

Fiche 9: Mededeling over de versterking van het Uniekader voor prudentieel en antiwitwastoezicht voor financiële instellingen

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

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

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

12 september 2018.

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2018) 645.

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0645&from=EN>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

N.v.t.

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Economische en Financiële Zaken.

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Financiën.

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie wijst er in onderhavige mededeling op dat het financiële stelsel van de Europese Unie berust op een (ver)sterk(t) regelgevings- en toezichtkader maar geeft ook aan dat dit kader helaas nog lacunes kent. De Europese vierde anti-witwasrichtlijn¹, waarin het toezichtkader voor het voorkomen van het gebruik van de financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering is neergelegd, is gebaseerd op minimumharmonisatie. Daardoor kennen lidstaten uiteenlopende toezichtpraktijken, zijn regels verschillend omgezet in nationale regelgeving, en blijft de coördinatie met derde landen gefragmenteerd. Verder is de aansluiting van anti-witwasregels en prudentiële regels volgens de Europese Commissie onvoldoende duidelijk. De Europese Toezichthoudende Autoriteiten (*European Supervisory Authorities; ESAs*)² hebben een taak op het gebied van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering waaraan ze met name invulling geven binnen het *Anti-Money Laundering Committee* (AMLC). De Europese Commissie geeft aan dat de ESAs aan deze taak momenteel evenwel beperkt invulling

¹ 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.

² Dit zijn de *European Banking Authority* (EBA), de *European Securities and Markets Authority* (ESMA) en de *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA).

geven doordat de besluitvormingsprocedure van het AMLC complex is en de Europese toezichthoudende autoriteiten ook nog vele andere taken hebben. Ook wijst de Europese Commissie erop dat de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen anti-witwastoezichtsautoriteiten en prudentiële toezichtautoriteiten effectiever moeten, zowel binnen lidstaten, tussen lidstaten onderling als binnen het *Single Supervisory Mechanism* en met derde landen.

Naar aanleiding van het bovenstaande stelt de Europese Commissie verbeteringen voor, bestaande uit (A) wijzigingen van het Europees regelgevend kader en (B) verbeteringen van de toezichtpraktijk die op korte termijn, zonder wijziging van regelgeving, gerealiseerd kunnen worden:

A. Voorstellen tot wijziging van het Europees regelgevend kader

Allereerst verwijst de Europese Commissie naar twee amendementen die door het Europees Parlement zijn ingediend op het voorstel van de Europese Commissie van november 2016, dat strekt tot wijziging van de richtlijn kapitaalvereisten (onderdeel van het risicoreductiepakket).³ Deze amendementen hebben betrekking op samenwerking en informatie uitwisseling tussen prudentiële toezichthoudende autoriteiten en de autoriteiten die toezicht houden op de naleving van de anti-witwasregelgeving. Daarmee sluiten deze amendementen aan op de bepalingen inzake informatiedeling tussen toezichthoudende autoriteiten waarin met wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn reeds is voorzien. De Europese Commissie acht het allereerst wenselijk dat toezichthoudende autoriteiten die op grond van de richtlijn kapitaalvereisten informatie ontvangen, deze informatie kunnen delen met toezichthoudende autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de naleving van de anti-witwasregelgeving. Specifiek voor dat doel worden de prudentiële toezichthoudende autoriteiten vrijgesteld van de geheimhoudingsverplichtingen op grond van de richtlijn kapitaalvereisten. Daarnaast is de Europese Commissie van oordeel dat relevante autoriteiten meningsverschillen over samenwerking en informatie-uitwisseling moeten kunnen voorleggen aan de EBA, in het kader van diens mediation bevoegdheden. Ook noemt de Europese Commissie de mogelijkheid van een expliciet mandaat voor de EBA om de wijze van samenwerking en informatie uitwisseling tussen toezichthoudende autoriteiten te bepalen.

Daarnaast stelt de Europese Commissie voor zijn voorstel tot aanpassing van de verordeningen met betrekking tot de ESAs (het ESFS-review package), te wijzigen. De voorgestelde wijzigingen worden toegelicht in het fiche bij COM(2018) 646.

B. Voorstellen die geen wijziging van het Europees regelgevend kader vergen

Naast bovenstaande voorstellen tot aanpassing van regelgeving, noemt de Europese Commissie een aantal kortetermijnmaatregelen die de EBA en de Europese Centrale Bank (ECB) met gebruikmaking van hun huidige bevoegdheden zouden moeten nemen:

³ 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, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG.

- de EBA wordt verzocht een inventarisatie te maken van anti-witwasvraagstukken die voor de uitoefening van prudentieel toezicht relevant zijn, alsmede van bestaande mogelijkheden om deze aspecten mee te nemen in de uitoefening van het prudentieel toezicht. Daarmee kunnen zowel *best practices* als tekortkomingen worden geïdentificeerd;
- op basis van deze inventarisatie wordt de EBA uitgenodigd om gemeenschappelijke standaarden vast te stellen voor het in aanmerking nemen van risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de uitoefening van prudentieel toezicht;
- omdat het prudentieel toezicht uitgaat van toezicht in het land van herkomst en geconsolideerd toezicht, terwijl het anti-witwastoezicht uitgaat van toezicht in het land van vestiging, wordt de EBA verzocht de impact van dit verschil te analyseren, zodat prudentiële toezichthouders van grensoverschrijdende groepen financiële instellingen hun relevante counterparts eenvoudiger kunnen vinden;
- de EBA wordt daarnaast gevraagd om, in samenwerking met EIOPA en ESMA, de uitvoering van de gezamenlijke richtsnoeren voor risicogebaseerd toezicht te monitoren en opvolging te geven aan aanbevelingen uit de supranationale risicobeoordeling van de Europese Commissie uit 2017.⁴ De Europese Commissie verzoekt de ESAs ook om deze richtsnoeren uit te breiden en om richtsnoeren te ontwikkelen voor de samenwerking en informatie uitwisseling tussen toezichthoudende autoriteiten op de anti-witwasregelgeving en prudentiële toezichthouders;
- de Europese Commissie verwacht van de EBA dat zij de activiteiten van anti-witwasautoriteiten evalueert en aanbevelingen doet voor het adresseren van eventuele tekortkomingen;
- de Europese Commissie moedigt de EBA aan een meer proactieve rol te spelen bij internationale samenwerking met derde landen;
- de ECB wordt verzocht uiterlijk op 10 januari 2019 een multilateraal *memorandum of understanding* over informatie-uitwisseling te sluiten met anti-witwasautoriteiten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voorstander van strenge regels en toezicht om het gebruik van het van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme tegen te gaan. Omdat witwassen en terrorismefinanciering overwegend plaatsvinden in een internationale grensoverschrijdende context, acht het kabinet een internationale aanpak wenselijk.

Europese samenwerking en informatiedeling tussen toezichthouders (waaronder ook prudentiële toezichthouders) en lidstaten is bij het voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme cruciaal. Voorkomen moet worden dat instellingen gebruik kunnen maken van verschillen in de toezichtpraktijken van lidstaten, waardoor de risico's op witwassen en financieren van terrorisme toenemen.

Nederland heeft zich in het kader van de onderhandelingen over de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn daarom reeds actief ingezet voor verruiming van de mogelijkheden tot

⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-340-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichhoudende autoriteiten op Europees niveau.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de verschillende initiatieven van de Europese Commissie. Het kabinet is voorstander van het verbeteren van de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende toezichthouders op het gebied van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme en de prudentiële toezichthouders.

Wat betreft de voorstellen van de Europese Commissie tot wijziging van het Europees regelgevend kader (zie hierboven onder A) kan het kabinet zich in beginsel vinden in de steun die de Europese Commissie uitsprekt voor de amendementen die door het Europees Parlement zijn voorgesteld in het kader van de wijzigingen van de richtlijn kapitaalvereisten. Het Europees Parlement stelt in de eerste plaats voor de richtlijn kapitaalvereisten beter te laten aansluiten op de recente wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn, door prudentiële toezichthouders toe te staan informatie uit te wisselen met de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de naleving van anti-witwasregelgeving. Nederland heeft zich bij de totstandkoming van de recente wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn actief ingezet voor het verbeteren van de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling tussen autoriteiten die belast zijn met het anti-witwastoezicht en prudentiële toezichthouders. Tot slot kan het kabinet zich indenken dat de rol van de EBA bij het coördineren van informatie-uitwisseling en samenwerking tussen prudentiële toezichthoudende autoriteiten en autoriteiten die anti-witwastoezicht houden op financiële ondernemingen wordt versterkt. Dit dient in samenhang gezien te worden met de voorstellen tot wijziging van de EBA-verordening, die in twee afzonderlijke fiches worden besproken.⁵

Het kabinet steunt de door de Europese Commissie voorgestelde verbeteringen van de toezichtpraktijk (zie hierboven onder B) daar waar deze eraan bijdragen eventuele tekortkomingen of obstakels in het huidige raamwerk te identificeren en overlap met bestaande evaluaties en inventarisaties in dat kader (met name van de *Financial Action Task Force*) voorkomen wordt. Ook steunt het kabinet de totstandkoming van een multilateraal *memorandum of understanding* over informatie-uitwisseling tussen de ECB en anti-witwasautoriteiten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het merendeel van de lidstaten steunt de richting van de Commissie ter versterking van informatiedeling en samenwerking op het gebied van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering. Over de noodzaak van verdergaande stappen, zoals versterkte coördinatie van het toezicht door de EBA en extra bevoegdheden, verschillen de meningen. De meeste lidstaten hebben vragen over praktische vormgeving van de voorstellen. Een aantal lidstaten vraagt om een analyse van de tekortkomingen van het huidige raamwerk.

⁵ Zie *Kamerstukken II 2017/18*, 22112, nr. 2415 en het fiche bij COM(2018) 646.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. Deze mededeling heeft betrekking op het terrein van de interne markt. Op basis van artikel 4, tweede lid, sub a, van het VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de Europese Unie en de lidstaten om op dit terrein op te treden. Doelstellingen van het voorstel zijn om het toezicht doeltreffender te maken, de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten te bevorderen en het gebruik van deskundigheid en middelen op Unieniveau te optimaliseren in kwesties met betrekking tot het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme. Een en ander zal zorgen voor een consistentere en doeltreffender functioneren van de interne markt.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Het veelal grensoverschrijdende karakter van witwassen en terrorismefinanciering vraagt om een aanpak op Europees niveau. Het faciliteren van samenwerking en informatiedeling tussen nationale toezichthouders op financiële instellingen is dan ook noodzakelijk en vergt coördinatie op Europees niveau.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De voorstellen onder 2.A hebben als doel de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen prudentiële toezichthouders en autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de naleving van anti-witwasregelgeving te bevorderen. Daar waar de amendementen van het Europees Parlement ook voorzien in informatie uitwisseling met Financiële Inlichtingen Eenheden (*Financial Intelligence Units*; FIUs) en autoriteiten die toezicht houden op diverse aangewezen beroepsgroepen die onder de vierde anti-witwasrichtlijn vallen, zoals advocaten en notarissen, rijst echter de vraag of deze voorstellen niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van beoogde doelen. Zo is niet alle informatie waarover prudentiële toezichthouders beschikken relevant voor deze autoriteiten (en vice versa) en zijn met name FIUs in Europa onderworpen aan een streng geheimhoudingsregime.

De voorstellen onder 2.B vergen geen wijziging van het Europees regelgevend kader en passen binnen de bestaande bevoegdheden van de EBA en de ECB. Deze voorstellen zijn volgens het kabinet geschikt om de doelstellingen te bereiken en gaan niet verder dan hiervoor noodzakelijk is.

d) Financiële gevolgen

De mededeling bevat geen financieel memorandum. Een deel van de mededeling is nader uitgewerkt in COM(2018) 646 zodat ten aanzien daarvan wordt verwezen naar het fiche met betrekking tot COM(2018) 646.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Een deel van de mededeling is nader uitgewerkt in COM(2018) 646 en kent gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht, zodat ten aanzien daarvan wordt verwezen naar het fiche met betrekking tot COM(2018) 646.