

Bijlage II bij plan van aanpak witwassen: Non-paper Europees AML/CFT-toezicht

[NAAR EEN EUROPEES AML/CFT-TOEZICHTMECHANISME]

1. Introductie

Op Europees niveau moet worden geborgd dat het toezicht op het voorkomen van het gebruik van financiële ondernemingen voor witwassen en terrorismefinanciering (AML/CFT-toezicht) in de hele Europese Unie van hoge kwaliteit is. Witwasschandalen in verschillende lidstaten tasten de integriteit en de reputatie van de Europese financiële sector aan. Het is niet wenselijk als er tussen lidstaten verschillen bestaan in het AML/CFT-toezicht. Dit pleit voor een geharmoniseerde aanpak in de vorm van een Europees AML/CFT-toezichtmechanisme.

2. Noodzaak van een Europees AML/CFT-toezichthouder

2.1 Probleem

Witwassen en terrorismefinanciering hebben veelal een grensoverschrijdend karakter. Tegelijkertijd kunnen financiële ondernemingen dankzij het Europese paspoort vanuit individuele lidstaten de gehele interne markt bedienen¹. Dit maakt dat tekortkomingen in het AML/CFT-toezicht in één lidstaat een uitstralende werking kunnen hebben naar andere lidstaten.

AML/CFT-toezicht op financiële ondernemingen is nationaal ingericht. Hierdoor is internationale samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthouders vaak complex, wat in het bijzonder een belemmering vormt voor het toezicht op grensoverschrijdende instellingen en activiteiten. Daarnaast wordt zo de informatie-uitwisseling tussen AML/CFT-toezicht en het (gedeeltelijk Europees ingerichte) prudentiële toezicht onnodig gecompliceerd, terwijl deze uitwisseling voor het blootleggen en adresseren van AML/CFT-risico's van groot belang is.

Ook wordt het toezicht in de huidige inrichting getroffen door andere problemen. Capaciteit en aandacht voor AML/CFT-toezicht zijn soms beperkt en AML/CFT-handhavingsbeslissingen kunnen botsen met andere (zoals prudentiële) belangen. Waar sprake is van grote financiële belangen bestaat het risico dat nationale AML/CFT-toezichthouders direct of indirect worden beïnvloed door onder toezicht staande instellingen of belangengroepen (*capture*). Doordat AML/CFT-toezicht nationaal is georganiseerd, wordt het *level playing field* niet gewaarborgd. Daardoor bestaat het risico dat juist financiële ondernemingen en lidstaten die het best witwassen en terrorismefinanciering blootleggen, reputatieschade leiden. Tot slot verschilt de uitwerking van Europese normen per lidstaat, doordat de regelgeving op AML/CFT-terrein niet uniform is (minimumharmonisatie).

2.2 Europees AML/CFT-toezichtmechanisme als oplossing

Het op Europees niveau inrichten van het AML/CFT-toezicht maakt een consistente en effectieve aanpak van bovenstaande problemen mogelijk. Allereerst maakt het betere informatie-uitwisseling tussen toezichthouders mogelijk, waardoor het eenvoudiger wordt om adequaat toezicht te houden op grensoverschrijdende instellingen en activiteiten. Door bundeling van toezichtcapaciteit kunnen ook schaalvoordelen worden behaald, zoals een grotere opbouw van kennis en expertise, en kan de capaciteit daar ingezet worden waar de AML/CFT-risico's het meest significant zijn. Ook wordt de onafhankelijkheid van het toezicht versterkt door vergroting van de afstand tot lokale instellingen en belangengroepen. Tot slot draagt Europees AML/CFT-toezicht bij aan een *level playing field* door het toezicht uniformer te maken.

¹ Al moet de toezichthouder in de lidstaat van ontvangst wel toezicht houden op bijkantoren.

3. Gewenste inrichting van het toezicht

3.1 Reikwijdte van het toezicht

Het Europese AML/CFT-toezichtmechanisme dient zich uit te strekken tot de gehele interne markt en alle *financial sector operators*.² Naast het feit dat het Europese regelgevend kader voor deze instellingen al in grote mate geharmoniseerd is, is deze afbakening tevens ingegeven door het feit dat zij veelal grensoverschrijdend opereren en een belangrijke poortwachtersfunctie vervullen op het gebied van witwassen en financiering van terrorisme. Nationaal AML/CFT-toezicht blijft bestaan voor de sectoren die daarbuiten vallen, zoals het notariaat en de trustsector.

3.2 Een Europees AML/CFT-toezichtmechanisme met een Europese centrale toezichthouder die samenwerkt met nationale toezichthouders

Het Europees AML/CFT-toezichtmechanisme dient te worden ingericht op basis van een stelsel met een centrale toezichthouder en nationale AML/CFT-toezichthouders. Uitvoering van het AML/CFT-toezicht wordt dan, net als in het *Single Supervisory Mechanism (SSM)*, voor een belangrijk deel uitgevoerd op Europees niveau en deels op nationaal niveau door de nationale AML/CFT-toezichthouders.

Het instellen van een centrale toezichthouder die zelf toezicht houdt is nodig voor consistent en effectief Europees AML/CFT-toezicht. Om zelf goed toezicht te kunnen uitoefenen en de uitvoering van het toezicht door deelnemende nationale AML/CFT-toezichthouders te controleren, dient de centrale toezichthouder over voldoende personele capaciteit, bevoegdheden en informatie te beschikken. Daarbij dient de centrale toezichthouder op een onafhankelijk en autonome wijze uitvoering te kunnen geven aan haar toezichtstaken.

Een substantiële rol voor nationale AML/CFT-toezichthouders is nodig vanwege de vereiste samenwerking met overige nationale autoriteiten. Voor het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering is namelijk intensieve samenwerking noodzakelijk met autoriteiten die nationaal georganiseerd zijn, zoals de opsporingsinstanties, de financial intelligence unit (FIU) en het toezicht op niet-financiële ondernemingen. De Europese AML/CFT-toezichthouder moet in staat zijn om relevante informatie te kunnen delen met nationale strafrechtelijke autoriteiten indien er aanwijzingen zijn voor strafbare feiten. Door de betrokkenheid van nationale AML/CFT-toezichthouders kan er voorts voldoende aandacht aan nationale aspecten worden gegeven en bestaande expertise op nationaal niveau effectief worden aangewend.

3.3 Taakverdeling tussen Europese centrale toezichthouder en nationale AML/CFT-toezichthouders

De Europese centrale toezichthouder oefent direct toezicht uit op de financiële ondernemingen met de hoogste AML/CFT-risicoprofielen en controleert het toezicht dat nationale AML/CFT-toezichthouders op de overige financiële ondernemingen uitoefenen. Het toezicht op instellingen met de hoogste AML/CFT-risico's wordt uitgevoerd door gemeenschappelijke toezichtteams waar zowel medewerkers van de centrale toezichthouder als medewerkers van de nationale AML/CFT-toezichthouders deel van uitmaken. Verder controleert de centrale toezichthouder het toezicht dat nationale AML/CFT-toezichthouders uitoefenen op financiële ondernemingen die niet onder centraal toezicht vallen. De centrale toezichthouder beschikt daarbij over de bevoegdheid om een individuele financiële ondernemingen onder haar directe toezicht te plaatsen.

² Financial sector operators zijn alle financiële ondernemingen die zowel onder het bereik van de oprichtingsverordeningen van de Europese Toezichthoudende Autoriteiten (ESA's) als onder de anti-witwasrichtlijn vallen, en recentelijk onder het AML/CFT-mandaat van de EBA zijn gebracht. De European Supervisory Authorities (ESA's) zijn de *European Banking Authority (EBA)*, de *European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)* en de *European Securities and Markets Authority (ESMA)*.

Het AML/CFT-risicoprofiel dient te worden vastgesteld op basis van objectieve criteria. Relevante criteria voor het bepalen van het risicoprofiel zijn onder andere het type product, dienst, transactie of leveringskanaal, het type (inclusief herkomst van) cliënten en geografische risicofactoren. Toezicht op instellingen met een minder hoog AML/CFT-risicoprofiel kan worden uitgevoerd door de nationale AML/CFT-toezichthouders. De omvang van de grensoverschrijdende activiteiten bepaalt daarnaast ook of een financiële onderneming onder het directe toezicht van de centrale toezichthouder zal vallen³.

3.4 Oprichting nieuwe Europese AML/CFT-toezichthouder

De Europese centrale toezichthouder dient een nieuw op te richten Europese toezichthouder te zijn die zich uitsluitend richt op AML/CFT-toezicht. Andere varianten waarbij het AML/CFT-toezicht wordt belegd bij bestaande Europese instellingen en agentschappen – zoals de Europese Centrale Bank (ECB) of de EBA – liggen minder voor de hand. De reikwijdte van de ECB als banktoezichthouder beperkt zich tot de lidstaten die deel uitmaken van het SSM. Dat zijn de landen van het eurogebied en de lidstaten die er voor kiezen om deel te nemen. Daardoor wordt niet de gewenste EU-brede reikwijdte bereikt. Gezien de governance van de EBA, met een raad van toezichthouders die bestaat uit vertegenwoordigers van nationale prudentiële toezichthouders, lijkt het minder voor de hand te liggen om de EBA om te vormen tot een onafhankelijke AML/CFT-toezichthouder⁴.

Bij de oprichting van een nieuwe Europese AML/CFT-toezichthouder is het van belang dat deze toezichthouder:

- i. toeziet op de naleving van **geharmoniseerde regelgeving**. Europees AML/CFT-toezicht versterkt de wenselijkheid van (verdere) harmonisatie van regelgeving Europees AML/CFT-toezicht. Harmonisatie bevordert zowel uniformiteit in de uitleg van regels als in de uitvoering van en het toezicht op die regels: geharmoniseerde regelgeving verkleint de kans op competentie- en interpretatiegeschillen tussen (nationale) toezichthouders;
- ii. haar toezicht **samen met nationale AML/CFT-toezichthouders** uitvoert;
- iii. een duidelijk en stevig mandaat krijgt om **direct toezicht** te houden op de financiële ondernemingen die zijn aangemerkt als ondernemingen met een hoog AML/CFT-risicoprofiel;
- iv. het directe toezicht dat nationale AML/CFT-toezichthouders uitoefenen op de overige financiële ondernemingen **controleert**;
- v. de bevoegdheid krijgt om, om in het uiterste geval, het toezicht op een onder (iv) bedoelde individuele instelling **naar zich toe te trekken**;
- vi. bevoegd is om juridisch bindende **besluiten te nemen jegens individuele financiële ondernemingen** waarbij **rechtsbescherming** open staat voor die instellingen;
- vii. **onafhankelijk** is in de uitvoering van haar toezichttaken;
- viii. bestuurlijke en financiële **autonomie** heeft;
- ix. **transparant** is over haar toezicht;
- x. gecontroleerd wordt door de **Europese Rekenkamer**;
- xi. **samenwerkt** met nationale (prudentiële) toezichthouders, de ESA's, en de ECB;
- xii. wordt **bekostigd** door de financiële ondernemingen waarop zij toezicht houdt; en
- xiii. bij **verordening** worden opgericht als **agentschap**⁵ maar op termijn de status van **Europese instelling** krijgt, zodat de onafhankelijkheid beter gewaarborgd wordt.

³ Om nader uit te werken hoe de capaciteit van de centrale toezichthouder verdeeld moet worden over financiële ondernemingen, zou bij de start een *integrity quality review* kunnen worden uitgevoerd, naar voorbeeld van hetgeen voorafgaand aan de start van het SSM is gedaan op prudentieel vlak.

⁴ Het recent aangenomen Commissievoorstel (onderdeel EFSF review) wijzigt de governance van de EBA onvoldoende om deze onafhankelijkheid te garanderen.

⁵ Deze verordening kan worden gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (interne markt).