen in de richtlijn kapitaalvereisten

Hoewel de vijfde witwasrichtlijn de vereisten inzake samenwerking tussen de verschillende nationale autoriteiten versterkt en de grensoverschrijdende samenwerking verbetert, hebben sommige bepalingen in de sectorale wetgeving, met name de richtlijn kapitaalvereisten, misschien onbedoeld een impact op de samenwerking bij de bestrijding van witwassen. Met name de regeling inzake strikte vertrouwelijkheid ervan, in combinatie met het feit dat prudentiële toezichthouders niet duidelijk verplicht zijn samen te werken met de relevante antiwitwasautoriteiten en -instanties, zijn problematisch.

In deze context heeft het Europees Parlement twee relevante amendementen ingediend op het voorstel van de Commissie van november 2016 tot wijziging van de richtlijn kapitaalvereisten (onderdeel van het risicovermindingspakket), betreffende informatie-uitwisseling en de verplichting tot samenwerking tussen prudentiële en antiwitwasautoriteiten en -organen. De Commissie is een groot voorstander van verbeterde informatie-uitwisseling en van een verplichting tot samenwerking tussen prudentiële en antiwitwasautoriteiten en -instanties:

- in de context van de verbetering van de informatie-uitwisselingsvereisten dienen alle relevante autoriteiten en instanties die informatie ontvangen, analyseren en verwerken die verband houdt met de bestrijding van witwassen, uitdrukkelijk te vallen onder vrijstellingen van de geheimhoudingsplicht;
- wat de samenwerkingsplicht betreft moeten alle relevante autoriteiten meningsverschillen over samenwerking en uitwisseling van informatie aan de Europese Bankautoriteit kunnen voorleggen. Aan de Europese Bankautoriteit zou ook een expliciet mandaat kunnen worden toevertrouwd om de wijze van samenwerking en informatie-uitwisseling te bepalen, met name met betrekking tot grensoverschrijdende groepen en in de context van het identificeren van inbreuken op de antiwitwasregels.

3.2.2 Versterking van toezichtconvergentie - een versterkt voorstel inzake evaluatie van Europese toezichthoudende autoriteiten

Op grond van het huidige wetgevingskader dragen de Europese toezichthoudende autoriteiten reeds bij tot de monitoring van witwasrisico's en beschikken zij over een reeks bevoegdheden die zij aangemoedigd worden ten volle te gebruiken om hun bijdrage aan de strijd tegen

witwassen en terrorismefinanciering op te voeren. Er moeten echter gedurfdere stappen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat witwasrisico's systematisch, effectief en consequent worden meegenomen in de toezichtstrategieën en -praktijken van alle relevante autoriteiten. De Europese Bankautoriteit zal hierbij een essentiële rol spelen.

Het voorstel van de Commissie van september 2017 tot herziening van de oprichtingsverordeningen van de Europese toezichthoudende autoriteiten heeft tot doel de capaciteit van de Europese toezichthoudende autoriteiten te versterken om convergent en effectief financieel toezicht te waarborgen door hun mandaten te versterken, een onafhankelijker en effectiever governancestelsel in te voeren en de Europese toezichthoudende autoriteiten een adequater financieringsmechanisme te bieden om hun taken te vervullen. De Commissie **moedigt de medewetgevers aan snel een akkoord over dit voorstel te bereiken.**

Wat echter de rol van deze autoriteiten op het gebied van witwasbestrijding betreft zijn verdere wijzigingen noodzakelijk om een effectiever systeem tot stand te brengen. Om te zorgen voor kwalitatief hoogstaand antiwitwastoezicht en effectieve coördinatie tussen de verschillende autoriteiten in alle lidstaten, moeten de antiwitwasverantwoordelijkheden in de hele financiële sector specifiek aan één van de Europese toezichthoudende autoriteiten, namelijk de Europese Bankautoriteit, worden toevertrouwd. Haar mandaat moet explicieter en omvattender zijn en vergezeld gaan van een duidelijk takenpakket, overeenkomstige bevoegdheden en adequate middelen. Bijgevolg heeft de Commissie vandaag haar huidige voorstel tot wijziging van de oprichtingsverordeningen van de Europese toezichthoudende autoriteiten gewijzigd om het antiwitwasmandaat op vier manieren te versterken.

i. Optimalisering van het gebruik van expertise en middelen voor de bestrijding van witwassen

Voorgesteld wordt de middelen en expertise die momenteel over de drie Europese toezichthoudende autoriteiten en het specifieke subcomité van het gemengd comité verspreid zijn, bij de Europese Bankautoriteit te centraliseren en een solidere ondersteuningsstructuur te geven. Concentratie bij de Europese Bankautoriteit is aangewezen, aangezien witwasrisico's en risico's van terrorismefinanciering in de banksector hoogstwaarschijnlijk een systeemimpact zullen hebben.

Er moet worden gezorgd voor betrokkenheid en een passend niveau van vertegenwoordiging van alle nationale antiwitwastoezichthouders die verantwoordelijk zijn voor alle betrokken entiteiten van de financiële sector bij regelgevingstaken op het gebied van de bestrijding van witwassen, zoals het opstellen van bindende technische normen, richtsnoeren en aanbevelingen. Daartoe dient het huidige Anti-Money Laundering Committee van het gemengd comité te worden omgevormd tot een permanent comité van de Europese Bankautoriteit. Het dient te zijn samengesteld uit de hoofden van alle nationale antiwitwastoezichthouders, naar het voorbeeld van het ingevolge artikel 127 van de richtlijn bankenherstel en -afwikkeling opgerichte afwikkelingscomité¹⁸.

ii. Verduidelijking van de reikwijdte en de inhoud van de taken in verband met de bestrijding van witwassen

¹⁸ Richtlijn 2014/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.

Gezien de horizontale aard van de antiwitwasproblematiek wordt voorgesteld dat de taken van de Europese Bankautoriteit in verband met de bestrijding van witwassen nader worden bepaald in de oprichtingsverordening, zoals reeds het geval is met taken in verband met consumentenbescherming¹⁹. De Europese Bankautoriteit zal specifieke bevoegdheden krijgen op het gebied van de bestrijding van witwassen, terwijl het gemengd comité zich zal bezighouden met sectoroverschrijdende aspecten die verband houden met antiwitwastaken waarvoor de expertise van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en de Europese Autoriteit voor effecten en markten vereist is. De gecentraliseerde antiwitwasgerelateerde taken van de Europese Bankautoriteit zouden betrekking hebben op de in de antiwitwasrichtlijn bedoelde meldingsplichtige entiteiten die eveneens onder de verordeningen betreffende de Europese toezichthoudende autoriteiten vallen, alsook de toezichthoudende autoriteiten van dergelijke instellingen.

iii. Versterking van de instrumenten voor de uitvoering van taken in verband met de bestrijding van witwassen

Voor specifieke taken die verband houden met de bestrijding van witwassen wordt een reeks maatregelen voorgesteld om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden ter bestrijding van witwassen efficiënter, effectiever en met meer prioriteit worden uitgevoerd:

- de Commissie is van mening dat, voortbouwend op de onafhankelijke evaluaties waarin in haar oorspronkelijke voorstel was voorzien, de Europese Bankautoriteit **periodieke onafhankelijke evaluaties** met betrekking tot antiwitwasaangelegenheden dient uit te voeren, waarbij het Anti-Money Laundering Standing Committee een deskundige inbreng dient te hebben. De specifieke vorm en reikwijdte van elke individuele evaluatie zouden kunnen worden toegesneden op de aanpak van behoeften of problemen in verband met het toezicht op de witwasbestrijding op een bepaald tijdstip of in de toekomst²⁰;
- als bij een evaluatie ernstige tekortkomingen aan het licht komen met betrekking tot de identificatie, beoordeling of aanpak van risico's van witwassen en terrorismefinanciering, dient de Autoriteit **het Europees Parlement, de Raad en de Commissie daarvan in kennis te stellen**;
- om haar taken op het gebied van de bestrijding van witwassen te vervullen, moet de Europese Bankautoriteit de **gegevenshub** worden voor het toezicht op witwassen in de Unie en moet zij dan ook in staat zijn alle noodzakelijke informatie en gegevens met betrekking tot witwasbestrijdingskwesaties te verzamelen bij zowel antiwitwasautoriteiten als prudentiële toezichthoudende autoriteiten, die vertrouwelijke gegevens over specifieke witwaszaken moeten omvatten, alsook alle bevindingen met betrekking tot witwassen bij individuele beoordelingen van de betrouwbaarheid en deskundigheid;
- de Europese Bankautoriteit dient ook regelmatig een **risicobeoordeling** uit te voeren om strategieën en middelen in de context van de belangrijkste opkomende witwasrisico's te testen en deze bevindingen weer te geven in het advies dat zij verplicht is uit te brengen

¹⁹ Artikel 9 van de verordening over de Europese Bankautoriteit.

²⁰ Naast omvattende evaluaties van elke bevoegde autoriteit kan de Europese Bankautoriteit kiezen voor het uitvoeren van thematische of diepte-evaluaties met betrekking tot bepaalde kwesaties, evaluaties van de naleving van bepaalde regelgevingsvereisten, evaluaties van praktische toezichtprocessen bij enkele geselecteerde autoriteiten, of een andere vorm van evaluaties met betrekking tot relevante kwesaties.

met het oog op de tweejaarlijkse supranationale risicobeoordeling die door de Commissie wordt uitgevoerd ingevolge de antiwitwasrichtlijn;

- ten slotte moet de capaciteit van de Europese Bankautoriteit om de antiwitwasregels te handhaven worden versterkt, inclusief in de context van haar bevoegdheden met betrekking tot inbreuken op het Unierecht of bindende bemiddeling. Zij moet dan ook, indien nodig, **nationale toezichthouders kunnen verzoeken een onderzoek in te stellen naar gevallen** waarin partijen uit de financiële sector hun verplichtingen op grond van de witwasrichtlijn niet zouden zijn nagekomen. Als de Autoriteit op grond van de bestaande procedures inzake schending van de wetgeving of bindende bemiddeling besluiten neemt en een nationale autoriteit deze besluiten niet naleeft, moet zij bovendien onder bepaalde voorwaarden **rechtstreeks tot financiëlemarktdeelnemers gerichte besluiten kunnen vaststellen** op grond waarvan zij niet alleen hun wettelijke verplichtingen op grond van het rechtstreeks toepasselijke Unierecht, maar ook hun verplichtingen zoals bepaald in de nationale wetgeving tot omzetting van richtlijnen of tot uitoefening van in het Unierecht aan de lidstaten verleende opties dienen na te komen.

Met deze instrumenten zou een omvattende en actuele analyse van de sterke en zwakke punten van het toezicht kunnen worden gemaakt en kan inzicht worden verkregen in opkomende witwasdreigingen en -trends die grensoverschrijdende effecten kunnen hebben.

iv. Versterking van de coördinerende rol van de Europese Bankautoriteit bij internationale vraagstukken in verband met de bestrijding van witwassen

Ten slotte wordt voorgesteld de Europese Bankautoriteit een duidelijke verantwoordelijkheid toe te kennen wat betreft de coördinatie op internationaal niveau van materiële toezichtaangelegenheden in verband met de bestrijding van witwassen. De Europese Bankautoriteit moet met name een leidende rol op zich nemen bij de coördinatie van de samenwerking met de relevante autoriteiten van derde landen in gevallen met een grensoverschrijdende dimensie.

3.2. NIET-WETGEVENDE MAATREGELLEN OP KORTE TERMIJN

Om een aantal praktische obstakels die de goede samenwerking in de weg staan onmiddellijk aan te pakken, zijn proactieve gecoördineerde maatregelen van de bevoegde autoriteiten gerechtvaardigd. De Europese toezichthoudende autoriteiten, alsook de Europese Centrale Bank in haar hoedanigheid van toezichthouder, moeten hun bestaande bevoegdheden gebruiken om de huidige uitvoering van het kader te verbeteren.

Maatregelen van de Europese toezichthoudende autoriteiten

De maatregelen moeten in de eerste plaats gericht zijn op antiwitwasaspecten in de banksector, gezien de bijzondere relevantie van de bestrijding van witwassen voor banken en de potentiële systeemimplicaties voor de Europese banksector. De Europese Bankautoriteit wordt aangemoedigd het voortouw te nemen, het initiatief te nemen tot de hieronder beschreven maatregelen, haar expertise te delen en de werkzaamheden met de Europese Autoriteit voor effecten en markten en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen te coördineren.

- De Europese Bankautoriteit wordt verzocht eerst een **inventaris op te maken** die een algemene identificatie mogelijk maakt van de verschillende antiwitwasvraagstukken die vanuit prudentieel oogpunt van belang zijn, en de bestaande praktijken op het niveau van de Unie met betrekking tot het in aanmerking nemen van antiwitwasaspecten in het prudentieel toezicht in kaart te brengen. Bij de inventarisatie moeten ook de kenmerken worden geschetst van samenwerkingsregelingen tussen prudentiële en antiwitwasautoriteiten en -organen, zowel binnen de lidstaten als grensoverschrijdend. Dit moet leiden tot het identificeren van de beste toezichtpraktijken en van mogelijke tekortkomingen.
- Op basis van de inventarisatie wordt de Europese Bankautoriteit verzocht **gemeenschappelijke richtsnoeren** vast te stellen om de prudentiële toezichthouders in de Unie te ondersteunen bij het op passende en consistente wijze in aanmerking nemen van witwasrisico's en risico's van terrorismefinanciering bij hun activiteiten. De Autoriteit dient met name gebruik te maken van bestaande mandaten voor het uitvaardigen van richtsnoeren en ontwerpen van technische normen om te bepalen hoe prudentiële toezichthouders antiwitwasaspecten in hun diverse instrumenten moeten integreren²¹. In de richtsnoeren moet de klemtoon worden gelegd op manieren om de samenwerking in alle fasen van het toezichtproces te verbeteren.
- De Europese Bankautoriteit wordt ook verzocht **de impact te analyseren van de verschillende benaderingen voor de verdeling van bevoegdheden** op het gebied van prudentieel toezicht (d.w.z. toezicht van het land van herkomst, geconsolideerd toezicht) en antiwitwastoezicht (d.w.z. toezicht van het land van ontvangst, informatie-uitwisseling). Dit moet voor prudentiële toezichthouders van grensoverschrijdende groepen een leidraad zijn bij het identificeren van relevante tegenpartijen in het antiwitwaskader.

- Wat de bestrijding van witwassen betreft wordt de Europese Bankautoriteit verzocht om, in voorkomend geval in coördinatie met de twee andere Europese toezichthoudende autoriteiten, nauwlettend **de uitvoering van de gezamenlijke richtsnoeren voor risicogebaseerd toezicht te monitoren** en follow-up te geven aan de aanbevelingen in de supranationale risicobeoordeling van de Commissie van 2017²². De Europese toezichthoudende autoriteiten dienen in het komende gezamenlijke advies over de risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de Unie²³ de strategische aspecten van de bestrijding van witwassen voor de financiële sector en de bevindingen in dat verband te belichten, inclusief mogelijke manieren om eventuele geïdentificeerde tekortkomingen aan te pakken.
- Bovendien wordt de Europese toezichthoudende autoriteiten verzocht de **gezamenlijke richtsnoeren voor risicogebaseerd toezicht uit te breiden** om gemeenschappelijke procedures en methodologieën te bepalen voor het toezicht op en de beoordeling door antiwitwasautoriteiten van de mate waarin financiële instellingen de antiwitwasregels naleven. De Europese toezichthoudende autoriteiten worden ook aangemoedigd om inhoudelijke richtsnoeren uit te vaardigen waarin in detail de **samenwerking en informatie-uitwisseling** tussen antiwitwastoezichthouders en prudentiële toezichthouders wordt geregeld en de oprichting van antiwitwascolleges wordt bevorderd.
- **De Europese Bankautoriteit** moet een centrale rol spelen bij het verzekeren van de naleving van het antiwitwaskader. Zij dient **de activiteiten van de antiwitwasautoriteiten aan een grondige evaluatie te onderwerpen**, vergezeld van concrete aanbevelingen aan deze autoriteiten en een effectief follow-upmechanisme. In dit verband staat de Commissie volledig achter de recente initiatieven van de Europese Bankautoriteit inzake antiwitwasevaluaties, alsook de follow-up ervan in verband met de verzoeken van de Commissie inzake onderzoeken naar inbreuken op de wetgeving van de Unie op het gebied van de bestrijding van witwassen, en moedigt zij de Europese Bankautoriteit aan deze instrumenten te blijven gebruiken om ongerechtvaardigde toezichtpraktijken te identificeren.
- Wat de **internationale aspecten van de samenwerking** op het gebied van de bestrijding van witwassen betreft is de Commissie voorstander van **een meer proactieve rol voor de Europese Bankautoriteit en het leggen van contacten met de autoriteiten van derde landen**, overeenkomstig haar huidige mandaat. De Bankautoriteit wordt verzocht een samenwerkingsstrategie met de relevante autoriteiten van derde landen uit te stippelen om ervoor te zorgen dat de belangen van de Unie op het gebied van de bestrijding van witwassen door dergelijke autoriteiten op passende en consistente wijze in aanmerking worden genomen.

Optreden van de Europese Centrale Bank in haar hoedanigheid van toezichthouder

Tot nu toe heeft de Europese Centrale Bank voornamelijk moeten rekenen op de bereidheid van nationale antiwitwastoezichthouders. Het is nu van prioritair belang dat de Europese

²² Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten - COM(2017) 340 final.

²³ Het gezamenlijk advies is vereist op grond van artikel 6, lid 5, van Richtlijn 2015/849.

Centrale Bank uiterlijk op 10 januari 2019 **met de antiwitwasautoriteiten een multilateraal memorandum van overeenstemming sluit** over de uitwisseling van informatie, zoals voorgeschreven door de vijfde antiwitwasrichtlijn.

Het is van groot belang dat alle prudentiële toezichthouders **de praktische regelingen verduidelijken** die betrekking hebben op de opnemings van antiwitwasaspecten in het prudentiële toezicht, rekening houdend met de richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit. Binnen het gemeenschappelijk toezichtmechanisme is er extra behoefte aan **verduidelijking van de taakverdeling** tussen de Europese Centrale Bank en de nationale bevoegde autoriteiten, die de Europese Centrale Bank bijstaan bij het vervullen van haar prudentiële taken met betrekking tot zowel belangrijke als minder belangrijke instellingen.

3.3. CONCLUSIES EN VOORUITZICHTEN OP LANGERE TERMIJN

Tekortkomingen in het huidige systeem kunnen alleen worden aangepakt als alle stakeholders snel en in nauw overleg handelen. Een politiek engagement van alle partijen en op alle niveaus is essentieel voor de succesvolle uitvoering van de hierboven beschreven strategie.

De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad dan ook op de in deze mededeling vervatte maatregelen te bevestigen en uiterlijk begin 2019 de relevante wetgevingsvoorstellen goed te keuren, en aldus een beslissende stap te zetten in de richting van een veerkrachtiger systeem.

Hoewel nationaal toezicht op witwasbestrijding van centraal belang zal blijven in de strijd tegen witwassen en financiering van terrorisme, moet worden nagegaan of de huidige situatie, waarbij de regels in de lidstaten verschillend kunnen worden omgezet en taken en bevoegdheden asymmetrisch zijn verdeeld, bevorderlijk is voor een coherent en levensvatbaar systeem voor het toezicht op witwassen in de Unie. Er kunnen verschillende opties voor mogelijke verdere hervormingen worden onderzocht. De Commissie zal zich over deze kwesties beraden in de context van het verslag dat zij op grond van artikel 65 van de vijfde witwasrichtlijn moet opstellen.

In dit verslag zouden, rekening houdend met de wetgevingsontwikkelingen in het Parlement en de Raad met betrekking tot de evaluatie van Europese toezichthoudende autoriteiten, de in de discussienota van de gezamenlijke werkgroep voorgestelde acties op lange termijn in aanmerking kunnen worden genomen. Met name moet worden overwogen om de antiwitwasrichtlijn om te zetten in een verordening, waardoor een geharmoniseerd, rechtstreeks toepasselijk regelgevingskader van de Unie voor de strijd tegen witwassen in het leven zou kunnen worden geroepen. Er zouden ook verschillende alternatieven denkbaar zijn om te zorgen voor hoogwaardig en consistent toezicht op witwasbestrijding, naadloze informatie-uitwisseling en optimale samenwerking tussen alle relevante autoriteiten in de Unie²⁴ Dit kan inhouden dat aan een orgaan van de Unie specifieke taken in verband met toezicht op witwasbestrijding moeten worden toegewezen.

²⁴ Inclusief op het gebied van belastingen.