

## III

*(Vorbereidende handelingen)*

## EUROPESE CENTRALE BANK

## ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 7 december 2018

**inzake een gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) en verband houdende rechtshandelingen**

(CON/2018/55)

(2019/C 37/01)

**Inleiding en rechtsgrondslag**

Op 11 oktober en 14 november 2018 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) verzoeken van respectievelijk het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie om een advies inzake een gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit); Verordening (EU) nr. 1094/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen); Verordening (EU) nr. 1095/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten); Verordening (EU) nr. 345/2013 betreffende Europese durfkapitaalfondsen; Verordening (EU) nr. 346/2013 betreffende Europese sociaalondernemerschapsfondsen; Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten; Verordening (EU) 2015/760 betreffende Europese langetermijnbeleggingsinstellingen; Verordening (EU) 2016/1011 betreffende indices die worden gebruikt als benchmarks voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten of om de prestatie van beleggingsfondsen te meten; Verordening (EU) 2017/1129 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereglementeerde markt worden toegelaten; en Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering <sup>(1)</sup> (hierna het „gewijzigde voorstel” genoemd).

Op 23 november 2017 hebben de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement de ECB geraadpleegd inzake het initiële wetgevingsvoorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) en verband houdende rechtshandelingen <sup>(2)</sup> en op 11 april 2018 hebben zij een advies van de ECB ontvangen <sup>(3)</sup>. Het gewijzigde voorstel bevat nieuwe elementen waarvoor het Europees Parlement de ECB opnieuw heeft geraadpleegd.

De ECB-adviesbevoegdheid is gebaseerd op artikel 127, lid 4 en artikel 282, lid 5 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aangezien het voorstel bepalingen bevat betreffende de bijdrage van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) tot een goede beleidsvoering ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel, zoals bedoeld in artikel 127, lid 5 van het Verdrag, en de aan de ECB opgedragen specifieke taken inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, zulks overeenkomstig artikel 127, lid 6 van het Verdrag. Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

**1. Algemene opmerkingen**

- 1.1. Het gewijzigde voorstel is erop gericht het mandaat van de Europese Bankautoriteit (EBA) te versterken bij de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (money laundering — ML) en de financiering van terrorisme (terrorism financing — TF) om het vertrouwen in de bankenunie en de kapitaalmarktenuie te versterken. De ECB onderschrijft ten volle deze doelstelling. Het gewijzigde voorstel zal ertoe bijdragen dat de risico's van ML/TF op Unieniveau beter geïdentificeerd worden, waardoor toezichthoudende praktijken binnen de Unie worden verbeterd en geharmoniseerd.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 646 final.

<sup>(2)</sup> COM(2017) 536 final.

<sup>(3)</sup> Advies CON/2018/19 van de Europese Centrale Bank van 11 april 2018 inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) en verband houdende rechtshandelingen (PB C 255 van 20.7.2018, blz. 2). Alle ECB-Adviezen worden op de ECB-website bekendgemaakt onder [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

- 1.2. De taak van toezicht op kredietinstellingen in verband met de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor doeleinden van ML of TF (toezicht inzake bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AML/CFT)) werd niet aan de ECB opgedragen. De resultaten van AML/CFT-toezicht zijn echter belangrijk voor de kwijting van de taken van de ECB betreffende het prudentiële toezicht op kredietinstellingen krachtens artikel 127, lid 6 van het Verdrag en Verordening van de Raad (EU) nr. 1024/2013<sup>(4)</sup>. In het bijzonder is het risico van het gebruik van het financiële stelsel voor ML of TF relevant voor de toezichthoudende besluiten van de ECB inzake de verwervingen van gekwalificeerde deelnemingen in onder toezicht staande entiteiten (inclusief inzake de procedure van verlening van vergunningen aan kredietinstellingen) en voor de beoordeling van de betrouwbaarheid en deskundigheid van de bestaande en toekomstige bestuurders van onder toezicht staande entiteiten, alsook voor de dagelijkse monitoring in de context van het proces van toetsing en evaluatie door de toezichthouder. Ernstige schendingen van AML/CFT-vereisten kunnen een negatieve invloed hebben op de reputatie van een kredietinstelling en resulteren in belangrijke administratieve of strafrechtelijke sancties, opgelegd aan onder toezicht staande entiteiten of hun personeel, wat een risico kan vormen voor de levensvatbaarheid van onder toezicht staande entiteiten. In bepaalde gevallen kunnen ernstige schendingen van AML/CFT-vereisten rechtstreeks erin resulteren dat de vergunning van een kredietinstelling moet worden ingetrokken. Daarom is het van het hoogste belang dat de ECB en andere prudentiële toezichthouders tijdige en betrouwbare informatie over risico's inzake ML/TF en schendingen van AML/CFT-vereisten door onder toezicht staande entiteiten ontvangen van AML/CFT-toezichthouders.
- 1.3. Het Uniekader voor de voorkoming van het gebruik van het financieel stelsel voor doeleinden van ML of TF werd de laatste jaren geactualiseerd in meerdere wetgevingshandelingen<sup>(5)</sup> waaromtrent de ECB haar advies heeft uitgebracht. De ECB is een sterk voorstander van een Unieregime dat ervoor zorgt dat lidstaten en in de Unie gevestigde instellingen beschikken over doeltreffende instrumenten in de strijd tegen ML en TF, in het bijzonder tegen misbruik van het financiële stelsel door witwassers en financiers van terrorisme en hun medeplichtigen<sup>(6)</sup>.
- 1.4. Gelet erop dat de ECB in Advies CON/2018/19 reeds een advies heeft gegeven inzake het initiële wetgevingsvoorstel, zal de ECB uitsluitend aandacht besteden aan de nieuwe elementen in het gewijzigde voorstel.

## 2. Specifieke opmerkingen

### 2.1. Door de EBA te verzamelen informatie

- 2.1.1. Krachtens het gewijzigde voorstel zou de EBA ermee belast zijn bij bevoegde autoriteiten informatie te verzamelen met betrekking tot zwakke punten die zijn geconstateerd in de processen en procedures, de governanceregelingen, deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen, bedrijfsmodellen en activiteiten van partijen uit de financiële sector om ML en TF te voorkomen, alsmede maatregelen genomen door bevoegde autoriteiten<sup>(7)</sup>. Het is echter niet duidelijk welke informatie precies moet worden gerapporteerd. Bijvoorbeeld is het niet duidelijk hoe een zwak punt in een bedrijfsmodel ter voorkoming van ML en TF moet worden opgevat. Voorts bevat het gewijzigde voorstel geen kwalificatie van de zwakke punten die gerapporteerd moeten worden, wat inhoudt dat zelfs geringe zwakke punten zouden moeten gerapporteerd worden. Gesuggereerd wordt dat de verordening: a) verduidelijkt dat deze nieuwe rapportageverplichting slaat op belangrijke zwakke punten die het risico dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor ML of TF verhogen; en b) vereist dat de EBA richtsnoeren ontwikkelt voor de bevoegde autoriteiten over de vraag wat dergelijke belangrijke zwakke punten uitmaken. Voorts zou de verordening bijkomende elementen of processen moeten specificeren die noodzakelijk kunnen zijn voor de efficiënte werking van de informatie-uitwisselingsprocedure. Bovendien kunnen risico's inzake ML/TF die relevant zijn voor de nieuwe taak van de EBA in andere dan de reeds in het gewijzigde voorstel opgesomde toezichtprocedures worden geïdentificeerd, zoals bij het verlenen van toestemmingen of bij beoordelingen van verwervingen van gekwalificeerde deelnemingen in financiële marktdeelnemers. Gesuggereerd wordt om de door de EBA verzamelde informatie uit te breiden tot dit soort informatie.

<sup>(4)</sup> Verordening (EU) nr. 1024/2013 van 15 oktober 2013 van de Raad waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63).

<sup>(5)</sup> Zie 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 (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43); 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 (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73); Verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 1).

<sup>(6)</sup> Zie ECB Advies CON/2013/32.

<sup>(7)</sup> Voorgesteld nieuw artikel 9 bis, lid 1, onder a, van Verordening (EU) nr. 1093/2010.

- 2.1.2. Voorts zou het gewijzigde voorstel moeten verduidelijken dat rapportage aan de EBA en de daaropvolgende verspreiding van informatie door de EBA niet de rechtstreekse informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten vervangt. De invoering van de EBA als een tussenpersoon voor alle informatie-uitwisselingen zou een zware belasting zijn voor de middelen van de EBA, terwijl de efficiëntie van de informatie-uitwisseling niet noodzakelijkerwijze beter wordt.
- 2.1.3. Bij het delen van informatie of documenten inzake belangrijke zwakke punten tussen meerdere bevoegde autoriteiten, moet worden vermeden dat dezelfde belangrijke zwakke punten meerdere keren worden gerapporteerd door alle bevoegde autoriteiten. Bijgevolg zou het gewijzigde voorstel moeten bepalen dat uitsluitend de bevoegde autoriteit die initieel de informatie heeft verzameld of het document heeft opgesteld, moet rapporteren aan de EBA.
- 2.1.4. Ter beperking van extra belasting voor bevoegde autoriteiten op grond van deze nieuwe rapportage aan de EBA, zouden bevoegde autoriteiten uitsluitend informatie dienen te rapporteren die zij niet via andere kanalen met de EBA gedeeld hebben. Bijvoorbeeld, wanneer de EBA deelneemt aan colleges van toezichthouders en via deze colleges informatie ontvangt over een relevant belangrijk zwak punt, zouden de bevoegde autoriteiten niet moeten verplicht worden om deze informatie opnieuw te rapporteren aan de EBA. De EBA zou dus voor zover mogelijk gebruik moeten maken van reeds bestaande informatiekkanalen. Dienaangaande zal de overeenkomst over de praktische regelingen voor de uitwisseling van informatie die krachtens artikel 57 bis, lid 2 van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad<sup>(8)</sup> uiterlijk op 10 januari 2019 moet worden gesloten tussen de ECB en de AML/CFT-toezichthouders van alle lidstaten een belangrijk kanaal vormen voor de informatie-uitwisseling over belangrijke schendingen van AML/CFT-vereisten en prudentiële vereisten. De EBA zou rechtstreekse toegang tot deze krachtens de overeenkomst uitgewisselde informatie moeten krijgen. Rechtstreekse toegang zou de meest efficiënte manier zijn om te verzekeren dat de relevante informatie tijdig wordt gedeeld met de EBA. Via een dergelijke structuur zou de EBA informatie kunnen ontvangen zonder bijkomende vertragingen, terwijl de bevoegde autoriteiten die partijen zijn bij deze overeenkomst deze informatie niet behoeven te rapporteren aan de EBA.
- 2.1.5. Voor situaties waarbij specifieke verslagen aan de EBA noodzakelijk zullen zijn, wordt gesuggereerd dat de EBA richtsnoeren zou moeten ontwikkelen en modellen opstellen om de rapportage te vereenvoudigen.
- 2.1.6. Het is niet duidelijk wat de EBA zou moeten coördineren met de financiële-inlichtingeneenheden (FIU's) op grond van de laatste zin van het nieuwe voorgestelde artikel 9 bis, lid 1, onder a in verband met de informatieverstrekking aan de EBA. Het is evenmin duidelijk of en hoe deze coördinatie verband houdt met de verzameling van informatie die gereguleerd wordt in deze ontwerpbeplanning. Het gewijzigde voorstel dient dienaangaande verduidelijkt worden. Als de coördinatie met FIU's betrekking heeft op de verzameling van informatie bij prudentiële toezichthouders, inclusief de ECB, zou het gewijzigde voorstel de regels betreffende de toegang van de FIU's tot door de bevoegde autoriteiten aan de EBA verstrekte informatie moeten specificeren. Als de coördinatie met FIU's niet verband houdt met de verzameling van informatie, zou het vereiste van samenwerking tussen de EBA en de FIU's naar een andere bepaling moeten verplaatst worden.
- 2.1.7. Op basis van de praktische ervaringen met de nieuw voorgestelde hoger omschreven procedure voor gegevensverzameling en -verspreiding, lijkt het passend om deze procedure te controleren in het kader van het algemene verslag dat door de Commissie wordt voorbereid krachtens artikel 81 van Verordening (EU) nr. 1093/2010. Een dergelijke controle zou de efficiëntie van de procedure nagaan en beoordelen of wijzigingen noodzakelijk zijn.

## 2.2. *Bevordering van convergentie van toezichtprocessen en risicobeoordelingen op bevoegde autoriteiten*

- 2.2.1. Krachtens het gewijzigde voorstel zou de EBA ermee belast zijn de convergentie van toezichtprocessen bedoeld in Richtlijn (EU) 2015/849 te bevorderen, onder meer door periodieke evaluaties uit te voeren<sup>(9)</sup>. De ECB begrijpt dat deze toezichtprocessen uitsluitend slaan op AML/CFT-toezichthouders en niet op prudentiële toezichthouders. Dit zou uitdrukkelijk moeten verduidelijkt worden in het gewijzigde voorstel.
- 2.2.2. Krachtens het gewijzigde voorstel zou de EBA ermee belast zijn risicobeoordelingen uit te voeren voor bevoegde autoriteiten, waarbij de klemtoon zou liggen op, maar niet beperkt zijn tot, AML/CFT-toezichthouders<sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> 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 (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

<sup>(9)</sup> Voorgesteld nieuw artikel 9 bis, lid 3 van Verordening (EU) nr. 1093/2010.

<sup>(10)</sup> Voorgesteld nieuw artikel 9 bis, lid 4 van Verordening (EU) nr. 1093/2010.

Het is niet duidelijk wat het verschil zou zijn tussen deze risicobeoordelingen en de bovengenoemde periodieke evaluaties. Zowel de periodieke evaluaties als de risicobeoordelingen lijken te slaan op de identificatie van en de aanpak van risico's inzake ML/TF, waarbij de ontwerpbeoordeling inzake periodieke evaluaties verwijst naar risico's inzake ML/TF in het algemeen, en de ontwerpbeoordeling inzake risicobeoordelingen uitsluitend verwijst naar de „belangrijkste risico's die zich voordoen”. De risicobeoordelingen lijken dus reeds vervat te zijn in de periodieke evaluaties. De tekst zou daarom geherformuleerd moeten worden om een duidelijker onderscheid te maken tussen risicobeoordelingen en periodieke evaluaties. Tegelijkertijd zou het begrip „belangrijkste risico's die zich voordoen” verder verduidelijkt moeten worden.

### 2.3. *Bevordering van de samenwerking met relevante autoriteiten in derde landen*

Krachtens het gewijzigde voorstel zou de EBA in belangrijke gevallen van ML of TF met een grensoverschrijdende dimensie waarbij derde landen betrokken zijn, een leidende rol hebben bij het faciliteren van samenwerking tussen bevoegde autoriteiten in de Unie en de betrokken autoriteiten in derde landen <sup>(1)</sup>. De ECB verwelkomt ondersteuning door de EBA die de bevoegde autoriteiten erbij helpt op een efficiëntere manier te communiceren met relevante autoriteiten in derde landen. De ECB meent echter dat de coördinatie door de EBA de rechtstreekse contacten die bevoegde autoriteiten kunnen nodig hebben met relevante autoriteiten in derde landen niet zouden mogen vervangen. Wanneer de rechtstreekse samenwerking tussen deze autoriteiten goed kan functioneren, lijkt het niet efficiënt om een bijkomend coördinatie-niveau toe te voegen via de EBA. De EBA invoeren als bijkomende autoriteit wanneer er rechtstreekse samenwerking bestaat tussen een bevoegde autoriteit en een relevante autoriteit van een derde land, zou eveneens vanuit juridisch oogpunt problematisch kunnen zijn wanneer de bevoegde autoriteit en de relevante autoriteit van een derde land samenwerken op basis van een memorandum van overeenstemming waarbij de EBA geen partij is. Bijgevolg zou het gewijzigde voorstel de EBA de bevoegdheid moeten verlenen om de bevoegde autoriteiten bij te staan bij de samenwerking met de relevante autoriteiten in derde landen, wanneer relevant. Het gewijzigde voorstel hoeft echter niet te vereisen dat de EBA een leidende rol heeft bij de bevordering van dergelijke samenwerking. Voorts zou het concept „belangrijke schendingen” verder gespecificeerd moeten worden, zodat het duidelijk is in welke situaties het vereiste van EBA-ondersteuning geactiveerd zou moeten worden. Daartoe lijkt het noodzakelijk de door de EBA of de nationale bevoegde autoriteiten te volgen criteria bij de identificatie van dergelijke gevallen te specificeren. Bovendien zouden de procedures voor de interactie tussen de EBA en de nationaal bevoegde autoriteiten bij de identificatie, rapportage en behandeling van deze gevallen moeten uiteengezet worden. Daarom wordt gesuggereerd dat de EBA richtsnoeren zou moeten uitgeven waarin alle noodzakelijke elementen en processen voor de efficiënte werking van deze procedure gespecificeerd worden.

Indien de ECB wijzigingen van het voorstel aanbeveelt, worden daartoe in een apart technisch werkdocument specifiek onderbouwde formuleringsvoorstellen opgenomen. Het technische werkdocument is in de Engelse taal beschikbaar op de ECB-website.

Gedaan te Frankfurt am Main, 7 december 2018.

*De president van de ECB*

Mario DRAGHI

---

<sup>(1)</sup> Voorgesteld nieuw artikel 9 bis, lid 5 van Verordening (EU) nr. 1093/2010.