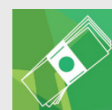


Speciaal verslag

**De EU-inspanningen ter bestrijding
van witwassen in de bankensector
zijn gefragmenteerd en de uitvoering
ervan is ontoereikend**



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-XI
Inleiding	01-15
Wat is witwassen?	01-02
Overheidsbeleid om witwassen tegen te gaan	03-06
Verantwoordelijkheden van de EU en de lidstaten	07-12
Stand van zaken van het beleid	13-15
Reikwijdte en aanpak van de controle	16-19
Opmerkingen	20-111
De EU-lijst van risicovolle derde landen is niet afgestemd op de potentiële bedreigingen voor de EU	20-37
De methode van de Commissie voor het verzamelen van gegevens om een lijst van derde landen te genereren was efficiënt, maar werd belemmerd door een gebrek aan tijdige medewerking door de EDEO	22-30
De beoordelingen van de Commissie zijn volledig, maar leunden zwaar op FATF-rapporten	31-33
De eerste poging tot het opstellen van een autonome EU-lijst van derde landen was mislukt en bijgevolg gaat de huidige EU-lijst niet verder dan de FATF-lijst	34-37
In de risicoanalyse van de Commissie voor de interne markt van de EU ontbreekt het aan geografische focus, prioritering en gegevens	38-49
Volgens de methodologie van de Commissie worden geen sectoren op basis van risico geprioriteerd, wordt geen geografische focus gehanteerd en worden geen veranderingen in de loop der tijd getoond	40-47
De Commissie heeft geen verslag uitgebracht over ML/TF-statistieken	48-49
Het omzetten van EU-wetgeving inzake AML/CFT is complex, de omzetting is ongelijk en de beoordeling door de Commissie verloopt traag	50-66
De Commissie heeft nuttige stappen ondernomen om omzetting te bevorderen	53-54

Het inzetten van een contractant door de Commissie vertoonde tekortkomingen	55-59
Veel lidstaten werkten niet volledig mee met de Commissie	60-62
Het ontbrak de Commissie aan middelen voor het beheer van het proces	63-66
De Commissie en de EBA maakten geen doeltreffend gebruik van hun bevoegdheden inzake inbreuken op het Unierecht	67-86
Ad-hocbenadering door de Commissie van verzoeken inzake inbreuken op het Unierecht	71-73
Er deden zich aanzienlijke vertragingen voor in het optreden van de EBA ten aanzien van aantijgingen van inbreuken op het Unierecht	74-76
Nationale belangen speelden een rol bij de besluitvorming op hoog niveau van de EBA	77-82
De informatie-uitwisseling tussen de Commissie en de EBA is niet geformaliseerd	83-86
De ECB is begonnen ML/TF-risico's in het prudentieel toezicht te integreren, maar de informatie-uitwisseling is ondanks verbeteringen niet volledig efficiënt	87-111
Ondanks verbeteringen is de informatie-uitwisseling tussen nationale toezichthouders en de ECB niet volledig efficiënt	94-104
Nationale toezichthouders gebruiken verschillende methodologieën en de EBA-richtsnoeren over beoordelingen door toezichthouders zijn niet specifiek genoeg	105-111
Conclusies en aanbevelingen	112-123

Bijlagen

Bijlage I — Wettelijk EU-kader

Bijlage II — Vergelijking tussen de vierde AML-richtlijn en de vijfde AML-richtlijn

Bijlage III — Verschillende EU-processen voor het opstellen van lijsten

Bijlage IV — EU en VS

Bijlage V — Stappen in het proces inzake inbreuken op het Unierecht

Bijlage VI — Omzettingscontroles

Bijlage VII — Soorten informatie-uitwisseling bij de ECB

Acroniemen en afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie en de EDEO

Antwoorden van de ECB

Antwoorden van de EBA Controleteam

Tijdslijn

Samenvatting

I Witwassen van geld is de praktijk van het “legitimeren” van de opbrengsten van misdrijven door deze in de formele economie te laten sijpelen om de illegale herkomst ervan te verhullen. Europol schat dat de waarde van verdachte transacties binnen Europa in de honderden miljarden euro’s loopt — goed voor 1,3 % van het bruto binnenlands product (bbp) van de EU. Wereldwijd komt dit naar schatting neer op bijna 3 % van het mondiale bbp.

II In 1991 keurde de EU haar eerste antiwitwasrichtlijn goed — die voor het laatst in 2018 werd geactualiseerd — om bedreigingen van de interne markt door witwassen tegen te gaan en vervolgens om financiering van terrorisme te voorkomen. Bepalend voor het effect van de antiwitwasrichtlijn is de uitvoering op nationaal niveau.

III Een aantal EU-organen spelen hier ook een rol in. De Commissie werkt beleid uit, houdt toezicht op de omzetting en voert risicoanalyses uit. De Europese Bankautoriteit (EBA) voert analyses uit, onderzoekt inbreuken op Uniewetgeving en stelt gedetailleerde normen voor toezichthouders en de sector vast. In 2020 werden het wettelijke mandaat en de bevoegdheden van de EBA met betrekking tot de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (anti-money laundering and countering the financing of terrorism — AML/CFT) aanzienlijk uitgebreid. De Europese Centrale Bank (ECB) houdt rekening met risico’s inzake witwassen en financiering van terrorisme (money laundering and terrorist financing — ML/TF) bij het prudentieel toezicht op banken in de eurozone en deelt sinds 2019 relevante en noodzakelijke informatie over de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (anti-money laundering and countering the financing of terrorism — AML/CFT) met nationale toezichthouders.

IV Gezien het belang van AML/CFT-beleid van de EU en het huidige momentum voor hervorming besloten wij aspecten van de efficiëntie en doeltreffendheid ervan te controleren. Met ons verslag willen wij belanghebbenden informeren en aanbevelingen doen om de verdere ontwikkeling van beleid en uitvoering te ondersteunen. Wij hebben de acties van de EU op dit gebied bekeken, met speciale aandacht voor de bankensector en de vraag of het optreden van de EU goed wordt uitgevoerd.

V Over het algemeen stelden wij institutionele versnippering en gebrekkige coördinatie op EU-niveau vast waar het ging om acties om ML/TF te voorkomen en op te treden wanneer risico’s werden vastgesteld. In de praktijk vindt het toezicht op

AML/CFT nog steeds hoofdzakelijk op nationaal niveau plaats en is het EU-kader voor toezicht ontoereikend om voor een gelijk speelveld te zorgen.

VI De Commissie moet een lijst van landen buiten de EU (“derde landen”) bekendmaken die een witwasrisico voor de interne markt vormen. Er was sprake van tekortkomingen ten aanzien van de communicatie met derde landen op de lijst en een gebrek aan medewerking van de Europese Dienst voor extern optreden. Voorts heeft de EU tot op heden geen autonome lijst van derde landen met een hoog risico opgesteld. De Commissie voert ook om de twee jaar een risicobeoordeling voor de interne markt uit. In deze risicobeoordeling worden veranderingen in de loop der tijd niet aangegeven, ontbreekt het aan een geografische focus en worden risico’s niet doeltreffend geprioriteerd.

VII Wij stelden vast dat de Commissie draalde met het beoordelen van de omzetting van richtlijnen door de lidstaten vanwege slechte communicatie door de lidstaten en beperkte middelen bij de Commissie. Hoewel personeelsleden van de Europese Bankautoriteit grondig onderzoek verrichtten naar potentiële inbreuken op het EU-recht, vonden we bewijs van lobbyactiviteiten van haar raad van toezichthouders in het kader van een onderhandelingsproces. Wij stelden ook vast dat de Europese Centrale Bank een goed begin heeft gemaakt met het delen van informatie met nationale AML/CFT-toezichthouders, hoewel sommige besluitvormingsprocedures traag verliepen. De kwaliteit van het door de toezichthouders gedeelde materiaal verschilde ook aanzienlijk vanwege nationale praktijken en de EBA werkt aan geactualiseerde richtsnoeren.

VIII Wij bevelen de Commissie aan om:

- 1) de ML/TF-risico’s duidelijker te prioriteren en te overleggen met de Europese Dienst voor extern optreden wat betreft op de lijst geplaatste derde landen;
- 2) waar mogelijk gebruik te maken van verordeningen in plaats van richtlijnen;
- 3) een kader vast te stellen voor het indienen van verzoeken inzake inbreuken op het Unierecht.

IX Wij bevelen de Europese Bankautoriteit aan om:

- 1) regels in te voeren om te voorkomen dat andere leden van de raad van toezichthouders panelliden tijdens hun besprekingen trachten te beïnvloeden;

- 2) richtsnoeren te verstrekken om geharmoniseerde informatie-uitwisseling tussen toezichthouders op nationaal en EU niveau te vergemakkelijken.

X Wij bevelen de Europese Centrale Bank aan om:

- 1) efficiëntere interne besluitvormingsprocedures op te zetten;
- 2) zijn toezichthoudende praktijken te wijzigen zodra richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit zijn vastgesteld.

XI De aanstaande wetgevende hervorming biedt de Commissie, het Europees Parlement en de Raad een kans om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken en een einde te maken aan de versnippering van het AML/CFT-kader van de EU.

Inleiding

Wat is witwassen?

01 Het witwassen van geld kan in de hele economie plaatsvinden, van gokken tot goederenhandel en vastgoedaankopen. Gewoonlijk moeten witwassers op een gegeven moment echter gebruikmaken van het banksysteem, met name bij het omzetten en doorsluizen van illegale opbrengsten (ook wel bekend als “versluiting”). Zie [figuur 1](#) voor meer details over hoe witwassen in zijn werk gaat. Uit de meest recente cijfers van Eurostat¹ blijkt namelijk dat in meer dan de helft van de EU-lidstaten meer dan 75 % van de gemelde verdachte transacties van kredietinstellingen kwamen. Daarom kunnen preventieve maatregelen in de bankensector een doeltreffend instrument zijn om de witwascyclus te doorbreken.

¹ Zie het verslag van Eurostat [Money laundering in Europe](#) (2013).

Figuur 1 — Hoe witwassen in zijn werk gaat



Bron: ERK, gebaseerd op definities van de intergouvernementele Financiële-actiegroep (FATF).

02 Een aanverwante dreiging van witwassen is financiering van terrorisme, zie **tekstvak 1**. Beleidslijnen om witwassen en financiering van terrorisme (ML/TF) aan te pakken, zijn onderling verbonden en vallen doorgaans onder dezelfde instrumenten, ook wel bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (AML/CFT) genoemd.

Tekstvak 1

Wat is financiering van terrorisme?

Financiering van terrorisme heeft betrekking op de toevoer van kapitaal naar terroristische organisaties, die vaak een grensoverschrijdende dimensie heeft. In sommige opzichten is financiering van terrorisme het omgekeerde van witwassen, aangezien vaak kleine bedragen aan legitieme opbrengsten worden samengevoegd en voor terroristische activiteiten worden gebruikt. Omdat beide activiteiten gepaard gaan met illegale financiële stromen, worden zij over het algemeen met behulp van dezelfde beleidsinstrumenten aangepakt.

Overheidsbeleid om witwassen tegen te gaan

03 Nationaal AML-beleid om witwassen te voorkomen en te bestraffen, gaat terug tot de jaren zeventig. Mondiaal gezien is het belangrijkste orgaan in dit opzicht de intergouvernementele Financiële-actiegroep (FATF), die in 1989 door de G7 werd opgericht en in Parijs is gevestigd. Onder de 39 leden van de FATF bevinden zich de Verenigde Staten, Rusland en China alsook de Europese Commissie en 14 EU-lidstaten.

04 De FATF stelt normen vast en bevordert doeltreffend optreden ter bestrijding van het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en andere, verwante bedreigingen van de integriteit van het internationaal financieel systeem. Zijn richtsnoeren hebben nu betrekking op preventieve maatregelen voor financiële instellingen alsook de aanbevolen bevoegdheden van regelgevers, toezichthouders en wetshandavingsinstanties. De FATF vergemakkelijkt de opstelling van wederzijdse evaluatierapporten (MER's), een systeem van periodieke collegiale toetsingen onder zijn leden om te beoordelen hoe goed zijn normen en aanbevelingen in de praktijk worden gebracht. De EU richt zich niet in dezelfde mate op collegiale toetsing van de uitvoering op nationaal niveau als bij de FATF-aanpak.

05 In 1991 keurde de EU, voortbouwend op de FATF-normen, een antiwitwasrichtlijn goed om te voorkomen dat criminelen van het vrije verkeer van kapitaal in de interne markt profiteren en om de inspanningen van de lidstaten wat betreft de aanpak van

witwassen te harmoniseren. De EU heeft de antiwitwasrichtlijn sindsdien vier keer bijgewerkt, aangezien de FATF-normen zijn geëvolueerd, waarbij zij de regels telkens heeft aangescherpt. Hierin kwam het groeiende besef op mondiaal niveau van de nadelige gevolgen van witwassen en nieuwe technieken van witwassers tot uitdrukking, terwijl tegelijkertijd het kader door middel van andere strafwetgeving werd versterkt. Nadere bijzonderheden over het wettelijke kader zijn te vinden in [bijlage I](#).

06 Vervolg en handhaving van witwasmisdrijven in de EU worden overgelaten aan de lidstaten, die verschillende normen en straffen toepassen. Van de overige FATF-landen hanteren de Verenigde Staten over het algemeen een meer penaliserende aanpak bij de handhaving van regels en straffen op het gebied van witwassen; in zaken van de afgelopen jaren werden hoge boetes en andere sancties opgelegd aan EU-banken die actief waren in de VS. Zie [bijlage IV](#) voor nadere bijzonderheden.

Verantwoordelijkheden van de EU en de lidstaten

07 Het AML/CFT-kader van de EU heeft tot dusver meestal de vorm van richtlijnen krachtens artikel 114 VWEU aangenomen. Dit in tegenstelling tot andere gebieden van wetgeving inzake financiële diensten waar een gemengde benadering van zowel verordeningen als richtlijnen gangbaarder is geworden. Wat betreft AML/CFT voorzien EU-organen dus in beleidsontwikkeling, richtsnoeren en toezicht, maar wordt de wetgeving in de lidstaten toegepast. Op EU-niveau is er niet één enkele AML/CFT-toezichthouder. Aangewezen nationale toezichthoudende AML/CFT-organen hebben als taak ervoor te zorgen dat financiële en andere instellingen die onder de AML/CFT-regels vallen hun verplichtingen nakomen, en corrigerende maatregelen te nemen als dat niet het geval is. Deze kunnen bestaan uit financiële sancties en beperkingen van bedrijfsactiviteiten. Financiële instellingen moeten ook verdachte activiteiten aan de financiële-inlichtingeneenheden (FIE's) van hun lidstaat melden, zie ook [figuur 2](#).

08 In tegenstelling tot de Verenigde Staten beschikt de EU niet over één toezichthouder voor witwassen voor bepaalde sectoren. Elke lidstaat beschikt over een toezichthouder (of toezichthouders) die bevoegd is (of zijn) om toezicht te houden op banken en ook andere “meldingsplichtige entiteiten”. De EU-organen beschikken over beperkte directe bevoegdheden. Het gedrag van de toezichthouders loopt sterk

uiteen, wat mogelijk leidt tot ongelijke behandeling in de verschillende lidstaten². In de Verenigde Staten is het Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) de belangrijkste regelgevende instantie op het gebied van AML/CFT, die banken, financiële instellingen en particulieren monitort. De acties van FinCEN hebben een mondiaal bereik, aangezien het bevoegd is banken buiten de VS te verbieden correspondentbankrelaties te hebben met banken in de VS als het redelijke gronden heeft om te concluderen dat een bank schuldig is aan directe betrokkenheid bij witwaspraktijken³.

09 Het directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie (DG FISMA)⁴ van de Commissie coördineert EU-beleid inzake bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. De Commissie heeft als taak te wijzen op risico's voor het financiële systeem van de EU en passende aanbevelingen aan relevante belanghebbenden te doen. Zij is ook belast met beleidsontwikkeling en met het waarborgen dat EU-wetgeving in de lidstaten wordt omgezet en uitgevoerd. De Commissie vervult daarom de belangrijkste rol bij het vergemakkelijken van de totstandbrenging van een robuust AML/CFT-kader in de EU. De Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en Europol hebben ook een rol te vervullen bij het genereren van relevante informatie over ML/TF ten behoeve van de Commissie.

10 De Europese Bankautoriteit (EBA) is sinds 2020 verantwoordelijk voor het leiden, coördineren en monitoren van de strijd van de financiële sector van de EU tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Voordien hadden haar werkzaamheden alleen betrekking op de bankensector; hierbij ging het onder meer om het ontwerpen van regelgevingsinstrumenten, zoals richtsnoeren, adviezen over ML/TF-risico's en verslagen. De EBA is ook bevoegd om vermeende inbreuken op het EU-recht door nationale toezichthouders in dit opzicht te onderzoeken. De EBA heeft geen bevoegdheden op het gebied van toezicht of handhaving.

² De EBA concludeerde onlangs dat eenzelfde inbreuk door eenzelfde financiële instelling daarom waarschijnlijk zal leiden tot het opleggen van verschillende sancties en maatregelen, afhankelijk van de vraag welke bevoegde autoriteit verantwoordelijk is om handhavingsmaatregelen te nemen, ofwel tot geen enkele sanctie of maatregel. [EBA Report on European Commission's call for advice on the future EU legal framework on AML/CFT](#), september 2020, paragraaf 88, blz. 23.

³ Dit kan leiden tot het faillissement van een bank.

⁴ In januari 2020 nam DG FISMA de verantwoordelijkheid voor AML/CFT over van het directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken (DG JUST).

11 De Europese Centrale Bank (ECB) is belast met het prudentieel toezicht op grote banken in de eurozone. Prudentiële gevolgen van ML/TF-risico's zijn een steeds belangrijker onderwerp voor de ECB geworden, aangezien ML/TF uitdagingen kan opleveren op het gebied van toezicht alsmede een reputatierisico voor de sector als geheel. In 2019 is de ECB begonnen met het integreren van AML/CFT-overwegingen in zijn prudentieel toezicht dat wordt afgehandeld via de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder. Met de hulp van de EBA en de andere ETA's heeft zij met ongeveer vijftig AML/CFT-toezichthouders overeenkomsten inzake de uitwisseling van informatie afgesloten; ECB-toezichthouders beoordelen de informatie, nemen deze mee in hun werkzaamheden inzake prudentieel toezicht en nemen indien nodig passende prudentiële maatregelen.

12 Europol ondersteunt de lidstaten bij hun strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. De belangrijkste EU-spelers worden genoemd in *figuur 2*.

Figuur 2 — Belangrijkste institutionele spelers op het gebied van AML/CFT in de EU



Bron: ERK.

Stand van zaken van het beleid

13 Een van de belangrijkste aspecten van het huidige beleidsdebat over de AML/CFT-architectuur van de EU is het ontbreken van centraal EU-toezicht op het gebied van AML/CFT, en hoe dit tot een ongelijk speelveld leidt⁵.

14 In mei 2020 heeft de Commissie een actieplan inzake AML/CFT aangenomen in de vorm van een mededeling met verschillende pijlers⁶, samen met de publicatie van de herziene methodologie voor de identificatie van derde landen met een hoog risico. In dit kader zal de Commissie de opstelling van één “rulebook” en de oprichting van één toezichthoudend orgaan voor AML/CFT voorstellen. Dit werd vervolgens breed gesteund door het Europees Parlement⁷.

15 In november 2020 heeft de Raad conclusies⁸ uitgebracht waarin deze beleidsdoelstellingen in grote lijnen worden gesteund. De wetgevingsvoorstellen om de in de vorige paragraaf genoemde pijlers op te nemen zullen naar verwachting tegen medio 2021 worden ingediend door de Commissie.

⁵ Het Basel Institute of Governance heeft hierop gewezen in zijn “Basel AML Index: Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world” (uitgave 2020, blz. 4) door te stellen dat deze slechte prestaties in de lijn liggen van inbreuken op AML-bepalingen bij Europese banken in de afgelopen jaren en dat er alarm is geslagen over de kwaliteit van bancair en niet-bancair toezicht met betrekking tot AML/CFT.

⁶ Europese Commissie, *Actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme*, mei 2020.

⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 10 juli 2020 over een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme - Actieplan van de Commissie en andere recente ontwikkelingen.

⁸ Raad van de EU, *Conclusies van de Raad over bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering*, november 2020.

Reikwijdte en aanpak van de controle

16 Gezien het belang van AML/CFT-beleid in de EU, recente spraakmakende gevallen van ML/TF in de bankensector en de huidige drang naar hervorming besloten wij aspecten van de efficiëntie en doeltreffendheid ervan te controleren. Met ons verslag willen wij belanghebbenden informeren en aanbevelingen doen om de ontwikkeling van beleid en verdere uitvoering te ondersteunen.

17 De belangrijkste controlevraag was of de acties van de EU in de strijd tegen witwassen in de bankensector goed worden uitgevoerd. Hoewel onze controle is gericht op de bankensector, kunnen de conclusies ook relevant zijn voor ML/TF-beleid voor andere sectoren. Wij hebben FIE's buiten de reikwijdte van deze controle gehouden. De subvragen zijn de volgende:

- Stelt de EU een lijst van derde landen op waarin specifieke bedreigingen voor de EU worden geïdentificeerd?
- Heeft de Commissie de witwasrisico's voor de interne markt naar behoren beoordeeld?
- Heeft de Commissie de omzetting van EU-wetgeving in nationale wetgeving naar behoren beoordeeld?
- Hebben de Commissie en de EBA tijdig en doeltreffend actie ondernomen naar aanleiding van potentiële inbreuken op het EU-recht op het gebied van AML/CFT?
- Heeft de ECB ML/TF-risico's op efficiënte wijze in zijn prudentieel toezicht op banken opgenomen en op efficiënte wijze informatie met nationale toezichthouders gedeeld?

18 De gecontroleerde instanties waren de Commissie (voornamelijk DG FISMA), de Europese Bankautoriteit (EBA) en de Europese Centrale Bank (ECB). De bevindingen zijn ook in samenspraak met de EDEO goedgekeurd. Bovendien hebben wij een elektronische enquête gehouden onder de 27 lidstaten van de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering (Expert Group on Anti-money Laundering and Counter Terrorist Financing — EGMLTF). De enquête betrof aspecten van de uitvoering van ML/TF-beleid op nationaal niveau, zoals risicobeoordeling en omzetting. Wij hebben antwoorden ontvangen van twintig landen. In dit verslag wordt regelmatig naar de enquête verwezen. Wij hebben ook vraaggesprekken gevoerd met bij AML/CFT-beleid en -toezicht betrokken overheidsinstanties uit vier lidstaten. We hebben deze geselecteerd op basis van hun omvang, locatie en ML/TF-risico's. Onze

uitvoerige werkzaamheden hebben we aan de hand van een steekproef van lidstaten dan wel banken in verschillende hoofdstukken uiteengezet, waarbij de selectiecriteria in de respectieve delen werden toegelicht. Wij hebben onze preliminaire bevindingen met een deskundigenpanel besproken.

19 Onze auditcriteria zijn gebaseerd op de internationale normen van de FATF⁹ en het Bazels Comité voor banktoezicht¹⁰. Het wettelijk kader (de antiwitwasrichtlijn, de RKV, de GTM-verordening en de EBA-verordening) en door de EBA uitgebrachte relevante richtsnoeren werden hier ook bij gebruikt. Wij hebben de activiteiten van de EBA waar relevant getoetst aan haar specifieke reglementen van orde. Wat de omzetting betreft, hebben wij verwezen naar de eigen richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie. Met het oog op de door de Commissie uitgevoerde risicobeoordeling hebben wij de relevante risicobeoordelingsnormen toegepast.

⁹ Aanbevelingen van de FATF 2012, zoals gewijzigd in juni 2019.

¹⁰ Bazels Comité voor banktoezicht, "Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision", en "Core Principles for Effective Banking Supervision".

Opmerkingen

De EU-lijst van risicovolle derde landen is niet afgestemd op de potentiële bedreigingen voor de EU

20 De Commissie is wettelijk verplicht tot het identificeren van landen buiten de EU met strategische tekortkomingen in hun nationale AML/CFT-kader die een risico vormen voor het financiële systeem van de EU¹¹. De Commissie keurt de lijst van derde landen met een hoog risico goed via een gedelegeerde handeling¹². Als de Commissie dergelijke derde landen¹³ identificeert, betekent dit dat meldingsplichtige entiteiten (waaronder banken) in de EU onmiddellijk veel strengere maatregelen moeten toepassen (met name verscherpt cliëntenonderzoek) wanneer zij zakendoen met personen en bedrijven in de landen die op de lijst staan. Dit dient ter bescherming van de goede werking van de interne markt en om de stroom van witgewassen geld in de EU te beperken. Er zijn meer dan 200 landen en gebieden die de EU in aanmerking moet nemen. De plaatsing van een land op de lijst kan leiden tot vertragingen en kosten bij het zakendoen voor EU-bedrijven en -burgers die met deze landen in zee willen gaan, en omgekeerd. Het kan ook leiden tot risicovermindering waarbij bedrijven zich vanwege de regelgevingslast strategisch uit marktsegmenten terugtrekken.

21 Wij beoordeelden of de procedure van de Commissie voor het genereren van een lijst van derde landen efficiënt en doeltreffend is, op basis van de relevante normen.

De methode van de Commissie voor het verzamelen van gegevens om een lijst van derde landen te genereren was efficiënt, maar werd belemmerd door een gebrek aan tijdige medewerking door de EDEO

22 Op grond van de antiwitwasrichtlijn moet de Commissie betrouwbare en actuele informatiebronnen in aanmerking nemen bij het maken van haar beoordelingen, waaronder de AML/CFT-kaders van derde landen. Als eerste stap heeft de Commissie in juli 2018 een werkdocument van haar diensten goedgekeurd en gepubliceerd

¹¹ Overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/849 (“vierde AML-richtlijn”) en Richtlijn (EU) 2018/843 (“vijfde AML-richtlijn”), artikel 9.

¹² Artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹³ De term “derde land” verwijst naar jurisdicties (landen en gebieden) buiten de EU.

waarin de werkprocedure voor het identificeren van jurisdicties van derde landen werd uiteengezet¹⁴ (“de 2018-methodologie”).

23 De methodologie is gebaseerd op vereisten van de antiwitwasrichtlijn en op normen, de methodologie en beste praktijken van de FATF. Hierin wordt ook van de FATF-procedure voor plaatsing op de lijst uitgegaan als grondslag voor EU-beleid ten opzichte van derde landen en wordt bovendien door Europol en de EDEO verzamelde landspecifieke informatie in aanmerking genomen. Het uitgangspunt is het meest recente wederzijdse evaluatierapport dat is opgesteld door de FATF of de relevante regionale instantie. De benadering van de Commissie verschilt enigszins van die van de VS. In de benadering van de VS kunnen verschillende niveaus van risico’s van derde landen worden onderscheiden en is meer op sancties gebaseerd.

24 De Commissie beschikt ook over andere processen voor plaatsing op de lijst die daadwerkelijk ML/TF-bedreigingen buiten de EU aanpakken, met name de lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied alsook de lijst van beperkende maatregelen (sancties). Deze worden met elkaar vergeleken in *bijlage III*. Beide lijsten zijn bedoeld om veranderingen buiten de EU te bevorderen, terwijl de lijst van derde landen op het gebied van AML/CFT voornamelijk defensief van aard is. Deze twee lijsten vloeien bovendien voort uit besluiten van de Raad.

25 In het kader van de methodologie (zie paragraaf 22) moet de Commissie ook gegevens van Europol en de EDEO verzamelen, omdat zij over de relevante expertise beschikken, waaronder ook landspecifieke informatie over risico’s inzake ML/FL in derde landen wat betreft de EDEO. Bij het bepalen van de reikwijdte en de prioriteiten heeft de Commissie zowel Europol als de EDEO formeel verzocht om informatie ten aanzien van de identificatie van de derde landen.

26 *Tabel 1* illustreert het door de Commissie gevolgde tijdschema voor het genereren en actualiseren van de lijst van derde landen.

¹⁴ Europese Commissie, *Methodology for identifying high risk third countries under Directive (EU) 2015/849*.

Tabel 1 — Stappen voor het genereren van de lijst van derde landen

Datum	Activiteit
14 juli 2016	Eerste gedelegeerde handeling op basis van de vierde AML-richtlijn waarbij de FATF-lijst grotendeels wordt overgenomen (meermaals bijgewerkt om rekening te houden met daaropvolgende lijsten van de FATF)
22 juni 2018	Methodologie van de Commissie voor een gedelegeerde handeling krachtens de vijfde AML-richtlijn (“de 2018-methodologie”)
Maart-september 2018	Bepaling van de reikwijdte door de Commissie en eigen analysefase (waaronder Europol en de EDEO)
September 2018 — januari 2019	Samenwerking van de Commissie met de lidstaten over ontwerpen van landendossiers en ontwerp van een gedelegeerde handeling
13 februari 2019	Vaststelling door de Commissie van een gedelegeerde handeling op basis van de 2018-methodologie
7 maart 2019	Verwerping van de gedelegeerde handeling door de Raad (zie paragraaf 34)
7 mei 2020	Vaststelling van de bijgewerkte gedelegeerde handeling waarbij deze meer in overeenstemming met FATF-lijsten is gebracht
7 mei 2020	Goedkeuring van de herziene methodologie voor gebruik vanaf 7 maart (“de 2020-methodologie”)

Bron: ERK.

27 Europol heeft de Commissie tijdig en consistent informatie bezorgd voor het bepalen van de reikwijdte en de prioriteiten. De EDEO heeft de door de Commissie schriftelijk aangevraagde informatie aanvankelijk niet verstrekt, maar heeft slechts in een later stadium gegevens bezorgd. Doordat het ontbrak aan landspecifieke informatie op het moment dat deze aanvankelijk werd gevraagd, was het proces minder efficiënt.

28 Er waren ook problemen ten aanzien van de samenwerking met derde landen. In het kader van de methodologie moeten de Commissie en de EDEO op gecoördineerde wijze samenwerken en ervoor zorgen dat het betrokken derde land volledig en tijdig op de hoogte wordt gesteld van de vaststelling van de gedelegeerde handeling. Wij hebben geen bewijs gevonden dat dit op adequate wijze heeft plaatsgevonden.

29 De Commissie keurt de lijst van derde landen met een hoog risico door middel van een gedelegeerde handeling goed. Hiertoe moet de Commissie eerst deskundigengroepen van vertegenwoordigers van de lidstaten raadplegen.

30 De Commissie heeft via de EGMLTF met de Raad gecommuniceerd en verzocht om inbreng over de opstelling van de risicoprofielen van landen, de AML/CFT-beoordelingen en het ontwerp van de gedelegeerde handeling. Tijdens het overleg over de opstelling van de risicoprofielen van landen en AML/CFT-beoordelingen (“landeninformatiebladen”) in november 2018 (zie [tabel 1](#)) heeft bijna de helft van de lidstaten de Commissie relevante input bezorgd.

De beoordelingen van de Commissie zijn volledig, maar leunden zwaar op FATF-rapporten

31 In het kader van de methodologie moet de Commissie landenprofielen voor elk beoordeeld land opstellen waarin bedreigingen en risico's worden beschreven; ook moet zij op basis van de analyse van acht bouwstenen een algemene beoordeling maken van het niveau van tekortkomingen van het betrokken derde land.

32 Op grond van onze analyse van een steekproef van tien landen stellen wij vast dat de Commissie erin is geslaagd op doeltreffende wijze informatie over derde landen te verzamelen en deze op te nemen in afzonderlijke landenprofielen die zij voor haar beoordelingen heeft gebruikt. In het algemeen bevatten de landenprofielen in de meeste gevallen volledige en relevante informatie, die uit zowel interne als openbaar toegankelijke informatiebronnen is gehaald. Ze leunen echter zwaar op wederzijdse evaluatierapporten die aan de hand van de FATF-methodologie zijn opgesteld en waarvan sommige wel tien jaar oud zijn.

33 In de methodologie van de Commissie wordt geen gebruikgemaakt van wegings- of beoordelingscriteria die worden toegekend aan elke bouwsteen en/of toegekende ratings waarbij de keuze van jurisdicties uiteindelijk is gebaseerd op een deskundig oordeel. In onze steekproef hebben wij echter geen inconsistenties vastgesteld tussen jurisdicties die wel of niet door de Commissie zijn geselecteerd.

De eerste poging tot het opstellen van een autonome EU-lijst van derde landen was mislukt en bijgevolg gaat de huidige EU-lijst niet verder dan de FATF-lijst

34 De Commissie stelde de gedelegeerde handeling op 13 februari 2019 vast, waarbij 23 derde landen met een hoog risico werden geïdentificeerd (zie [tabel 1](#)). De gedelegeerde handeling kon alleen in werking treden als het Europees Parlement en de Raad binnen een maand na de kennisgeving van de handeling geen bezwaar indienden. Op 7 maart 2019 besloot de Raad unaniem de door de Commissie voorgestelde ontwerplijst te verwerpen. Tal van lidstaten spraken hun bezorgdheid uit over het feit dat zij door het raadplegingsproces heen waren gejaagd. Het Parlement onderschreef de gedelegeerde handeling daarentegen in zijn resolutie van 14 maart 2019.

35 Na de verwerping door de Raad stelde de Commissie in mei 2020 een nieuwe gedelegeerde handeling voor (zie [tabel 1](#)). Dit gebeurde op grond van afstemming op het FATF-proces door alleen landen in aanmerking te nemen die door de FATF op de lijst waren gezet en ervan af waren gehaald. Deze lijst was beperkter in omvang. Deze werd door het Parlement noch de Raad verworpen en is momenteel van kracht. Ter informatie tonen wij de lijst van februari 2019 met vermelding van de landen die toentertijd niet op de FATF-lijst stonden (zie [tabel 2](#)).

36 Over het algemeen is het proces om een autonome EU-lijst van derde landen op te stellen niet doeltreffend geweest. Tot op heden heeft de EU geen overeenstemming bereikt over een lijst van derde landen die verder gaat dan de geldende FATF-lijst en waarmee specifieke bedreigingen voor de EU worden aangepakt. De gekozen risicorespons vindt alleen op landniveau plaats en is niet gericht op de entiteit of sector zoals in het geval van de EU-sanctielijst.

37 In mei 2020 maakte de Commissie ook een verbeterde methodologie bekend voor gebruik voor het volgende proces voor plaatsing op de lijst, hetgeen momenteel wordt uitgevoerd. Deze bouwt voort op de vorige methodologie en zal een grotere samenwerking met derde landen inhouden. Dit zal in feite inhouden dat er twaalf maanden nodig kunnen zijn om een nieuw derde land op de lijst te plaatsen. Onze opmerkingen over de tekortkomingen van de vorige methodologie blijven relevant voor de uitvoering van de huidige methodologie.

Tabel 2 — Verworpen lijst van 2019

Jurisdicties op de EU-lijst	
In de geldende FATF-lijst opgenomen landen	Niet in de geldende FATF-lijst opgenomen landen
Democratische Volksrepubliek Korea Iran Bahama's Botswana Ethiopië Ghana Pakistan Sri Lanka Syrië Trinidad en Tobago Tunesië Jemen	Afghanistan Amerikaans-Samoa Guam Irak Libië Nigeria Panama Porto Rico Samoa Saudi-Arabië Amerikaanse Maagdeneilanden

Bron: ERK.

In de risicoanalyse van de Commissie voor de interne markt van de EU ontbreekt het aan geografische focus, prioritering en gegevens

38 Op grond van de vierde AML-richtlijn moet de Commissie specifieke ML/TF-risico's die van invloed zijn op de interne markt en betrekking hebben op grensoverschrijdende activiteiten beoordelen; zij moet hierover om de twee jaar, of waar nodig vaker, verslag uitbrengen. Dit is de zogenaamde supranationale beoordeling (SNRB). De eerste SNRB werd in 2017 uitgevoerd en de tweede in 2019. Met deze vorm van in kaart brengen van risico's wordt beoogd de omvang en locatie van problemen in de Unie vast te stellen teneinde te helpen passende corrigerende maatregelen te treffen. Daarnaast is het een belangrijk instrument voor beleidsmakers en banken, waarbij zij een beeld krijgen van waar zij hun acties op moeten richten om ML/TF-risico's zo goed mogelijk te verminderen. De lidstaten moeten ook een nationale risicobeoordeling uitvoeren, maar die hebben wij niet geëvalueerd. De Commissie moet tevens statistieken van de lidstaten over de kwantitatieve omvang van witwasactiviteiten verzamelen.

39 Wij beoordeelden of de procedure van de Commissie voor het genereren van een SNRB en het bekendmaken van statistieken efficiënt en doeltreffend was, op basis van de relevante normen.

Volgens de methodologie van de Commissie worden geen sectoren op basis van risico geprioriteerd, wordt geen geografische focus gehanteerd en worden geen veranderingen in de loop der tijd getoond

40 De methodologie van de Commissie is op de benadering van de FATF gebaseerd. Deze benadering voorziet in alle nodige details overeenkomstig risicobeheersnormen (zie [tabel 3](#)).

41 De voor de uitvoering van de SNRB gehanteerde benadering beoogt op EU-niveau vastgestelde kwetsbaarheden te beoordelen via een systematische analyse van de witwasrisico's in verband met de technieken die worden toegepast door potentiële daders op het gebied van witwassen van geld en financiering van terrorisme.

42 De werkzaamheden van de Commissie voor de SNRB van 2019 bestonden uit een analyse en begeleidende beoordeling voor elk van de 47 producten of diensten, waarbij de relevante bedreigingen, kwetsbaarheden en conclusies werden uiteengezet; zie [tabel 3](#).

Tabel 3 — Door de Commissie uitgevoerde supranationale risicobeoordelingen

	2017	2019
Bedrijfssectoren	10	11
Producten of diensten	40	47
Gemiddelde bedreiging (ERK-steekproef)	2,7 ¹⁵	3,2
Gemiddelde kwetsbaarheid (ERK-steekproef)	2,8	3,0

Opmerking: onze steekproefsgewijze benadering wordt in paragraaf [46](#) uiteengezet. Onder “bedreiging” wordt verstaan de waarschijnlijkheid dat een product of dienst voor illegale doeleinden wordt misbruikt. Onder “kwetsbaarheid” worden verstaan de potentiële tekortkomingen van diezelfde producten of diensten waardoor terroristische groeperingen of criminele organisaties die kunnen misbruiken voor illegale doeleinden.

Bron: ERK-analyse op basis van documentatie van de Commissie.

¹⁵ Schaal van 1 (gering) tot 4 (ernstig).

43 De SNRB werd geactualiseerd aan de hand van informatie op grond van een voortdurende uitwisseling met belanghebbenden, waaronder de lidstaten, beroepsorganisaties en ngo's. In onze enquête kwam 50 % van de lidstaten tot de conclusie dat de SNRB zeer nuttig was voor het ontwikkelen van beleid op nationaal niveau en 40 % antwoordde dat de SNRB enigszins nuttig was.

44 De Commissie legt sectorale beoordelingen niet per prioriteitsniveau voor (totale score: bedreiging vermenigvuldigd met kwetsbaarheid bijvoorbeeld), maar per bedrijfssector. De begeleidende mededeling van de Commissie bevat echter wel een overzicht van de risico's voor de sectoren. De Commissie heeft geen beoordeling per sector gemaakt van de vraag of het niveau van algemene bedreiging of kwetsbaarheid tussen 2017 en 2019 toenam. Daarnaast maakt het gebrek aan vergelijkbare statistieken het moeilijker voor de Commissie om bedreigingen van de verschillende sectoren te vergelijken (zie ook paragraaf [48](#)).

45 Volgens de methodologie voor risicobeoordeling die door de Commissie met behulp van de EGMLTF werd opgezet, wordt de impact van de vastgestelde restrisico's na analyse van de bedreigingen en kwetsbaarheden in alle gevallen als "voortdurend significant" beschouwd. Dit duidt op het ontbreken van prioriteitsbepaling in dit kader.

46 Voor onze analyse selecteerden we een steekproef van 3 van de 47 producten en diensten (e-geld, courtage en vermogensbeheer – particuliere bankzaken), omdat zij relevant zijn voor de bankensector en hoog scoorden op het gebied van kwetsbaarheid. Dit waren onze bevindingen:

- hoewel wij nota namen van de inbreng van diverse belanghebbenden op de ontwerpbladen, was het niet mogelijk deze duidelijk aan de verrichte beoordeling te koppelen;
- wij stelden vast dat de wijzigingen van de score niet werden gemotiveerd, met name waar de conclusies van kritieker belang werden;
- de risicobeoordeling heeft geen geografische focus, hoewel dit relevant zou zijn voor bepaalde sectoren;
- de Commissie mag, tussen de halfjaarlijkse bijwerkingen, updates doorvoeren voor ontwikkelingen in sectoren waar sprake is van snelle innovatie, maar heeft dat nooit gedaan;
- wat de follow-up van aanbevelingen betreft, is twee jaar wellicht niet genoeg voor de Commissie om de voltooiing van acties te kunnen controleren.

47 De follow-up van de SNRB van 2017 vond plaats terwijl de editie van 2019 werd opgesteld. Voor de drie geëvalueerde sectoren hebben wij in de SNRB van 2019 op sectorniveau geen duidelijke vermelding gevonden van de conclusies van deze follow-up. Het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad¹⁶ bevat echter wel een algehele follow-up van aanbevelingen.

De Commissie heeft geen verslag uitgebracht over ML/TF-statistieken

48 In het verleden waren er weinig betrouwbare schattingen van de omvang van witwassen in Europa, hetzij per sector of frequentie, hetzij uitgedrukt in geldbedragen. Sinds januari 2020 is de Commissie verplicht om statistieken te verzamelen met betrekking tot zaken die relevant zijn voor de doeltreffendheid van hun systemen ter bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en daar vervolgens verslag over uit te brengen. De lidstaten zijn ook verplicht om dergelijke statistieken in te dienen bij de Commissie¹⁷. De Commissie (DG FISMA) heeft stappen genomen om deze gegevens van de lidstaten te verzamelen, maar heeft er tot dusver nog geen verslag over uitgebracht. Voorts beschikt Eurostat niet over een methodologie om de kwantitatieve omvang van witwaspraktijken te verzamelen en te schatten.

49 Over het algemeen genomen stellen wij vast dat het risico door de Commissie in haar tweejaarlijkse beoordeling niet duidelijk wordt geprioriteerd en dat er geen geografische dimensie is. Bovendien publiceert de Commissie geen ML/TF-statistieken waarmee betere prioritering in dit kader mogelijk zou worden gemaakt. Dit alles ging ten koste van het vermogen van de Commissie, beleidsmakers en meldingsplichtige entiteiten om maatregelen te nemen ter beperking van de ML/TF-risico's.

¹⁶ *Verslag van de Commissie 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*, punt 4 — Aanbevelingen.

¹⁷ Vijfde AML-richtlijn, artikel 6, lid 2, punt b), en artikel 44; deze verplichtingen hebben betrekking op de Commissie, die de verantwoordelijkheden van Eurostat en/of andere DG's zoals FISMA kunnen omvatten.

Het omzetten van EU-wetgeving inzake AML/CFT is complex, de omzetting is ongelijk en de beoordeling door de Commissie verloopt traag

50 Het wettelijke EU-kader voor de preventie van witwassen neemt bijna volledig de vorm van richtlijnen aan, die in de wetgeving van de lidstaten moeten worden ingevoerd, en niet zo zeer van verordeningen. Wil een richtlijn op nationaal niveau van kracht worden, dan moeten de EU-lidstaten een nationale maatregel vaststellen, meestal in de vorm van wetgeving. Als de lidstaat EU-recht niet uitvoert, heeft de Commissie de uiteindelijke bevoegdheid over te gaan tot formele inbreukprocedures¹⁸ voor het Hof van Justitie van de Europese Unie.

51 In het kader van onze controle werd nagegaan of de Commissie de omzetting van het wettelijk EU-kader inzake AML/CFT doeltreffend beoordeelt¹⁹ aan de hand van de relevante normen inclusief de antiwitwasrichtlijn, de eigen richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie en andere interne richtsnoeren. Hiertoe hebben wij de controle van de vierde AML-richtlijn door de Commissie geëvalueerd. Deze trad in werking op 15 juli 2015 en de 28 lidstaten moesten deze richtlijn in nationaal recht omzetten en de Commissie uiterlijk op 26 juni 2017 in kennis stellen van alle nationale omzettingsmaatregelen. Terwijl de vierde AML-richtlijn nog werd omgezet, trad de vijfde AML-richtlijn medio 2018 echter al in werking.

52 Wij hebben onze beoordeling op grond van een steekproef van drie lidstaten en vijf van de 69 artikelen van de vierde AML-richtlijn uitgevoerd. We hebben artikelen gekozen die relevant waren voor de EU-bankensector en waarvoor problemen in verband met de naleving in de meeste lidstaten waren vastgesteld²⁰. Onze beoordeling was gericht op de eerste twee fasen van het proces voor nalevingscontrole, namelijk de controles van kennisgeving en omzetting, aangezien de meeste conformiteitscontroles van de Commissie nog lopen en nog niet zijn afgerond. Een beoordeling van de uitvoering van de wetgeving in de lidstaten viel buiten de

¹⁸ Deze vallen onder de bevoegdheden van de Commissie krachtens de artikelen 258 en 260 VWEU.

¹⁹ Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de Commissie krachtens artikel 17 VEU.

²⁰ Artikel 13 over cliëntenonderzoeksmatregelen; artikel 18 over verscherpt cliëntenonderzoek; artikel 30 over informatie over uiteindelijke begunstigden en een centraal register; artikel 45 over de bijkomende maatregelen in geval van de toepassing van het recht van een derde land en artikel 50 over samenwerking met de ETA's.

reikwijdte van onze controle. Het proces voor nalevingscontrole door de Commissie wordt uiteengezet in *figuur 3*.

Figuur 3 — Het proces van nalevingscontrole door de Commissie



Bron: ERK, op basis van de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie, toolbox 37.

De Commissie heeft nuttige stappen ondernomen om omzetting te bevorderen

53 Om de lidstaten bij te staan, verstrekt de Commissie instrumenten ter bevordering van de naleving²¹. De Commissie heeft tussen september 2015 en april 2016, d.w.z. vóór de omzettingstermijn, vijf workshops voor alle lidstaten georganiseerd. In het algemeen stelden wij vast dat de workshops betrekking hadden op alle cruciale onderwerpen ten aanzien van de omzetting van de vierde AML-richtlijn. Uit onze enquête bleek dat 17 van de 20 lidstaten (85 %) de bijstand van de Commissie nuttig vonden²² en 70 % antwoordde dat de workshops een zeer nuttige manier vormden²³ om hen te ondersteunen bij hun omzettingswerkzaamheden. Een

²¹ Meer achtergrondinformatie is te vinden in ERK-evaluatie nr. 07/2018: “In de praktijk brengen van EU-recht: de toezichtverantwoordelijkheden van de Europese Commissie krachtens artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie”.

²² 25 % antwoordde dat workshops “zeer nuttig” zijn en 60 % gaf als antwoord “enigszins nuttig”.

²³ Bovendien gaven in onze enquête twaalf van de twintig lidstaten (60 %) aan dat informele contacten, bijv. bilaterale vergaderingen met de Commissie, “zeer nuttig” waren.

probleem dat door de lidstaten werd benoemd, was het feit dat de vijfde AML-richtlijn medio 2018 in werking trad, terwijl de omzetting van de maatregelen in het kader van de vierde AML-richtlijn nog in volle gang was. Dit legde druk op de administratieve capaciteit om omzettingsmaatregelen te voltooien.

54 Ondanks deze actie van de Commissie vóór de omzettingstermijn leidde zij tegen alle lidstaten tussen juli 2017 en maart 2019 inbreukprocedures in wegens niet-communicatie of onvolledige communicatie²⁴. Een week later hadden slechts zes lidstaten kennisgeving gedaan van volledige omzetting, zeven lidstaten van gedeeltelijke omzetting en hadden 15 lidstaten dit voor geen enkele maatregel ter omzetting van de vierde AML-richtlijn gedaan. Uit onze steekproef bleek echter dat sommige lidstaten de mate waarin zij omzettingsmaatregelen hadden genomen, hadden overdreven. Dit draagt bij aan een situatie waarbij AML-recht, ondanks de door de EU gewenste samenhang, op nationaal niveau uiteenlopend wordt uitgevoerd, waardoor de kwetsbaarheid van de interne markt voor ML/TF-risico's toeneemt (zie ook paragraaf 09).

Het inzetten van een contractant door de Commissie vertoonde tekortkomingen

55 De Commissie besteedde de toetsing van de naleving van de vierde AML-richtlijn uit aan een externe contractant die omzettings- en conformiteitscontroles op alle nationale omzettingsmaatregelen en voor alle 28 lidstaten diende te verrichten. Op grond van de interne richtsnoeren²⁵ dient de Commissie de verslagen van de externe contractant te evalueren. Uit onze controlewerkzaamheden bleek dat er gevolg werd gegeven aan deze interne richtsnoeren.

56 Het contract bevatte geen voorzorgsmaatregelen voor follow-upprocedures, dus toen het contract afliep, kwam de volledige last van het beoordelen van de omzetting voor alle 28 lidstaten bij de diensten van de Commissie te liggen. Dit is met name relevant voor de vierde AML-richtlijn, waarvoor het merendeel van de lidstaten kennis gaf van gedeeltelijke dan wel geen omzetting binnen de overeengekomen termijn en verschillende lidstaten melding maakten van een groot aantal omzettingsmaatregelen, in sommige gevallen gedurende vier jaar (tussen 2016 en 2020).

²⁴ Een week later hadden zes lidstaten kennisgeving gedaan van volledige omzetting en hadden 15 lidstaten nog van geen enkele maatregel kennisgegeven.

²⁵ *Richtsnoeren voor betere regelgeving, toolbox nr. 37* van de Commissie, blz. 285.

57 In de praktijk was de Commissie alleen in staat snel te reageren door een inbreukprocedure in te stellen wanneer een lidstaat melding maakte van volledige noch gedeeltelijke omzetting. In onze steekproef heeft één lidstaat dat gedaan. De Commissie stuurde een maand na het verstrijken van de termijn in juni 2017 een ingebrekestelling naar de lidstaat.

58 In onze steekproef had de Commissie minimaal twintig maanden en maximaal veertig maanden nodig om de algehele omzettingscontroles inclusief de inbreukprocedures ten aanzien van de vierde AML-richtlijn af te ronden (zie [tabel 4](#))²⁶. Dit is aanmerkelijk langer dan de doelstelling in de eigen richtsnoeren van de Commissie²⁷. Een van de redenen hiervan was de tijd die de lidstaten namen voor de omzetting en kennisgeving van de vierde AML-richtlijn alsook de onvolledigheid van de omzettingsmaatregelen. Bovendien kunnen conformiteitscontroles alleen van start gaan als de omzettingscontroles (inclusief een mogelijke inbreukprocedure vanwege problemen met de volledigheid) zijn afgerond²⁸, hetgeen het proces kan vertragen. Een groot aantal maatregelen werd door de verschillende lidstaten aangemeld, in de loop van een periode van twee tot vijf jaar (zie [figuur 4](#)).

Tabel 4 — Omzetting per land in de steekproef

Activiteit	Land 1	Land 2	Land 3
Aanvang van de omzettings- en conformiteitscontrole	Juni 2017	November 2017	Juni 2017
Kennisgeving van maatregelen door de lidstaat (eerste tot laatste kennisgeving)	Januari 2017 — augustus 2020	November 2017 — februari 2018	Juli 2017 — mei 2020
Verklaring van omzetting van de lidstaten (juli 2017)	Gedeeltelijk	Ontbrekend/geen	Volledig

²⁶ Vanaf september 2020.

²⁷ *Richtsnoeren voor betere regelgeving, toolbox nr. 37* van de Commissie.

²⁸ Omzettingscontroles gaan van start bij het verstrijken van de omzettingstermijn.

Activiteit	Land 1	Land 2	Land 3
Duur van de omzettingscontrole (maanden) — streefdoel: 6 maanden ²⁹	7	20	21
Duur van de conformiteitscontrole (maanden) — streefdoel: 16/24 maanden ³⁰	Loopt nog	Loopt nog	Loopt nog
Ingestelde inbreukprocedures — Ingebrekestelling	Januari 2018	Juli 2017	Maart 2019
— Met redenen omkleed advies	Maart 2019	-	-
— Verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU)	Juli 2020	-	-
Afsluiting (van omzettingssgerelateerde kwesties)	Oktober 2020	Juli 2019	Juli 2020
Totale duur van omzettingscontroles inclusief inbreukprocedures	40	20	37

Bron: ERK-analyse van documentatie van de Commissie, eind november 2020.

59 Wat de nalevingscontroles (zie paragraaf 52) betreft, bleek uit onze evaluatie dat de kwaliteit van de documentatie van de Commissie nadat de externe contractant zijn werkzaamheden had afgerond, aanmerkelijk verschilde per lidstaat. Voor een van de landen in de steekproef kon de Commissie geen gegevens over structurele follow-up door haar personeel voorleggen. Met uitzondering van het model voor nalevingscontroles beschikte de relevante eenheid van de Commissie niet over richtsnoeren op eenheidsniveau en er was een groot personeelsverloop. De Commissie beschikte niet over een strategie om te zorgen voor een institutioneel geheugen over

²⁹ De Commissie beoogt overeenkomstig haar [richtsnoeren voor betere regelgeving, toolbox 37](#) de omzettingsscontrole binnen zes maanden na het verstrijken van de omzettingstermijn af te ronden. Indien lidstaten geen kennis geven van de omzettingsmaatregelen binnen de termijn, zal zo snel mogelijk een inbreukprocedure worden ingesteld. In dat geval zal de periode van zes maanden ingaan als de maatregelen zijn aangemeld. Aangezien het einde van deze periode niet in de richtsnoeren voor betere regelgeving wordt aangegeven, berekenden wij dit vanaf de uiterste datum voor omzetting tot de instelling van de inbreukprocedure (landen 1 en 3) en in het geval van een ontbrekende verklaring (land 2) vanaf de eerste kennisgeving tot aan de afsluiting van de zaak.

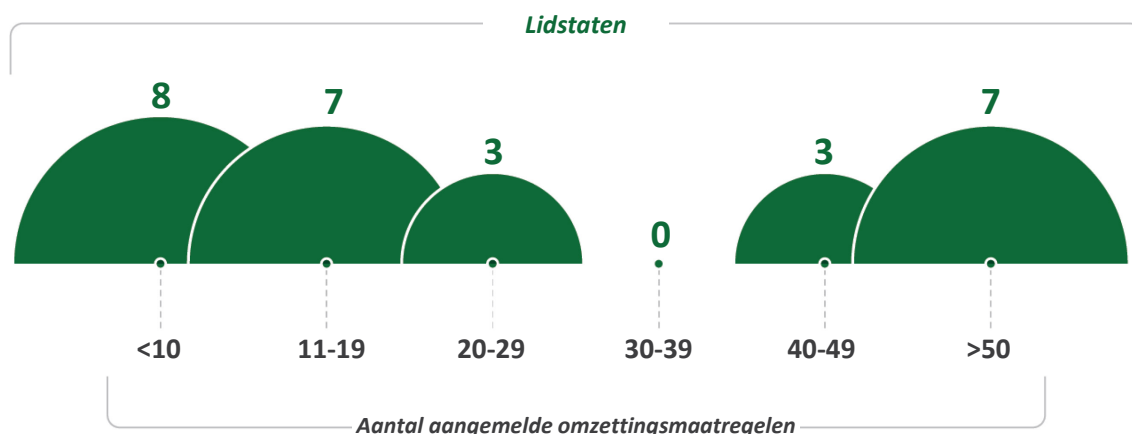
³⁰ *Idem.*

iets wat een specialistisch thema blijft. Dit ondanks het feit dat de EU-wetgeving inzake AML/CFT momenteel haar vijfde herhalingsproces doorloopt.

Veel lidstaten werkten niet volledig mee met de Commissie

60 De vierde AML-richtlijn is een complexe richtlijn die in de meeste lidstaten niet in één wetgevingshandeling is omgezet, maar waarvoor de goedkeuring of wijziging van verschillende wetgevingshandelingen is vereist. 19 van de 20 lidstaten (95 %) die aan onze enquête hebben deelgenomen, waren het ermee eens dat de grootste uitdaging bij het omzetten van de vierde AML-richtlijn de complexiteit van wetgeving was, terwijl 60 % personele middelen een uitdaging noemde. Een van de lidstaten in onze steekproef meldde zijn 64 maatregelen in vijf fasen aan: drie maatregelen werden aangemeld vóór het verstrijken van de termijn, tien maatregelen na het verstrijken van de termijn in 2017, 16 maatregelen in 2018, 34 maatregelen in 2019 en één maatregel in 2020. Dit voorbeeld illustreert hoe complex het omzettingsproces in bepaalde lidstaten was, waarbij vaak verschillende ministeries waren betrokken³¹.

Figuur 4 — Aantal door de lidstaten aangemelde omzettingsmaatregelen voor de vierde AML-richtlijn



Bron: ERK-analyse van documentatie van de Commissie vanaf 23 november 2020.

³¹ Bovendien stelden twaalf van de twintig lidstaten (60 %) die aan onze enquête hebben deelgenomen dat vier of meer nationale ministeries bij de omzetting van de vierde AML-richtlijn waren betrokken.

61 De lidstaten dienden de Commissie toelichtende stukken inclusief omzettingstabellen voor te leggen³². Uit onze steekproef bleek dat de lidstaten dat niet altijd deden en dat sommige dit zelfs expliciet weigerden. Op grond van onze controle stelden wij vast dat ook niet alle lidstaten hun nationale omzettingsmaatregelen via de daarvoor bestemde databank aanmeldden, hetgeen de beoordeling van de omzetting van de vierde AML-richtlijn belemmerde. Door dit alles nam de werkbelasting van de Commissie toe.

62 De context hiervan is dat het HvJ-EU in 2019 concludeerde³³ dat de bewijslast bij de lidstaten ligt om voldoende duidelijke en precieze informatie over de maatregelen voor omzetting van een richtlijn te verschaffen. De omzetting van de vierde AML-richtlijn vond echter lang vóór de voornoemde arresten plaats.

Het ontbreken van de Commissie aan middelen voor het beheer van het proces

63 De eenheid van DG FISMA die verantwoordelijk is voor AML/CFT-toezicht werd de afgelopen jaren uitgebreid en bestaat momenteel uit 17 voltijdequivalenten (vte's). Zij is ook verantwoordelijk voor het opstellen van AML/CFT-wetgeving, voor dossierbehandeling, verzoeken inzake inbreuken op het Unierecht aan de EBA, de opstelling van lijsten van derde landen en de SNRB.

64 Voor de jaren 2017-2019 beschikte de eenheid over een beperkt aantal personeelsleden, die over het algemeen diverse verantwoordelijkheden hadden. Uit onze eigen berekeningen blijkt dat in sommige gevallen één ambtenaar verantwoordelijk was voor vier tot zes lidstaten, en dat er een groot personeelsverloop was.

65 Het gebrek aan personele middelen droeg bij tot de vertragingen ten opzichte van de eigen richtsnoeren van de Commissie, zoals uiteengezet in eerdere paragrafen. Voor sommige lidstaten beschikte de Commissie niet over personeel met de relevante taalvaardigheden om de omzetting te controleren en was zij daarom sterk afhankelijk van vertalingen, die extra tijd kostten.

³² Zie de *Gezamenlijke politieke verklaring van 28 september 2011 van de lidstaten en de Commissie over toelichtende stukken*.

³³ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 8 juli 2019 in zaak C-543/17, *Commissie/België*, herhaald in arrest van 16 juli 2020, *Commissie/Ierland*, C-550/18, ECLI:EU:C:2020:564, punt 74.

66 Over het algemeen genomen ontbrak het bij de beoordeling van AML/CFT-wetgeving door de Commissie aan doeltreffendheid. Dit had te maken met verschillende factoren, zoals de complexiteit van de wetgeving, ongelijke maatregelen door de lidstaten en een tekort aan middelen voor AML/CFT-taken bij de Commissie. Bovendien leidde het gebruik van richtlijnen tot een trage en ongelijke uitvoering van het EU-recht op het gebied van AML/CFT.

De Commissie en de EBA maakten geen doeltreffend gebruik van hun bevoegdheden inzake inbreuken op het Unierecht

67 Een belangrijke voorwaarde voor de goede werking van de interne markt is dat EU-recht inzake witwassen in de gehele Unie consequent wordt uitgevoerd. De rechtsgrondslag (kortweg de “EBA-verordening”³⁴ genoemd) verleent de EBA de bevoegdheid om een potentiële inbreuk op het Unierecht ten aanzien van AML/CFT-wetgeving op het niveau van de lidstaten te onderzoeken. Dit zou betrekking kunnen hebben op ontoereikend toezicht waardoor omvangrijke ML/TF-activiteiten binnen een bank kunnen plaatsvinden.

68 De EBA beschikt sinds haar oprichting in 2010 over bevoegdheden inzake inbreuken op het Unierecht. De procedure voor onderzoek van een inbreuk op het Unierecht wordt uiteengezet in de EBA-verordening en ook in het reglement van orde van de EBA. In *bijlage V* worden het proces, het tijdschema en de belangrijkste belanghebbenden beschreven.

69 Deze onderzoeken kunnen op initiatief van de EBA of op grond van verwijzing door een aantal andere organen, waaronder de Commissie, worden uitgevoerd. Daarom is het hele proces, inclusief verwijzing door de Commissie naar de EBA, relevant voor een beoordeling van de efficiëntie en doeltreffendheid van de wijze waarop met een potentiële inbreuk op het Unierecht wordt omgegaan. Het is ook relevant gezien het feit dat de Commissie de algehele verantwoordelijkheid op Unieniveau draagt voor de juiste toepassing van het EU-recht (zie ook paragraaf [51](#)). Wij onderzochten met name of de Commissie doeltreffend handelt wanneer zij te

³⁴ Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie, PB L 331 van 15.12.2010, blz. 12-47, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) 2019/2175 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2019.

maken heeft met potentiële inbreuken op het EU-recht op het gebied van AML/CFT en of de EBA deze doeltreffend en tijdig onderzoekt. We gingen na of de Commissie haar bevoegdheden ten aanzien van potentiële inbreuken op het EU-recht op het gebied van AML/CFT, met name haar (interne) procedures, gebruikt om de EBA te verzoeken een vermeende inbreuk op of niet-toepassing van het Unierecht te onderzoeken³⁵. Voorts beoordeelden wij of de EBA potentiële inbreuken op het Unierecht overeenkomstig haar bevoegdheden uit hoofde van de EBA-verordening onderzoekt.

70 Sinds 2015 zijn in totaal 48 gevallen vanuit diverse bronnen en met betrekking tot verschillende soorten recht, zoals prudentieel toezicht, bij de EBA neergelegd. Zij heeft nooit op eigen initiatief een onderzoek naar ML/TF ingesteld. Negen van deze 48 gevallen hadden betrekking op ML/TF, en van deze negen onderzochten we de vier verzoeken die de Commissie tussen 2016 en 2019 bij de EBA over aan ML/TF gerelateerde inbreuken op het Unierecht heeft ingediend, teneinde de samenhang tussen beide te onderzoeken.

Ad-hocbenadering door de Commissie van verzoeken inzake inbreuken op het Unierecht

71 De Commissie heeft geen interne richtsnoeren om een verzoek aan de EBA voor een onderzoek voor te leggen. De Commissie deed de verzoeken op ad-hocbasis en in de meeste gevallen volgden deze binnen enkele dagen nadateen AML/CFT-gerelateerde kwestie in een lidstaat in de media werd gemeld. Er vond geen formeel overleg tussen verschillende diensten van de Commissie plaats.

72 In drie van de vier onderzochte gevallen vroeg de Commissie de EBA om te verzekeren dat een specifieke financiële instelling aan de vereisten van artikel 1, lid 2, van de EBA-verordening voldeed en om een mogelijke inbreuk op of niet-toepassing van het Unierecht te onderzoeken. Niettemin hadden de toen geldende wettelijke bevoegdheden van de EBA betrekking op de werkzaamheden van de nationale toezichthouders, en niet rechtstreeks op de activiteiten van financiële instellingen.

73 Dit gebrek aan intern overleg en de onjuiste kwalificatie van de bevoegdheden van de EBA wijst erop dat de benadering van de Commissie *ad hoc* was.

³⁵ Krachtens artikel 17, lid 2, van de EBA-verordening.

Er deden zich aanzienlijke vertragingen voor in het optreden van de EBA ten aanzien van aantijgingen van inbreuken op het Unierecht

74 Van de vier verzoeken van de Commissie besloot de EBA om er twee niet te onderzoeken, maar zij deed dit pas na aanzienlijke vertraging. In het ene geval begon de EBA direct bewijs te verzamelen, maar ondernam zij vervolgens langer dan een jaar geen actie meer. In het andere geval ondernam zij helemaal geen actie om bewijs te verzamelen. Het uiteindelijke formele antwoord van de EBA aan de Commissie kwam in de vorm van een brief die in het ene geval 13 maanden, en in het andere geval 26 maanden later kwam. Daarin werd geconcludeerd dat de kans klein was dat de EBA zou overgaan tot onderzoek van de inbreuk op het Unierecht in het licht van het besluit in een eerdere zaak (zie de paragrafen **78** en **79**).

75 Er was geen duidelijke reden voor deze vertraging in de door ons onderzochte documenten van de EBA. Een dergelijke vertraging is niet verenigbaar met de beginselen van goed bestuur of wederzijdse samenwerking tussen EU-organen en -instellingen. De doeltreffendheid van het proces inzake inbreuken op het Unierecht is ook beperkt, aangezien de verzoeken lange tijd geen resultaat (in de vorm van een onderzoek dan wel een besluit niet te onderzoeken) opleverden. Dit betekende dat het tijdens deze periode moeilijker was voor de Commissie om maatregelen te nemen in verband met deze gevallen.

76 In de twee andere gevallen startte de EBA een onderzoek dat in beide gevallen leidde tot een ontwerpaanbeveling over een inbreuk op het Unierecht die bij de raad van toezichthouders van de EBA werd ingediend. In beide gevallen stelden wij vast dat de medewerkers van de EBA een uitgebreid onderzoek naar de betrokken kwestie verrichtten en daarbij de interne regels volgden. In het ene geval besloot de raad van toezichthouders dat er sprake was geweest van een inbreuk op het Unierecht, terwijl dit in het andere niet het geval was.

Nationale belangen speelden een rol bij de besluitvorming op hoog niveau van de EBA

77 In de eerste van de twee onderzochte gevallen stelde de raad van toezichthouders binnen de wettelijke termijn van twee maanden vast dat een inbreuk op het Unierecht had plaatsgevonden en werd de aanbeveling aan de betrokken nationale toezichthouder gericht. Deze stelde de EBA onmiddellijk op de hoogte van de ondernomen stappen. Overeenkomstig haar bevoegdheden en na overleg met de EBA besloot de Commissie dat deze stappen adequaat noch passend waren om naleving van het Unierecht te waarborgen. De Commissie bracht vervolgens advies uit aan de

betrokken nationale toezichthouder over de nodige acties. Over het geheel genomen troffen wij in dit eerste geval bewijs aan van efficiënte en doeltreffende samenwerking tussen de EBA en de Commissie wat betreft de uitvoering van hun respectieve rollen uit hoofde van de EBA-verordening.

78 In het tweede geval rondde de EBA het onderzoek naar een inbreuk op het Unierecht binnen de wettelijke termijn van twee maanden af. Voor het onderzoek wordt een panel bijeengeroepen dat bestaat uit de voorzitter van de EBA en zes andere leden van de raad van toezichthouders uit lidstaten waarvan de autoriteiten niet onder het onderzoek vallen. In dit geval behandelde het panel een ontwerpaanbeveling inzake een inbreuk op het Unierecht, die vervolgens ter beoordeling aan de volledige raad van toezichthouders werd toegezonden. Wij troffen schriftelijk bewijs aan van pogingen om te lobbyen bij panelleden gedurende de periode dat het panel overleg voerde over een potentiële aanbeveling aan de raad van toezichthouders. Uiteindelijk werd de ontwerpaanbeveling door de raad van toezichthouders verworpen.

79 Ten aanzien van de geldende normen inzake dit soort lobbying vallen alle leden van de raad van toezichthouders onder de bepalingen van artikel 42 van de EBA-verordening waarin het volgende staat vermeld: “vragen noch aanvaarden zij instructies van instellingen of organen van de Unie, van de regering van een lidstaat of van een ander publiek of privaat orgaan”. In hetzelfde artikel is het de lidstaten en andere publieke organen zoals nationale toezichthouders verboden pogingen te doen “invloed uit te oefenen op de leden van de raad van toezichthouders bij het vervullen van hun taken”. Hoewel de EBA een reglement van orde voor een onderzoek van een inbreuk op het Unierecht heeft uitgewerkt, bevat het geen specifieke richtsnoeren over de vraag of panelleden benaderingen van andere leden van de raad van toezichthouders moeten accepteren dan wel of deze andere leden bij panelleden mogen lobbyen.

80 De Commissie was niet aanwezig tijdens de bespreking van deze kwestie omdat zij geen stemrecht heeft, en werd formeel pas tien dagen na de vergadering van de raad van toezichthouders in kennis gesteld van het besluit en de motivering ervan. De Commissie concludeerde later dat jaar dat dit geval “vragen voor de toekomst [opwierp], onder meer over de wijze waarop kan worden gegarandeerd dat toezichthouders verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun optreden zodat

financiële instellingen het Unierecht naleven, met name wanneer er gewerkt wordt met minimumharmonisatierichtlijnen”³⁶.

81 In 2014 concludeerde de Commissie al dat het bestuur van de EBA het mogelijk maakt soms besluiten te nemen die meer gericht zijn op nationale dan op bredere EU-belangen³⁷. In ons eigen verslag over de stresstests van de EBA (SV 10/2019) werd geconcludeerd dat de dominante rol van nationale autoriteiten inhield dat er onvoldoende rekening werd gehouden met het EU-brede perspectief³⁸. Het voorkomen van lobbywerk zoals hierboven beschreven vormt verder bewijs dat nationale toezichthouders te dominant zijn binnen het bestuurlijke kader van de EBA.

82 Op 1 januari 2020 trad een nieuwe EBA-verordening in werking die voorzag in enkele wijzigingen van de procedure inzake inbreuken op het Unierecht in het algemeen en met betrekking tot AML/CFT. De in de vorige paragrafen beschreven belangrijkste tekortkomingen inzake bestuur bij de EBA blijven echter bestaan.

De informatie-uitwisseling tussen de Commissie en de EBA is niet geformaliseerd

83 In de twee door de EBA onderzochte gevallen van een inbreuk op het Unierecht ging zij heel verschillend te werk wat betreft het delen van documenten met de Commissie, die een niet-stemgerechtigd lid van de raad van toezichthouders is.

84 In het eerste geval (zie paragraaf 77) deelde zij de ontwerpaanbeveling met de vertegenwoordiger van de raad van toezichthouders van de Commissie. In het tweede geval (zie de paragrafen 78 en 79) weigerde de EBA om voorafgaand aan de vergadering van de raad van toezichthouders enig document met de Commissie te delen vanwege het in haar oprichtingsverordening vastgelegde beroepsgeheim. Zij

³⁶ *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn*, 2019.

³⁷ *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de werking van de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's) en het Europees Systeem voor financieel toezicht (ESFS)*, 2014.

³⁸ Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer nr. 10/2019 *EU-brede stresstests voor banken: een ongeëvenaarde hoeveelheid verstrekte informatie over banken, maar meer coördinatie en aandacht voor risico's nodig*, paragraaf 113.

bezorgde uiteindelijk een maand nadat het besluit was genomen de ontwerpaanbeveling aan de Commissie.

85 Wij stelden ook vast dat er geen geformaliseerde uitwisseling tussen de EBA en de Commissie plaatsvindt nadat de Commissie de EBA een verzoek inzake een potentiële inbreuk op het Unierecht heeft toegezondend, maar veeleer een informeel contact. Hoewel de op dat moment geldende EBA-verordening het niet vereiste, zou een geformaliseerde regelmatige uitwisseling tussen de twee partijen hebben gezorgd voor meer duidelijkheid en voor traceerbaarheid van de stappen die de EBA beoogde te nemen naar aanleiding van een dergelijk verzoek van de Commissie; bovendien had de Commissie zo haar verwachtingen qua termijnen en prioriteiten kenbaar kunnen maken wanneer zij gelijktijdig meerdere verzoeken inzake inbreuken op het Unierecht aan de EBA richtte.

86 In het algemeen ontbreekt het bij het proces inzake inbreuken op het Unierecht aan doeltreffendheid. De Commissie volgt een ad-hocbenadering om verzoeken te doen en de raad van toezichthouders van de EBA richt zich (ondanks efficiënte voorbereidingswerkzaamheden door het personeel) niet op het EU-belang bij het gebruik van zijn bevoegdheden inzake inbreuken op het Unierecht.

De ECB is begonnen ML/TF-risico's in het prudentieel toezicht te integreren, maar de informatie-uitwisseling is ondanks verbeteringen niet volledig efficiënt

87 Eind 2014 werd de ECB verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (kortweg “banken” genoemd) binnen de bankenunie³⁹, hetgeen in de praktijk rechtstreeks toezicht op ongeveer 120 banken of bankgroepen in de eurozone inhoudt.

88 Bij prudentieel toezicht en AML/CFT-toezicht worden verschillende doelstellingen en benaderingen gehanteerd. ML/TF-risico's en prudentiële bezwaren kunnen elkaar overlappen en er is complementariteit tussen de twee soorten toezicht. Zo zou een bedrijfsmodel dat op ML/TF berust de kans op een bankfaillissement kunnen

³⁹ Zoals bepaald krachtens artikel 33, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (de “GTM-verordening”).

vergroten. Of het vóórkomen van ML/TF zou kunnen wijzen op anderszins slecht risicobeheer dat uit prudentieel oogpunt relevant is.

89 Toen in 2013 de nieuwe toezichthoudende bevoegdheden werden toegewezen aan de ECB, werd daarbij specifiek de verantwoordelijkheid uitgesloten voor de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme⁴⁰; deze bevoegdheden bleven berusten bij de voor het toezicht op ML/TF verantwoordelijke nationale autoriteiten (kortweg “nationale AML/CFT-toezichthouders” genoemd). In de overwegingen van de GTM-verordening is bepaald dat de ECB ten volle moet samenwerken met deze nationale AML/CFT-toezichthouders⁴¹. Om latere juridische onzekerheid⁴² omtrent deze samenwerking weg te nemen, trad wetgeving om specifieke samenwerking te vergemakkelijken in 2018⁴³ en 2019⁴⁴ in werking.

90 In de lidstaten maken nationale toezichthouders voor ML/TF gewoonlijk deel uit van hetzelfde overheidsorgaan dat prudentieel toezicht op banken uitoefent. In het algemeen wezen de lidstaten die wij hebben gesproken op de potentiële synergieën van een dergelijke benadering binnen hun nationale kaders.

91 Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) werd in 2014 opgericht, maar onze controle is gericht op ontwikkelingen tussen 2018 en juni 2020. Wij richtten ons op het onderzoeken of de ECB bij zijn prudentieel toezicht efficiënt gebruikmaakte van geïdentificeerde ML/TF-risicofactoren.

⁴⁰ Zie artikel 127, lid 6, VWEU en overweging 28 van de GTM-verordening.

⁴¹ Overweging 29 van de GTM-verordening.

⁴² De wetgeving voorzag niet gelijktijdig in overeenkomstige vrijstellingen van de beroepsgeheimregeling. In overweging 19 van de vijfde AML-richtlijn wordt dit erkend en is het volgende bepaald: “De uitwisseling van vertrouwelijke informatie en de samenwerking tussen enerzijds de autoriteiten die in het kader van AML/CFT bevoegd zijn voor het toezicht op de financiële en kredietinstellingen en anderzijds de prudentiële toezichthouders mogen niet onbedoeld worden belemmerd door rechtsonzekerheid die zou kunnen ontstaan door het ontbreken van uitdrukkelijke voorschriften op dit gebied. Een verduidelijking van het rechtskader is nog belangrijker nu het prudentiële toezicht in bepaalde gevallen is toevertrouwd aan toezichthouders die niet verantwoordelijk zijn voor AML/CFT, zoals de Europese Centrale Bank (ECB).”

⁴³ De vijfde AML-richtlijn trad in juni 2018 in werking.

⁴⁴ RKV V trad in juni 2019 in werking.

92 Tevens gingen we na of er een passend kader voorhanden was om efficiënte informatie-uitwisseling tussen de ECB en de nationale toezichthouders te vergemakkelijken. Wij beoordeelden of er gebruik werd gemaakt van een robuuste methodologie om prudentiële gevolgen van risico's inzake ML/FT efficiënt te integreren in het lopende prudentieel toezicht van de ECB, namelijk in de context van de Procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder.

93 Ook evalueerden wij de toepasselijke EBA-richtsnoeren inzake de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder, de toezichtshandleiding van de ECB, de interne controles binnen de ECB en gerelateerde statistische informatie. Voorts onderzochten wij de uitvoering ervan op basis van een steekproef van twaalf banken⁴⁵ die onder direct toezicht van de ECB stonden. Hiertoe richtten wij ons op de laatste twee afgeronde cycli van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder van 2018 en 2019. Wij stelden onze steekproef op basis van risico samen, waarbij de focus lag op banken waar de ECB de meeste communicatie met nationale toezichthouders had, terwijl ook voor geografische spreiding werd gezorgd.

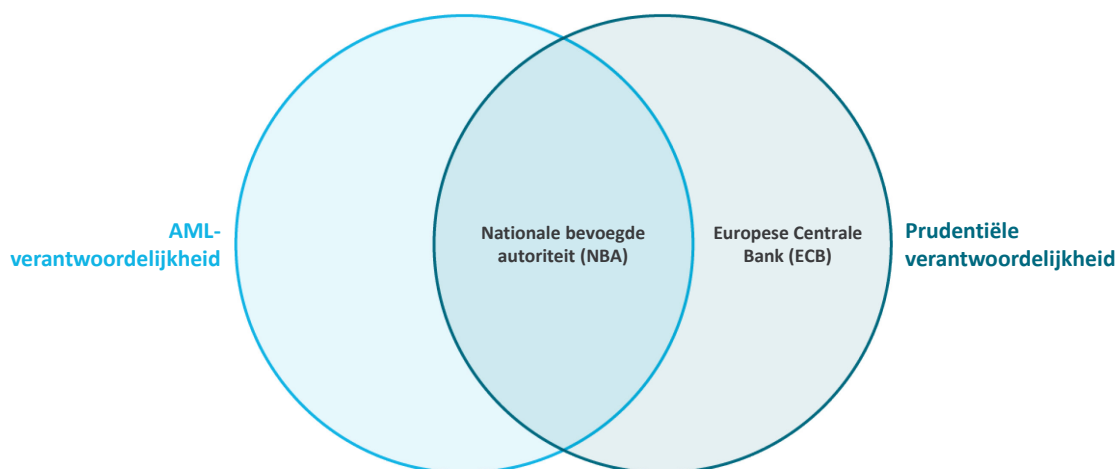
Ondanks verbeteringen is de informatie-uitwisseling tussen nationale toezichthouders en de ECB niet volledig efficiënt

94 Uit onze gesprekken met ECB-medewerkers bleek dat interactie tussen de ECB en nationale AML/CFT-toezichthouders vóór 2019 op informele basis via lopend toezicht plaatsvond, zij het niet per se op consistente en gestructureerde wijze. Hier vonden wij geen bewijs van, omdat de door ons beoordeelde cycli van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder niet onder die periode vielen.

95 Bovendien heeft de overgrote meerderheid van nationale prudentiële toezichthouders ook een AML/CFT-toezichtsmandaat (zie [figuur 5](#)), de zogeheten “geïntegreerde toezichthouders”. De mate van informatie-uitwisseling tussen deze toezichthouders loopt uiteen vanwege factoren zoals de organisatorische structuur en nationale wetgeving. In sommige gevallen werd er geen informatie intern uitgewisseld, hetgeen wijst op de rol die de ECB kan vervullen bij het vergemakkelijken van informatie-uitwisseling.

⁴⁵ Om precies te zijn, kredietinstellingen van twaalf significante groepen onder toezicht.

Figuur 5 — Verantwoordelijkheden wat betreft prudentieel en AML/CFT-toezicht van banken



NB: de ECB werkt alleen samen met nationale toezichthouders van krediet- en financiële instellingen.
Bron: ERK, op basis van de relevante wetgeving; in een klein aantal lidstaten zijn nationale bevoegde autoriteiten voor prudentiële en AML/CFT-doeleinden aparte overheidsorganen.

96 Begin 2019 tekenden de ECB en de nationale toezichthouders een overeenkomst over de praktische afspraken voor informatie-uitwisseling (de “AML-overeenkomst”)⁴⁶. In deze AML-overeenkomst werd in algemene bewoordingen de informatie gedefinieerd die tussen beide partijen moet worden uitgewisseld, alsook de te volgen procedures op basis van verzoeken of uitwisseling “op eigen initiatief”. Zie [bijlage VII](#) voor meer bijzonderheden.

97 Om het gebruik van de AML-overeenkomst te vergemakkelijken, zette de ECB eind 2018 een horizontale coördinatiefunctie binnen het GTM op waar zes vte’s werden aangesteld, om te fungeren als een centraal contactpunt tussen nationale toezichthouders en eerstelijnstoezichthouders binnen de ECB.

98 Vanaf het operationeel maken van de AML-overeenkomst in januari 2019 tot november 2019 ontving de ECB in de context van de jaarlijkse reguliere cyclus voor geen enkele significante instelling (SI) informatie over AML/CFT-toezicht van de nationale toezichthouders. Bovendien vond in deze periode ten aanzien van ongeveer een derde van de banken die onder rechtstreeks toezicht van de ECB stonden geen informatie-uitwisseling uit hoofde van de AML-overeenkomst plaats tussen de ECB en de nationale toezichthouders.

⁴⁶ EBA, *Multilateral Agreement on the practical modalities for exchange of information on AML/CFT between the ECB and CAs*, 2019.

99 Anderzijds ontving de ECB voor de periode van december 2019 tot juni 2020 in de context van de jaarlijkse reguliere cyclus 152 informatiereeksen met betrekking tot 110 banken. Zie [tabel 5](#) voor meer bijzonderheden over de informatie-uitwisseling voor de 120 grote banken onder rechtstreeks toezicht van de ECB.

Tabel 5 — Overzicht van de informatie-uitwisseling tussen de ECB en AML/CFT-autoriteiten uit hoofde van de AML-overeenkomst

Periode	Informatiestroom	Regelmatige uitwisseling	Ad-hocuitwisseling (eigen initiatief)	Uitwisseling op basis van verzoeken
Januari 2019 — november 2019	ECB > AML/CFT-autoriteit	75 Informatie-uitwisseling voor 65 SI's	15 Informatie-uitwisseling voor 14 SI's	0
	AML/CFT-autoriteit > ECB	0	55 Informatie-uitwisseling voor 32 SI's	18 Informatie-uitwisseling (in antwoord op 19 verzoeken van de ECB) voor 15 SI's
December 2019 — juni 2020	ECB > AML/CFT-autoriteit	79 Informatie-uitwisseling voor 69 SI's	8 Informatie-uitwisseling voor 8 SI's	4 Informatie-uitwisseling (in antwoord op 4 verzoeken van een AML/CFT-autoriteit) voor 4 SI's
	AML/CFT-autoriteit > ECB	152 Informatie-uitwisseling voor 110 SI's	17 Informatie-uitwisseling voor 13 SI's	1 Informatie-uitwisseling (als antwoord op 3 verzoeken van de ECB) voor 3 SI's

Bron: ERK, op basis van door de ECB verstrekte statistische informatie.

100 Uit de gegevens in [tabel 5](#) en onze controlewerkzaamheden blijkt dat informatie-uitwisseling frequenter en consistent is geworden sinds de inwerkingtreding van de AML-overeenkomst begin 2019; regelmatige uitwisseling tussen de ECB en AML/CFT-autoriteiten heeft vanaf het eerste deel van 2020 namelijk frequenter plaatsgevonden.

101 De ECB stelde standaardsjablonen op voor het aanvragen en verzenden van aan AML/CFT gerelateerde informatie naar de nationale toezichthouders, zowel voor

regelmatische uitwisseling als voor ad-hocverzoeken. Ook stelde de ECB een kader vast om informatie aan AML/CFT-autoriteiten te verstrekken, zoals toezichthoudende maatregelen met betrekking tot tekortkomingen in intern bestuur.

102 Wij stelden in sommige gevallen vertragingen vast die opliepen tot zes maanden bij de verzending van informatie van de ECB naar nationale toezichthouders, bijvoorbeeld met betrekking tot de AML/CFT-passages uit de besluiten in het kader van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder, informatie uit het offsite toezicht van de ECB en informatie over verdachte niet-renderende leningstransacties. Hoewel de AML-overeenkomst niet in duidelijke termijnen voorziet, zijn de vertragingen grotendeels te wijten aan de vele fasen van goedkeuring op managementniveau binnen de ECB⁴⁷. Zijn managers beschikken over zeer weinig gedelegeerde bevoegdheid om informatie te delen. Dit kan ertoe leiden dat de nationale toezichthouders met vertraging actie ondernemen.

103 Het door nationale toezichthouders aangeleverde materiaal (zoals verslagen van inspecties ter plaatse) liep qua omvang en kwaliteit uiteen en werd niet altijd op tijd verstrekt. In sommige gevallen deelden de nationale toezichthouders de uittreksels of zelfs volledige verslagen van inspecties ter plaatse met de ECB. Voor andere banken werd alleen beknopt materiaal verstrekt.

104 De EBA stelt momenteel richtsnoeren op voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen prudentiële toezichthouders, AML/CFT-toezichthouders en FIE's. De richtsnoeren zullen naar verwachting in het tweede kwartaal van 2021 ter openbare raadpleging worden gepubliceerd en zullen een duidelijker leidraad omvatten.

Nationale toezichthouders gebruiken verschillende methodologieën en de EBA-richtsnoeren over beoordelingen door toezichthouders zijn niet specifiek genoeg

105 In onze steekproef van banken stelden wij ook vast dat de nationale toezichthouders zeer uiteenlopende methodologieën voor hun AML/CFT-beoordelingen gebruiken, bijvoorbeeld door verschillende schalen en criteria voor scorebepaling van risico's toe te passen, voornamelijk als gevolg van de minimale

⁴⁷ Dit probleem werd ook aan de orde gesteld in Speciaal verslag nr. 29/2016 van de ERK *Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme — een goede start maar verdere verbeteringen nodig*, paragraaf 185.

harmonisatie van het rechtskader. Dit leidt tot een grotere kans op inconsistente integratie door de ECB van prudentiële bezwaren ten aanzien van ML/TF-risico's in het prudentieel toezicht van banken uit verschillende jurisdicties, hoewel het niet onder de bevoegdheid van de ECB valt om deze scores of de risicomethodologieën aan de kaak te stellen. De EBA houdt momenteel raadplegingen over wijzigingen in haar bestaande richtsnoeren voor risicogebaseerd toezicht op AML/CFT.

106 Een expliciete verwijzing naar de bestrijding van het witwassen van geld was alleen in de herziene EBA-richtsnoeren inzake de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder⁴⁸ van juli 2018 opgenomen, en slechts in algemene bewoordingen. De eigen interne richtsnoeren van de ECB waren eveneens van algemene aard.

107 Een expliciete rechtsgrond voor het integreren van ML/TF-risico's in het prudentieel toezicht trad pas in juni 2019 in werking (zie paragraaf 89). Deze diende ook op het niveau van de lidstaten te worden omgezet.

108 Naar aanleiding van een verzoek van de Raad om relevante richtsnoeren op te stellen, heeft de EBA twee adviezen gepubliceerd. Bij gebrek aan een geharmoniseerd rechtskader en gedetailleerde EBA-richtsnoeren beschikken prudentiële toezichthouders in het algemeen, en de ECB in het bijzonder, echter niet over een volledige reeks gegevens en instrumenten om de prudentiële gevolgen van ML/TF-risico's in het kader van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder consequent in aanmerking te nemen.

109 De ECB heeft begin 2020 zijn eigen toezichtshandleiding overeenkomstig de bestaande EBA-richtsnoeren geactualiseerd. De toezichthoudende praktijk houdt in interne handleidingen te actualiseren als er EBA-richtsnoeren voorhanden zijn over bijvoorbeeld de wijze waarop aan AML/CFT gerelateerde kwesties en overwegingen inzake toezicht kunnen bijdragen aan de totale score van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder.

110 Voor de cycli van de procedure van 2018 en 2019 voerde de ECB geen consistentiecontrole uit om te zien hoe kwesties inzake ML/FT in zijn beoordelingen van de procedure waren meegenomen, hoewel dit wel het geval was voor de cyclus

⁴⁸ EBA, *Guidelines on the revised common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP) and supervisory stress testing*, 2018.

van 2020⁴⁹. Wij stelden voor de banken in onze steekproef echter vast dat de ECB aan AML/CFT gerelateerde informatie in 2018 en 2019 in zijn besluiten aangaande de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder meenam. Voor banken met geïdentificeerde tekortkomingen in verband met ML/TF deed de ECB aanbevelingen om de prudentiële tekortkomingen te verhelpen. In een klein aantal gevallen nam het personeel de door de nationale toezichthouders verstrekte informatie in aanmerking, maar beoordeelde het deze als niet-materieel uit prudentieel oogpunt. Besluiten aangaande de Procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder (of relevante delen ervan) werden zowel naar de banken als naar de nationale toezichthouders verzonden. De ECB heeft niet als taak de acties van de nationale toezichthouders voor hun kernactiviteiten te controleren, maar dient hen louter op zulke informatie te wijzen.

111 Over het algemeen heeft de ECB een goed begin gemaakt met het integreren van ML/TF-risico's in het prudentieel toezicht. Efficiëntere besluitvorming door de ECB is nodig en toekomstige EBA-richtsnoeren zullen door de ECB en nationale toezichthouders moeten worden geïntegreerd.

⁴⁹ Dit viel buiten onze steekproefperiode.

Conclusies en aanbevelingen

112 In het algemeen stelden wij vast dat het optreden op EU-niveau bij de bestrijding van ML/TF tekortkomingen vertoont. Er is sprake van institutionele versnippering en gebrekkige coördinatie op EU-niveau waar het gaat om acties om ML/TF te voorkomen en op te treden wanneer risico's werden vastgesteld (zie de paragrafen [50-66](#)). De door ons gecontroleerde EU-organen beschikken momenteel over beperkte instrumenten om efficiënte toepassing van AML/CFT-kaders op nationaal niveau te waarborgen (zie de paragrafen [67-86](#) en [87-111](#)). Er is geen EU-toezichthouder voor ML/TF; de bevoegdheden van de EU op dit gebied zijn verdeeld over verschillende instanties en coördinatie met de lidstaten vindt afzonderlijk plaats.

113 Momenteel pakt de EU de bescherming van haar bankensector tegen misbruik voor ML/TF voornamelijk aan door wettelijke vereisten toe te passen die met name de vorm van richtlijnen hebben. De lidstaten zijn verplicht de richtlijnen om te zetten en dragen de hoofdverantwoordelijkheid voor het aanpakken van ML/TF via hun nationale toezichtskaders. Ook zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de handhaving. In de praktijk verschilt de toepassing van het EU-recht op het gebied van AML/CFT per lidstaat.

114 Bij het opstellen van de lijst van derde landen van 2019 maakte de Commissie goed gebruik van informatie (onder meer van Europol) en paste zij haar methodologie adequaat toe (zie de paragrafen [31-37](#)). Aanvankelijk bezorgde de EDEO niet de gevraagde gegevens aan de Commissie voor het opstellen van de lijst en de communicatie met derde landen op de lijst was niet consistent (zie paragraaf [28](#)). Ondanks pogingen van de Commissie om een autonome EU-lijst op te stellen, is zij er tot dusver niet in geslaagd verder te gaan dan de FATF-lijst vanwege het gebrek aan goedkeuring door de Raad (zie de paragrafen [35](#) en [36](#)).

115 Aan de hand van de methodologie voor risicobeoordeling van de Commissie worden ML/TF-risico's niet duidelijk in haar SNRB geprioriteerd, en evenmin wordt duidelijk gemaakt wanneer de sectoren in de risicobeoordeling veranderen (zie paragraaf [44](#)). De Commissie heeft de SNRB niet bijtijds overeenkomstig haar bevoegdheden geactualiseerd en verwijst niet naar de geografische dimensie (zie paragraaf [46](#)). De Commissie heeft nog geen statistieken over ML/TF overeenkomstig haar nieuwe wettelijke verplichtingen bekendgemaakt, waardoor het moeilijk wordt de huidige omvang ervan in de EU te beoordelen (zie paragraaf [48](#)).

Aanbeveling 1 — De Commissie moet haar risicobeoordelingen verbeteren

De Commissie moet het volgende doen:

- a) overgaan tot meer prioritering van sectoren op basis van risico in het gehele proces van beoordeling van supranationale risico's: van planning tot follow-up, waarbij wordt vermeld wanneer en waarom zij veranderen; daarnaast updates doorvoeren voor snel veranderende sectoren en in voorkomend geval een geografische dimensie toevoegen;
- b) de nieuwe methodologie toepassen om een autonome EU-lijst van derde landen op te stellen; daarbij samenwerken met de EDEO en de lidstaten om te zorgen voor de integratie van gegevens en tijdige communicatie met derde landen op de lijst;
- c) instrumenten invoeren om ML/TF-risico's van derde landen op het niveau van de entiteit of de sector te beperken.

Tijdpad: uiterlijk eind 2021

116 De omzetting van de antiwitwasrichtlijn is complex en in de meeste gevallen talmde de lidstaten hiermee. In veel gevallen was hun communicatie over de omzetting naar de Commissie toe onvolledig of kwam deze laat (zie de paragrafen 60-62). Niettemin stelden wij gevallen vast waarin de beoordeling van de Commissie langer duurde dan bepaald in de eigen interne richtsnoeren van de Commissie (zie paragraaf 58). Voor de werkzaamheden van de Commissie wat betreft de beoordeling van de omzetting was er onvoldoende personeel beschikbaar (zie paragraaf 65) en de uitbesteding ervan kende beperkingen (zie paragraaf 56). Door al deze factoren tezamen kon de Commissie niet direct maatregelen nemen met betrekking tot de niet-omzetting.

117 Deze trage omzetting droeg bij aan een inconsistent wettelijk kader in de lidstaten (zie paragraaf 58) en vergrootte de kans dat tekortkomingen door witwassers werden misbruikt. De workshops van de Commissie waren een nuttig instrument om de administratieve capaciteit van de lidstaten te ondersteunen (zie paragraaf 53). Ondanks deze kwaliteitsvolle bijstand van de Commissie deden de lidstaten er lang over om de wetgeving om te zetten en overdreven zij de mate waarin zij dat hadden gedaan (zie paragraaf 54). In het algemeen blijkt dat voor een complex terrein zoals AML/CFT-wetgeving een gelijk speelveld beter door middel van verordeningen dan richtlijnen kan worden bewerkstelligd.

Aanbeveling 2 — De Commissie moet het consistente en onmiddellijke effect van AML/CFT-wetgeving waarborgen

De Commissie moet waar mogelijk gebruik maken van verordeningen in plaats van richtlijnen.

Tijdpad: uiterlijk eind 2021

118 Wat de coördinatie betreft, verricht de Commissie zelf weinig analyses alvorens verzoeken inzake inbreuken op het Unierecht aan de EBA te richten, en baseert zij zich voornamelijk op openbare verslagen (zie paragraaf [71](#)).

119 In het algemeen deden medewerkers van de EBA tijdig en overeenkomstig interne richtsnoeren onderzoek naar vermeende aan ML/TF gerelateerde inbreuken op het Unierecht (zie paragraaf [76](#)). De EBA deed er echter onredelijk lang over om te besluiten of bepaalde gevallen moesten worden onderzocht (zie de paragrafen [74](#) en [75](#)) en heeft geen onderzoeken naar ML/TF op eigen initiatief uitgevoerd (zie paragraaf [70](#)). Bij de EBA vonden wij bewijs van lobbywerk bij leden van een panel toen deze een potentieel aan ML/TF gerelateerde inbreuk op het Unierecht aan het onderzoeken was. De EBA heeft geen specifieke regels om dit soort lobbyactiviteiten te voorkomen (zie de paragrafen [78](#) en [79](#)). Wat inbreuken op het Unierecht betreft, is het besluitvormingsproces van de EBA niet voldoende EU-gericht vanwege de invloed van nationale toezichthouders in haar besluitvormingsproces; bovendien toont de afsluiting van zaken zonder onderzoek aan dat de EBA terughoudend is in het verrichten van onderzoek naar aan ML/TF gerelateerde inbreuken op het Unierecht. Bijgevolg heeft de EBA slechts één positieve bevinding van een aan ML/TF gerelateerde inbreuk op het Unierecht gedaan sinds de inwerkingtreding van haar bevoegdheden in 2010.

120 Alles bij elkaar genomen wijst dit erop dat het mechanisme voor inbreuken op het Unierecht niet bijdraagt aan de uniforme toepassing van AML/CFT-wetgeving in de EU, waardoor de integriteit van de interne markt in het gedrang komt.

Aanbeveling 3 — De EBA en de Commissie moeten beter gebruikmaken van hun bevoegdheden inzake inbreuken op het Unierecht voor ML/TF

De Commissie moet het volgende doen:

- a) interne richtsnoeren op het niveau van de directoraten-generaal vaststellen voor het indienen van verzoeken inzake inbreuken op het Unierecht in verband met ML/TF;
- b) gebruikmaken van informatie over gevallen wanneer zij haar wettelijke bevoegdheden gebruikt om te waarborgen dat het EU-recht wordt toegepast;
- c) wetswijzigingen voorstellen om juridische duidelijkheid te scheppen over de vraag welke informatie met de Commissie moet worden gedeeld door de instantie die belast is met het onderzoek naar klachten in verband met inbreuken op het Unierecht tijdens het proces ter zake.

De EBA moet het volgende doen:

- d) waarborgen dat besluiten om al dan niet tot onderzoek over te gaan onverwijld worden genomen na ontvangst van verwijzingen inzake inbreuken op het Unierecht;
- e) regels invoeren om te voorkomen dat andere leden van de raad van toezichthouders panelleden tijdens hun besprekingen trachten te beïnvloeden.

Tijdpad: uiterlijk eind 2021

121 De ECB heeft overeenkomstig de nieuwe verplichtingen een kader ingesteld voor het integreren van aan ML/TF gerelateerde informatie in het prudentieel toezicht en wisselt actief informatie over ML/TF-risico's met nationale toezichthouders uit. Een omslachtig ECB-besluitvormingsproces staat het efficiënt overbrengen van informatie door de ECB echter in de weg (zie paragraaf 102). De ECB beschikt over de verantwoordelijkheid noch de bevoegdheden om te onderzoeken hoe de door hem gedeelde informatie door de nationale toezichthouders wordt gebruikt. Er is geen AML/CFT-toezichthouder op EU-niveau, zodat de nationale toezichthouders uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving en het nemen van maatregelen (zie paragraaf 07).

122 Nationale AML/CFT-toezichthouders zijn begonnen de ECB bankverslagen te verstrekken die uit prudentieel oogpunt relevant zijn. Vanwege nationale praktijken lopen deze verslagen echter sterk uiteen en worden momenteel nog geactualiseerde EBA-richtsnoeren voor AML/CFT-toezichthouders ontwikkeld (zie paragraaf 117). Hierdoor is de ECB minder goed in staat om deze efficiënt in zijn beoordelingen mee te nemen (zie de paragrafen 108 en 109). Op basis van onze steekproef kunnen wij concluderen dat de ECB ML/TF-risico's nu in het prudentieel toezicht integreert (zie de paragrafen 110 en 111).

Aanbeveling 4 — De EBA en de ECB moeten zich inspannen om ML/TF-risico's beter in prudentieel toezicht te integreren

De EBA moet het volgende doen:

- a) haar richtsnoeren voor het integreren van ML/TF-risico's in prudentieel toezicht verbeteren;

Tijdpad: uiterlijk aan het einde van het eerste kwartaal van 2022

- b) richtsnoeren voor de risicogebaseerde aanpak van toezicht op AML/CFT te voltooien met het oog op meer consistentie in AML-beoordelingen van entiteiten onder toezicht;

Tijdpad: uiterlijk eind 2021

- c) in haar richtsnoeren voor samenwerking en informatie-uitwisseling de inhoud van te delen informatie alsook termijnen daarvoor vermelden.

Tijdpad: uiterlijk eind 2021

De ECB moet het volgende doen:

- d) intern beleid voor efficiëntere uitwisseling van aan ML/TF gerelateerde informatie met nationale toezichthouders invoeren;

Tijdpad: uiterlijk aan het einde van het eerste kwartaal van 2022

- e) zijn methodologie voor het integreren van ML/TF-risico's in prudentieel toezicht actualiseren nadat bijgewerkte EBA-richtsnoeren bekend zijn gemaakt.

Tijdpad: uiterlijk aan het einde van het tweede kwartaal van 2022

123 Gezien de hoge mate van grensoverschrijdende integratie in de EU-bankensector houden de tekortkomingen in de huidige opzet en uitvoering van het AML/CFT-kader van de EU (zie paragraaf **112**) risico's in voor de integriteit van de financiële markt en het vertrouwen van het publiek. De aanstaande hervorming van de wetgeving (zie de paragrafen **13-15**) vormt een kans voor de Commissie, het Europees Parlement en de Raad om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken (zie de paragrafen **36**, **49**, **66** en **86**) en iets te doen aan de versnippering van het AML/CFT-kader van de EU.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Alex BRENNINKMEIJER, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 20 mei 2021.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE
President

Bijlagen

Bijlage I — Wettelijk EU-kader

De EU keurde de eerste AML-richtlijn in 1991 goed. De laatste, vijfde versie van de AML-richtlijn is Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018. De lidstaten moesten deze uiterlijk op 10 januari 2020 in nationaal recht omzetten en de bepalingen ervan uitvoeren. Het toepassingsgebied van de richtlijn is in de loop der jaren geleidelijk groter geworden en heeft wat de bankensector betreft betrekking op:

- a) bewaring van bewijsstukken door zowel financiële instellingen als niet-financiële partijen zoals advocaten, notarissen, accountants en vastgoedmakelaars;
- b) volledige definities van een reeks criminele activiteiten;
 - o vereisten voor de identificatie, opsporing, inbeslagneming en confiscatie van goederen en de opbrengsten van misdrijven;
 - o maatregelen ter bestrijding van financiering van terrorisme;
 - o transparantie in de overdracht van middelen;
 - o vereisten voor de uitwisseling van informatie over witwassen tussen de lidstaten;
 - o uitbreiding van het toepassingsgebied voor het opnemen van digitale activa (cryptovaluta's).

Er is bovendien andere EU-wetgeving die de AML-richtlijn aanvult:

- o de verordening betreffende geldovermakingen die als doel heeft rechtshandhavingsautoriteiten te helpen terroristen en criminelen op te sporen door overmakingen transparanter te maken;
- o de richtlijn inzake het bestrijden van witwassen van geld door middel van het strafrecht, die ervoor zorgt dat er in de gehele EU vergelijkbare definities van AML/CFT-misdrijven alsook minimumstraffen zijn;
- o technische normen, adviezen en richtsnoeren voor nationale autoriteiten, opgesteld door enkele of alle drie de Europese toezichthoudende autoriteiten (EBA, ESMA⁵⁰ en Eiopa⁵¹), die de Commissie heeft goedgekeurd en in de vorm van gedelegeerde verordeningen wettelijk heeft vastgelegd.

⁵⁰ Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA).

⁵¹ Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa).

Bijlage II — Vergelijking tussen de vierde AML-richtlijn en de vijfde AML-richtlijn

vierde AML-richtlijn 2015/849	vijfde AML-richtlijn 2018/843
Gepubliceerd: 20 mei 2015; Inwerkingtreding: 26 juni 2017	Gepubliceerd: 19 juni 2018; Inwerkingtreding: 10 januari 2020
• Risicobeoordeling op EU-niveau (SNRB) en nationale risicobeoordeling vereist • Uiteindelijke begunstigden • “Home-host”-verantwoordelijkheden (van herkomst- en gastland) voor bedrijven die ook in andere lidstaten actief zijn • Bevoegdheden van FIE’s versterkt • Vereenvoudigt cliëntenonderzoek • Gokken: uitbreiding tot alle kansspeldiensten • Gewijzigde en verruimde definitie van publiek prominente personen (PEP’s) • Meldingen van verdachte activiteiten • Bewaring van bewijsstukken kan tot tien jaar worden verlengd • Drempel voor transacties in contanten om AML-controles te starten verlaagd naar 10 000 EUR	• Verbeteren van de werkzaamheden van FIE’s met betere toegang tot informatie via gecentraliseerde bankrekeningregisters • Verbeteren van de samenwerking tussen AML-toezichthouders en de ECB • Versterking van de toezichthoudende rol van de EBA • Verruimen van de criteria voor het beoordelen van derde landen met een hoog risico en zorgen voor een gemeenschappelijk hoog niveau van waarborgen voor financiële stromen uit dergelijke landen • Opheffen van de anonimiteit wat betreft prepaidkaarten • Onderlinge koppeling tussen de registers van uiteindelijke begunstigden op EU-niveau • Lijst van publiek prominente personen (PEP’s) • Vergroten van de transparantie van de eigendom van bedrijven en trusts • Nieuwe regels inzake cryptovaluta’s

Bijlage III — Verschillende EU-processen voor het opstellen van lijsten

	Jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied	Beperkende maatregelen (sancties)	AML-lijst van derde landen
Lijst	• Lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied	• Lijst van autonome EU-sancties, waaronder door de VN-Veiligheidsraad goedgekeurde maatregelen (voor de uitvoering van resoluties van de VN-Veiligheidsraad)	• Derde landen met een hoog risico met strategische tekortkomingen in hun regeling voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering
EU-doelstellingen	➢ Goed fiscaal bestuur wereldwijd verbeteren (algemene doelstelling); ➢ Waarborgen dat de internationale partners van de EU dezelfde normen naleven als de EU-lidstaten; ➢ Door middel van samenwerking positieve wijzigingen in belastingwetgeving en -praktijken stimuleren; ➢ Belastingfraude en -ontduiking, belastingontwijking en witwassen van geld bestrijden; instrument voor het waarborgen van een gelijk speelveld; ➢ Druk leggen op belastingparadijzen om regels en normen toe te passen ten behoeve van transparantie, eerlijke belastingconcurrentie en de uitvoering van internationale normen ter bestrijding van grondslaguitholling/winstverschuiving.	➢ Instrument van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU waarmee de EU waar nodig kan optreden om conflicten te voorkomen of op opkomende of actuele crises te reageren; ➢ Een verandering in beleid of activiteit bewerkstelligen; ➢ Resoluties van de VN-Veiligheidsraad uitvoeren of de doelstellingen van het GBVB verwezenlijken, namelijk het bevorderen van internationale vrede/veiligheid, het voorkomen van conflicten, het ondersteunen van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten en het beschermen van de beginselen van het internationaal recht; ➢ De bestrijding van terrorisme en van de verspreiding van massavernietigingswapens ondersteunen.	➢ Een defensief beleid ter bescherming van de integriteit van de interne markt tegen jurisdicties van derde landen die een aanzienlijke bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de Unie.

	Jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied	Beperkende maatregelen (sancties)	AML-lijst van derde landen
Opstelling van de shortlist	➤ Selectiefase: De lidstaten worden geselecteerd aan de hand van een neutraal scorebord van indicatoren. ➤ Screeningfase: het werk van het Mondiaal Forum inzake transparantie en uitwisseling van inlichtingen voor belastingdoeleinden en het Inclusief Kader inzake de bestrijding van grondslaguitholling en winstverschuiving door de OESO wordt hierbij in aanmerking genomen. Algemene beoordelingscriteria: naleving van verschillende OESO-normen.	➤ Sommige sanctieregelingen worden door de VN-Veiligheidsraad voorgeschreven, andere worden op autonome wijze door de EU vastgesteld op basis van informatie van de EDEO, lidstaten, EU-delegaties en de Commissie van de EU. ➤ Beperkende maatregelen moeten altijd in overeenstemming met het internationaal recht zijn en mensenrechten/fundamentele vrijheden eerbiedigen, met name het recht op een eerlijke procesgang en op een doeltreffende voorziening in rechte.	➤ De Commissie houdt rekening met informatie van de FATF en andere FATF-achtige regionale instanties, inventariseert andere relevante openbare informatie en neemt vertrouwelijke informatie in aanmerking die beschikbaar is voor andere EU-organen (bijv. Europol, EDEO).

	Jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied	Beperkende maatregelen (sancties)	AML-lijst van derde landen
Belangrijkste rol van de EU-instellingen	➤ De lijst is gebaseerd op een mededeling van de Commissie over een externe strategie inzake effectieve belastingheffing die in het pakket bestrijding belastingontwijking van 2016 is voorgelegd; de Commissie is belast met het opstellen van een neutraal scorebord van indicatoren. ➤ De Raad van de EU (Groep gedragscode (belastingregeling ondernemingen)) heeft als taak de landen te screenen en op de lijst te zetten; is belast met de uiteindelijke goedkeuring/herziening van de lijst.	➤ De Raad is ook belast met de goedkeuring (regelgeving), verlenging of opheffing van sanctieregelingen op basis van voorstellen van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. ➤ De Europese Commissie dient: • voorstellen op te stellen voor door de Raad goed te keuren regelgeving over sancties; • zichzelf te vertegenwoordigen in besprekingen inzake sancties met lidstaten bij de Groep raden buitenlandse betrekkingen; • bepaalde VN-sancties in EU-recht om te zetten; • toezicht te houden op de uitvoering/handhaving van EU-sancties in de lidstaten; • de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om sancties toe te passen; • de EU te helpen het hoofd te bieden aan door derde landen vastgestelde extraterritoriale sancties. ➤ De EDEO is belast met het opstellen en herzien van sanctieregelingen in samenwerking met de lidstaten, relevante EU-delegaties en de Commissie van de EU.	➤ De Commissie is wettelijk verplicht om landen buiten de EU te identificeren waarvan het nationale AML-kader tekortkomingen vertoont die een risico vormen voor het financiële systeem van de EU. Hiertoe maakt zij gebruik van ranglijsten uit haar eigen belastingscorebord van 2016 waarin landen worden gerangschikt naar economische verbondenheid met de EU, relatieve omvang van de financiële sector en corruptie. ➤ De Commissie keurt de lijst van derde landen met een hoog risico goed via een gedelegeerde handeling; hierbij is zij verplicht vóór goedkeuring de EGMLTF alsook het Europees Parlement te raadplegen. ➤ De lijst wordt door de Commissie van de EU voorgelegd en het Europees Parlement of de Raad kan dit voorstel binnen dertig dagen verwerpen.

	Jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied	Beperkende maatregelen (sancties)	AML-lijst van derde landen
Verlenging	➤ Ten minste eenmaal per jaar; vanaf 2020 tweemaal per jaar.	➤ Autonome EU-bepalingen worden minstens om de twaalf maanden geëvalueerd. De Raad kan op elk moment besluiten deze te wijzigen, uit te breiden of tijdelijk op te schorten.	➤ Ten minste eenmaal per jaar, maar kan ook vaker.
Doelgroep	➤ Alleen jurisdicties buiten de EU kunnen op de lijst worden geplaatst; ➤ Jurisdicties die EU-landen en -gebieden overzee zijn (maar zelf geen deel uitmaken van de EU), kunnen ook op de lijst worden geplaatst.	➤ Regeringen van niet-EU-landen (wegens hun beleid); ➤ Bedrijven (die de middelen verstrekken om het beoogde beleid te voeren); ➤ Groeperingen of organisaties (zoals terroristische groeperingen); ➤ Personen (die het beoogde beleid steunen, betrokken zijn bij terroristische activiteiten, enz.); ➤ Sancties zijn van toepassing in niet-EU-landen, maar de maatregelen zijn alleen binnen de EU-jurisdictie van toepassing; de bijbehorende verplichtingen zijn bindend voor EU-onderdanen of personen die in de EU verblijven of er zakendoen.	➤ Niet-EER-landen en -gebieden. Deze kunnen in principe EU-landen en -gebieden overzee omvatten die zelf geen deel uitmaken van de EU.

	Jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied	Beperkende maatregelen (sancties)	AML-lijst van derde landen
Impact	➤ Defensieve EU-maatregelen op niet-fiscaal gebied: • De EU-instellingen/-lidstaten moeten de EU-lijst in aanmerking nemen op het gebied van: buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking en economische betrekkingen met derde landen; • De Commissie van de EU moet de lijst in aanmerking nemen op het gebied van uitvoering van financierings- en investeringsactiviteiten van de EU, onder meer het EFSI en EFDO. ➤ Defensieve EU-maatregelen op fiscaal gebied:	➤ De EU beschikt over meer dan veertig verschillende sanctieregelingen. Al naargelang het soort sanctieregeling kan deze leiden tot een wapenembargo, een toegangsbeperking (reisverboden), een bevrozing van tegoeden of andere economische maatregelen zoals in- en uitvoerbeperkingen.	➤ Dit heeft impact op ondernemingen binnen de EU die zakendoen met een persoon of bedrijf in een land dat zich op de lijst bevindt. Meldingsplichtige entiteiten binnen de EU (zoals banken) moeten verscherpt cliëntenonderzoek doen als zij zakendoen met een derde land op de lijst. Dit is een stap verder dan gebruikelijk cliëntenonderzoek en kan uitgebreidere controles van de identiteit van een cliënt, uiteindelijke begunstigde en/of herkomst van middelen inhouden.

Bijlage IV — EU en VS

FATF-aanbeveling		Hoe de EU te werk gaat	Niveau	Hoe de VS te werk gaan	Niveau
1	Beoordeling van risico's en hantering van een op risico gebaseerde benadering	De EU publiceert om de twee jaar een supranationale risicobeoordeling. De EBA publiceert ook nu en dan sectorale risicobeoordelingen. De lidstaten moeten eveneens hun eigen risicobeoordelingen publiceren. Toezichthouders en meldingsplichtige entiteiten dienen deze in aanmerking te nemen bij het uitvoeren van hun activiteiten.	Niveau van de lidstaten en EU-niveau	Samenwerking tussen meerdere agentschappen voor het beoordelen van risico's, met jaarlijkse of tweejaarlijkse actualiseringen: de VS hanteren een aanzienlijk aantal complementaire processen voor het identificeren en beoordelen van ML/TF-risico's, die een groot aantal gegevens opleveren. Risicobeoordelingen ter ondersteuning van de strategieën inzake nationale veiligheid van de president worden opgesteld door relevante overheidsinstanties in samenwerking met inlichtingen-, rechtshandavings- en beleidsdiensten op het gebied van AML/CFT, waaronder FinCEN, dat bijdragen levert met betrekking tot via het rapportagesysteem geïdentificeerde risico's en trends op het gebied van ML/TF.	Federaal
9	Beroepsgeheim van financiële instellingen	De lidstaten moeten wetten invoeren om ervoor te zorgen dat informatie met belasting- en rechtshandavingsautoriteiten kan worden gedeeld. Uit hoofde van de antiwitwasrichtlijn moeten toezichthouders de bevoegdheid hebben het genereren van informatie die relevant is voor het toezicht op naleving af te dwingen.	Niveau van de lidstaten	De wet inzake het recht op financiële privacy (12 USC 3401-22.) regelt de wijze waarop federale agentschappen in de VS informatie verkrijgen van financiële instellingen en onder welke omstandigheden zij deze openbaar mogen maken. Hiermee worden bepaalde waarborgen ingesteld voordat banken cliënteninformatie aan rechtshandavings- of toezichthoudende autoriteiten kunnen verstrekken.	Federaal

FATF-aanbeveling		Hoe de EU te werk gaat	Niveau	Hoe de VS te werk gaan	Niveau
10-11	Clëntenonderzoek en bewaring van bewijsstukken	Het is banken in de EU verboden anonieme rekeningen bij te houden en zij moeten cliëntenonderzoek doen naar nieuwe en bestaande bedrijven. Ook moeten zij voor een bepaalde duur bewijsstukken bewaren en deze (desgevraagd) aan toezichthouders bezorgen.	Niveau van de lidstaten	Het bijhouden van anonieme rekeningen of rekeningen onder een duidelijk fictieve naam is niet uitdrukkelijk verboden. Banken moeten echter op risico gebaseerde procedures uitvoeren om de identiteit van elke cliënt te verifiëren zodat een bank redelijkerwijs aan kan nemen dat hij de echte identiteit van de cliënt kent. Banken wordt niet uitdrukkelijk verzocht de identiteit van personen die gemachtigd zijn namens de cliënt op te treden, vast te stellen en te verifiëren. Banken moeten doorgaans gedurende ten minste vijf jaar bewijsstukken bewaren.	Staat
12-16	Bijkomende maatregelen voor specifieke cliënten en activiteiten	Maatregelen met betrekking tot PEP's en correspondentbankrelaties worden op het niveau van de lidstaten uitgevoerd. Aan geld- en waardeoverdrachten en geldovermakingen zijn enkele verplichtingen verbonden op basis van rechtstreeks toepasselijk EU-recht, zoals de verordening betreffende geldovermakingen (Verordening (EU) 2015/847).	Niveau van de lidstaten en EU-niveau	Ten aanzien van correspondentbankrelaties moet elke betrokken bank passende, specifieke beleidslijnen, procedures en controles vaststellen die redelijkerwijs bedoeld zijn om gevallen van witwassen via die rekeningen op te sporen en te melden. Aanbieders van diensten voor geld- en waardeoverdrachten en geldovermakingen, zowel formele als informele, vallen onder de voorschriften op grond van de wet inzake het bankgeheim, waaronder registratie bij FinCEN.	

FATF-aanbeveling		Hoe de EU te werk gaat	Niveau	Hoe de VS te werk gaan	Niveau
17-19	Beroep op derden, controles en financiële groepen	Lidstaten mogen meldingsplichtige entiteiten toestaan een beroep te doen op derden om volgens bepaalde normen cliëntenonderzoek te doen. Normen bestaan voor AML-controles voor grensoverschrijdende banken, en nationale toezichthouders dienen in colleges samen te werken. De EU keurt een lijst goed voor derde landen met een hoog risico en entiteiten onder toezicht worden verondersteld verscherpt cliëntenonderzoek te doen wanneer zij zakendoen met derde landen op de lijst.	Niveau van de lidstaten en EU-niveau	De betrokken financiële instellingen moeten AML-programma's opstellen waarvoor ten minste: a) interne beleidslijnen, procedures en controles worden ontwikkeld; b) een compliance officer wordt aangewezen met een voldoende hoge functie om de naleving van alle verplichtingen uit hoofde van de wet inzake het bankgeheim te waarborgen; c) een permanent opleidingsprogramma voor personeel wordt opgesteld, en d) een onafhankelijke compliancefunctie bestaat om programma's te toetsen. Wat landen met een hoog risico betreft, moeten financiële instellingen voor bepaalde categorieën buitenlandse banken verscherpt cliëntenonderzoek doen naar correspondentrekeningen die in de VS worden geopend of aangehouden. Deze lijst wordt door FinCEN op federaal niveau goedgekeurd.	Staat
20-21	Melding van verdachte transacties	Meldingsplichtige entiteiten in de EU-lidstaten moeten verdachte activiteiten of transacties aan de nationale financiële-inlichtingeneenheid (FIE) melden. Deze FIE's hebben een platform om informatie op EU-niveau uit te wisselen (FIU.net). Europol, de politiedienst van de EU, verzamelt en verspreidt ook informatie over patronen van witwaspraktijken.	Niveau van de lidstaten en EU-niveau	In de VS moeten betrokken financiële instellingen verdachte transacties melden. Financiële instellingen moeten rechtshandhavingsautoriteiten onverwijld in kennis stellen van schendingen die onmiddellijke aandacht vereisen, zoals aanhoudende witwaspraktijken en terroristische activiteiten. Indien onmiddellijke melding niet nodig is, moeten meldingen van verdachte transacties bij FinCEN worden ingediend.	Staat

FATF-aanbeveling		Hoe de EU te werk gaat	Niveau	Hoe de VS te werk gaan	Niveau
24-25	Transparantie en uiteindelijke begunstigen van rechtspersonen en regelingen	Op grond van AML-wetgeving van de EU moeten de lidstaten registers met informatie over uiteindelijke begunstigen in onderling verbonden centrale registers opnemen. Ook moeten sancties wegens niet-naleving worden ingesteld. Er bestaat echter geen gemeenschappelijk register voor uiteindelijke begunstigen en informatie op EU-niveau.	Niveau van de lidstaten	De oprichting van juridische entiteiten in de VS valt onder het recht van de staat. Elk van de 56 staten, gebieden en het District of Columbia heeft zijn eigen wetten voor de oprichting en governance van juridische entiteiten. Na oprichting is ook het federale recht op bepaalde gebieden daarop van toepassing (bijv. strafrecht, effectenregelgeving, belasting). In 2016 oordeelde de FATF dat de VS wat betreft de coördinatie op dit gebied tekortkomingen vertoonden, met name omdat adequate, accurate en actuele informatie over de uiteindelijke begunstigen en controle van rechtspersonen niet altijd tijdig door de bevoegde autoriteiten kon worden verkregen of geraadpleegd.	Staat

FATF-aanbeveling		Hoe de EU te werk gaat	Niveau	Hoe de VS te werk gaan	Niveau
26-28	Regelgeving en toezicht	De toepasselijke wetgeving is op EU-niveau vastgesteld en heeft voornamelijk de vorm van een richtlijn. Hierin worden verplichtingen uiteengezet voor bepaalde EU-instanties, zoals de Commissie en de EBA. De lidstaten moeten ook bepaalde vereisten in nationale wetgeving omzetten. Elke lidstaat moet beschikken over een of meer toezichthouders inzake witwassen voor meldingsplichtige entiteiten binnen zijn jurisdictie. In de praktijk worden technische reguleringsnormen op EU-niveau vastgesteld en dienen banken en nationale toezichthouders deze na te leven. Toezicht op EU-niveau neemt de vorm aan van de bevoegdheid van de Commissie om inbreukprocedures in te stellen als een lidstaat wetgeving niet invoert. Ook kan de EBA onderzoek verrichten en aanbevelingen doen als een potentiële inbreuk op het Unierecht inzake witwassen is vastgesteld.	Niveau van de lidstaten en EU-niveau	Vanwege de internationale aard van zowel het financiële stelsel als ernstige vormen van criminaliteit en terrorisme vervult de federale regering de belangrijkste rol qua wetgeving en handhaving op het gebied van ML/TF. De wetten van staten kunnen worden ontkracht als het Congres expliciet een voorrangsclausule aanneemt, een staatswet in strijd is met een federale wet en als de staten worden uitgesloten van het reguleren van gedragingen op een gebied waarvan het Congres heeft bepaald dat het uitsluitend door de federale autoriteiten moet worden gereguleerd. Federale regelgevers (OCC, Federal Reserve, FDIC, NCUA, enz.) hebben gedelegeerde onderzoeks- en handhavingsbevoegdheid van FinCEN. De rechtsgrond is de wet inzake het bankgeheim uit 1970 en de uitvoering van de wet inzake het bankgeheim; deze werd versterkt door de USA Patriot Act van 2001. Het AML/CFT-systeem van de VS is sterk gericht op rechtshandhaving. Alle rechtshandhavingsautoriteiten (op federaal, staats- en lokaal niveau) hebben rechtstreeks toegang tot bij FinCEN ingediende meldingen van verdachte activiteiten. Een bijzonder sterk kenmerk is de taskforcebenadering tussen instanties waarbij autoriteiten op alle niveaus (federaal, staat en lokaal) worden betrokken. Deze benadering wordt algemeen gevolgd om aan ML/TF gerelateerde en basisonderzoeken te verrichten en is zeer succesvol gebleken in belangrijke, grote en complexe zaken.	Federaal en staat

FATF-aanbeveling		Hoe de EU te werk gaat	Niveau	Hoe de VS te werk gaan	Niveau
33	Statistieken	Op grond van het wettelijke EU-kader moeten de lidstaten statistieken over witwassen verzamelen en deze indienen bij Eurostat, het bureau voor de statistiek van de EU. Eurostat moet vervolgens verslag uitbrengen over deze statistieken, maar de wettelijke verplichting is pas sinds kort in werking getreden. Ondertussen zijn er weinig systematische kwantitatieve gegevens voorhanden over de omvang van activiteiten inzake witwassen en financiering van terrorisme.	Lidstaat- en EU-niveau	De VS houden uitgebreide statistieken bij, behalve over de onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen met betrekking tot witwasmisdrijven op staatsniveau of statistieken over de bevroren, in beslag genomen of geconfisqueerde goederen op staatsniveau.	Federaal en staat
35	Sancties	De lidstaten moeten toezichthoudende autoriteiten op het gebied van witwassen in staat stellen en van middelen voorzien om sancties op te leggen als inbreuken op toezichtregels worden vastgesteld. In de praktijk lopen de aard en zwaarte van de sanctie per jurisdictie uiteen.	Niveau van de lidstaten	Er bestaat een verscheidenheid aan evenredige en afschrikkende straf- en civielrechtelijke en bestuurlijke sancties, variërend van disciplinaire brieven tot boetes en gevangenisstraf. FinCEN kan een handhavingsmaatregel instellen vanwege inbreuken op de wet inzake het bankgeheim. Het heeft exclusieve federale handhavingsbevoegdheid ten aanzien van financiële instellingen en betrokken aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen. Naast civiele boetes kan FinCEN nog andere formele en informele administratieve acties nemen. Andere instanties (zoals SEC) zijn uit hoofde van hun respectieve wetgeving ook bevoegd om een reeks toezichtmaatregelen te treffen.	Federaal

Bron: samenvatting van de ERK, op basis van verschillende documenten van de FATF, FinCEN, de Commissie en de EBA.

Bijlage V — Stappen in het proces inzake inbreuken op het Unierecht

Fase	Proces	Belanghebbende partij	Tijdschema
Verzoek	Artikel 17 van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (de verordening tot oprichting van de EBA) maakt het de EBA mogelijk vermeende inbreuken op of niet-toepassing van het Unierecht te onderzoeken, op eigen initiatief dan wel op het verzoek van bepaalde instanties, om een onderzoek inzake inbreuken op het Unierecht bij bepaalde instanties in te stellen. In de EBA-verordening wordt niet bepaald hoe of wanneer een verzoek aan de EBA moet worden gedaan, waardoor geen enkele van deze instanties (waaronder de Commissie) daar enige wettelijke verplichting toe heeft.	Een verzoek aan de EBA moet door een of meer bevoegde autoriteiten, het Europees Parlement, de Raad, de Commissie of de Stakeholdergroep bankwezen worden gedaan.	Een verzoek kan op elk moment worden gedaan en de EBA heeft geen specifieke wettelijke verplichting om binnen een bepaalde termijn te antwoorden.
Vooronderzoek	Een preliminaire beoordeling van de vermeende inbreuk op het Unierecht.	De EBA verricht een vooronderzoek, waaronder communicatie met bevoegde autoriteiten, om de feiten ten aanzien van de vermeende inbreuk op het Unierecht vast te stellen.	Hiervoor geldt geen specifieke wettelijke termijn.

Fase	Proces	Belanghebbende partij	Tijdschema
Onderzoek	Het formele proces om te besluiten of een inbreuk op het Unierecht heeft plaatsgevonden.	De voorzitter van de EBA besluit om al dan niet een onderzoek naar een inbreuk op het Unierecht te starten. Het reglement van orde van de EBA voorziet in het bijeenroepen van een panel bestaande uit de voorzitter en zes leden van de raad van toezichthouders die niet onder het onderzoek vallen. Het panel besluit: – het onderzoek af te sluiten zonder een aanbeveling aan te nemen; ofwel – indien een inbreuk op het Unierecht wordt vastgesteld, een aanbeveling aan de raad van toezichthouders te richten vanwege een inbreuk op het Unierecht.	De EBA kan binnen twee maanden na het instellen van haar onderzoek een aanbeveling aan de betrokken bevoegde autoriteit richten waarin de voor naleving van het Unierecht vereiste actie wordt beschreven.
Aanbeveling	De raad van toezichthouders concludeert dat er sprake is van een inbreuk op het Unierecht en richt een aanbeveling aan de betrokken bevoegde autoriteit.	Het besluit om een aanbeveling aan te nemen wordt genomen door de raad van toezichthouders van de EBA, die uit toezichthouders van 27 bevoegde autoriteiten bestaat.	Het besluit om al dan niet een aanbeveling aan te nemen, moet binnen twee maanden na het instellen van het onderzoek worden genomen (zie vorig punt).

Fase	Proces	Belanghebbende partij	Tijdschema
Communicatie	De aanbeveling aan de nationale bevoegde autoriteit richten.	In de aanbeveling wordt de voor naleving van het Unierecht vereiste actie beschreven.	De nationale bevoegde autoriteit moet binnen tien dagen antwoorden.
Advies	De Commissie kan een formeel advies aan de nationale bevoegde autoriteit uitbrengen als deze in gebreke is gebleven.	Nadat zij door de EBA in kennis is gesteld, kan de Commissie dan wel op eigen initiatief optreden.	De Commissie kan een dergelijk formeel advies uiterlijk drie maanden na het aannemen van de aanbeveling uitbrengen en kan dit met één maand verlengen.

Bron: EBA-verordening, reglement van orde van de EBA.

Bijlage VI — Omzettingscontroles

Omzettingstermijn	26 juni 2017
Kennisgevingen van lidstaten die binnen de termijn of vóór de instelling van inbreukprocedures wegens niet-mededeling zijn ingediend	6
Aantal lidstaten dat ten tijde van deze controle (juli 2020) geen kennis had gegeven van volledige omzetting	8
Aantal ingestelde inbreukprocedures wegens niet-mededeling en onvolledigheid	28
Totale duur van inbreukprocedures wegens onvolledigheid (maanden) ⁵²	Meer dan 36 (lopend) ⁵³

Bron: ERK-analyse van de analyse van de Commissie.

⁵² Vanaf september 2020.

⁵³ Duur van de langstlopende inbreukprocedure.

Bijlage VII — Soorten informatie-uitwisseling bij de ECB

Categorieën	Uitwisselingen in de context van jaarlijkse regelmatige informatie-uitwisseling (verzonden en ontvangen)	Ad-hocuitwisselingen op eigen initiatief (verzonden en ontvangen)	Uitwisselingen op basis van ad-hocverzoeken (verzonden en ontvangen)
Gedeelde informatie	Jaarlijkse uitwisseling van uittreksels van besluiten aangaande de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder door de ECB met AML/CFT-autoriteiten (gedeeld op eigen initiatief) Scores en beoordelingen van ML/TF-risico's; verslagen van inspecties ter plaatse en sancties (door de ECB aan AML/CFT-autoriteiten verzonden jaarlijkse verzoeken)	Andere relevante informatie afkomstig van toezicht op beide functies	Andere relevante informatie afkomstig van toezicht op beide functies

Bron: ERK, op basis van door de ECB verstrekte informatie.

Acroniemen en afkortingen

AML: bestrijding van witwassen

AML-richtlijn: antiwitwasrichtlijn

bbp: bruto binnenlands product

BCBS: Bazels Comité voor het banktoezicht

BOS: raad van toezichthouders (Board of Supervisors)

BUL: inbreuk op het Unierecht

CFT: bestrijding van de financiering van het terrorisme (combatting the financing of terrorism)

EBA: Europese Bankautoriteit

ECB: Europese Centrale Bank

EDEO: Europese Dienst voor extern optreden

EGMLTF: Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering (Expert Group on Anti-money Laundering and Counter Terrorist Financing)

Eiopa: Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen

ESMA: Europese autoriteit voor effecten en markten

FATF: Financiële-actiegroep

FIE: financiële-inlichtingeneenheid

FinCEN: Financial Crimes Enforcement Network

GTM: gemeenschappelijk toezichtsmechanisme

LFN: ingebrekestelling (letter of formal notice)

MER wederzijds evaluatierapport (mutual evaluation report)

ML/TF: witwassen en financiering van terrorisme (money laundering and terrorist financing)

RKV: richtlijn kapitaalvereisten

SNRB: supranationale risicobeoordeling

vte: voltijdequivalent

Verklarende woordenlijst

AML-toezichthouder: overheidsautoriteit in de lidstaat belast met het toezicht op het AML/CFT-stelsel, onderzoek van meldingsplichtige entiteiten op de naleving van het AML/CFT-regime van de jurisdictie en het opleggen van boetes wegens niet-naleving.

Antiwitwasrichtlijn: EU-wetgeving en het belangrijkste rechtsinstrument ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel van de Unie voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering; eerste richtlijn uit 1990 en de volgende versies daarvan tot de vijfde richtlijn uit 2018.

Bazels Comité voor banktoezicht (BCBS): belangrijkste mondiale normensteller voor de prudentiële regelgeving in het bankwezen en een forum voor regelmatige samenwerking inzake toezicht op bancaire gebied.

Bestrijding van de financiering van het terrorisme (CFT): doeltreffende stelsels voor bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme zijn essentieel voor het beschermen van de integriteit van markten en van het wereldwijde financiële kader, omdat zij de factoren die financieel misbruik vergemakkelijken, helpen beperken.

Conformiteitscontrole: een controle of de relevante bepalingen van een EU-richtlijn correct zijn opgenomen in nationale uitvoeringsmaatregelen.

Derde land: onder derde land wordt verstaan een land of gebied dat niet binnen de Europese Gemeenschap ligt.

DG FISMA: het directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie van de Europese Commissie; het is het coördinerende DG voor AML bij de Commissie.

Europese Bankautoriteit (EBA): een in 2011 opgericht EU-agentschap; een van de drie Europese toezichthoudende autoriteiten en de belangrijkste regelgever op het gebied van bankregelgeving en -toezicht; belast met het opstellen van technische reguleringsnormen die door de Commissie moeten worden goedgekeurd en met bevoegdheden tot handhaving van AML-normen.

Europese Centrale Bank (ECB): Europese instelling opgericht bij het Verdrag van Amsterdam in 1998; houdt sinds 2014 via het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme rechtstreeks prudentieel toezicht op grote banken in de eurozone.

Europese Dienst voor extern optreden (EDEO): de EDEO is de diplomatieke dienst van de EU. Deze beoogt het buitenlands beleid van de EU coherenter en doeltreffender te maken en zo de mondiale invloed van Europa te vergroten. De EDEO beheert de diplomatieke betrekkingen van de EU met derde landen en voert het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU.

Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's): dit zijn de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EAVB) en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA). De ETA's houden zich bezig met het harmoniseren van het financieel toezicht in de EU en helpen de consistente toepassing van het rulebook te waarborgen teneinde een gelijk speelveld te creëren. Zij hebben tevens tot taak risico's en kwetsbaarheden in de financiële sector te beoordelen.

Europol: het rechtshandavingsagentschap van de Europese Unie dat de lidstaten onder meer ondersteunt bij hun strijd tegen witwassen en de financiering van terrorisme.

Financiële-actiegroep (FATF): intergouvernementeel orgaan dat in 1989 door de ministers van de jurisdicties van de leden werd opgericht. Het bestaat uit 39 leden, waaronder de Europese Commissie en 14 lidstaten. De FATF heeft tot taak normen vast te stellen en de daadwerkelijke uitvoering van wettelijke, regelgevende en operationele maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en andere daaraan gerelateerde bedreigingen van de integriteit van het internationaal financieel systeem te bevorderen. De FATF is een "beleidsvormend orgaan" dat de noodzakelijke politieke wil tot stand tracht te brengen om te komen tot nationale hervormingen van de wet- en regelgeving op die gebieden.

Financiële-inlichtingeneenheid (FIE): nationale bevoegde autoriteit die belast is met de handhaving van wetgeving inzake de bestrijding van witwassen in de lidstaat. Belast met de verzameling, analyse en verspreiding van de door meldingsplichtige entiteiten gedane meldingen, ook in samenwerking met andere EU-lidstaten en derde landen, en indien nodig met rechtshandavingsinstanties.

Gedelegeerde handeling: een wettelijk bindende handeling die, als het Europees Parlement en de Raad geen bezwaar maken, door de Commissie wordt gebruikt om niet-essentiële gedeelten van de EU-wetgeving aan te vullen of te wijzigen, bijvoorbeeld door details van uitvoeringsmaatregelen te verstrekken.

Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU): het Hof van Justitie legt EU-wetgeving uit om ervoor te zorgen dat deze in alle EU-landen op dezelfde manier wordt toegepast, en beslecht juridische geschillen tussen nationale overheden en EU-instellingen.

Inbreukprocedure: volgens de artikelen 258 tot en met 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is deze het belangrijkste handhavingsmechanisme dat de Commissie tegen een lidstaat kan inzetten als zij van mening is dat de lidstaat zijn verplichtingen overeenkomstig het EU-recht schendt.

Ingebrekestelling: wanneer de betrokken EU-lidstaat verzuimt maatregelen te communiceren die de bepalingen van richtlijnen volledig omzetten of de vermeende schending van het EU-recht niet herstelt, kan de Commissie een formele inbreukprocedure instellen. De inbreukprocedure gaat van start met de verzending van een ingebrekestelling waarmee de Commissie de lidstaat de mogelijkheid biedt zijn standpunten ten aanzien van de inbreuk uiteen te zetten.

Kredietinstelling: een onderneming, zoals een bank, met als activiteit het in ontvangst nemen van deposito's of andere terugbetaalbare gelden van het publiek en het verstrekken van leningen.

Met redenen omkleed advies: als de betrokken EU-lidstaat verzuimt maatregelen te communiceren die de bepalingen van richtlijnen volledig omzetten, of de vermeende schending van het EU-recht niet herstelt, kan de Commissie een formele inbreukprocedure instellen. Na het verzenden van een ingebrekestelling en nadat de Commissie heeft geconcludeerd dat de lidstaat zijn verplichtingen uit hoofde van het EU-recht niet nakomt, kan zij als tweede stap in de procedure een met redenen omkleed advies versturen: dit is een formeel verzoek om het EU-recht na te leven.

Omzetting van EU-recht: de procedure waarmee EU-lidstaten EU-richtlijnen in hun nationaal recht opnemen teneinde de doelstellingen, eisen en termijnen ervan rechtstreeks toepasselijk te maken.

Omzettingscontrole: een beoordeling van de verenigbaarheid van nationale uitvoeringsmaatregelen met de bepalingen van een richtlijn.

Procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder: de jaarlijkse procedure voor toezicht op grote banken in de eurozone onder rechtstreeks toezicht van de ECB. Hiermee beschikken toezichthouders over een geharmoniseerde reeks instrumenten om het risicoprofiel van een bank vanuit vier verschillende oogpunten te onderzoeken, namelijk bedrijfsmodel, governance en risico, kapitaal, liquiditeit.

Prudentieel toezicht: rechtstreeks toezicht op financiële instellingen (waaronder banken) om te waarborgen dat zij niet alleen de regelgeving in strikt juridische zin naleven, maar ook correct en zorgvuldig handelen in de geest van het regelgevingskader.

**ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE EN DE EEAS OP HET
SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER: “DE EU-
INSPANNINGEN TER BESTRIJDING VAN WITWASSEN IN DE
BANKENSECTOR ZIJN GEFRAGMENTEERD EN DE UITVOERING ERVAN IS
ONTOEREIKEND”**

SAMENVATTING

Antwoorden van de Commissie en de EEAS op de samenvatting (paragraaf I-XI):

De Commissie is vastbesloten zowel binnen de EU als in de rest van de wereld witwassen van geld en financiering van terrorisme te blijven bestrijden. In de loop der jaren heeft de EU wel een solide regelgevingskader ontwikkeld, maar intussen groeit de consensus dat dit kader moet worden verbeterd om tot een alomvattend beleid van de Unie te komen. Daarom heeft de Commissie op 7 mei 2020 een actieplan aangenomen waarin zij een ambitieuze reeks maatregelen aankondigt voor een alomvattend beleid van de Unie ter voorkoming van witwassen van geld en financiering van terrorisme. Dit actieplan schetst de hervormingen die nodig zijn om de verdediging van de Unie te versterken, de huidige versnippering aan te pakken en te voorzien in één “rulebook” en een toezichthouder op EU-niveau met directe toezichtbevoegdheden over een beperkt aantal van de meest risicovolle financiële instellingen. Het plan bevat ook een mechanisme voor ondersteuning aan en coördinatie van financiële-inlichtingeneenheden.

Het komende wetgevingspakket zal zorgen voor meer harmonisatie in de vorm van een AML-verordening bij een herziene antiwitwasrichtlijn.

Op 7 mei 2020 publiceerde de Commissie samen met de goedkeuring van het actieplan een herziene methode voor de identificatie van derde landen met een hoog risico ten behoeve van de AML-richtlijn, die voorziet in een grotere synergie met het proces van de Financiële-actiegroep en een grotere betrokkenheid bij de desbetreffende derde landen.

De Commissie herinnert eraan dat zij in februari 2019 haar eerste autonome lijst heeft vastgesteld van derde landen met een hoog risico op het gebied van witwassen die een bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de Unie en de goede werking van de interne markt. Deze autonome lijst is door de Raad verworpen in het kader van zijn toetsingsrecht. Daarna heeft de Commissie haar methodologie herzien en is zij nauwer gaan samenwerken met de betrokken derde landen.

Wat de omzetting van richtlijnen door de lidstaten in het verleden betreft, heeft de Commissie haar best gedaan om de beoordeling af te ronden zodra de omzettingsmaatregelen door de lidstaten waren meegedeeld. De Commissie erkent echter de problemen met de volledige omzetting van de antiwitwasrichtlijnen, waarvoor vaak niet alleen een centraal AML-wetgevingsinstrument moet worden goedgekeurd, maar ook wijzigingen van verschillende andere wetgevingsinstrumenten in de betrokken nationale besluiten nodig zijn.

OPMERKINGEN

24. Wat de in bijlage III bedoelde bronnen van middelen betreft, wenst de Commissie eraan te herinneren dat het beleid ten aanzien van derde landen overeenkomstig artikel 155, lid 2, van het Financieel Reglement (Verordening (EU, Euratom) 2018/1046) ook wordt gebruikt om de begroting van de Unie te beschermen. Personen en entiteiten die middelen van de Unie (financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties) uitvoeren, mogen geen verrichtingen aangaan of verlengen met entiteiten die zijn opgericht of gevestigd in jurisdicties die als risicovol worden aangemerkt.

27 en 28

Wat betreft de methode voor het verzamelen van input om een lijst van derde landen samen te stellen, stond de nieuwheid van de procedure een vlotte uitvoering in de weg. De Commissie heeft samen met de EEAS gewerkt aan methodes om een tijdige informatiestroom mogelijk te maken. De in mei 2020 goedgekeurde verfijnde methodologie maakt ook nauwer overleg met derde landen mogelijk. De Europese Commissie is in de zomer van 2020 in samenwerking met de EEAS begonnen met het overleg met derde landen.

32. De Commissie is lid van de FATF en neemt actief deel aan de werkstromen van de FATF. Bijgevolg houdt de Commissie onder meer rekening met de MER's van het betrokken derde land. Waar het MER achterhaald was, werd de beschikbare bijgewerkte informatie in overweging genomen om zodoende de laatste stand van zaken in een bepaald derde land weer te geven.

36. De Commissie overweegt in het komende AML-wetgevingspakket het beleid ten aanzien van derde landen te herzien.

44. De Commissie is van mening dat de tweejaarlijkse actualisering van de supranationale beoordeling (SNRB) volstaat om de meest recente risico's, met inbegrip van veranderingen in de tijd, erin op te nemen. Zoals vermeld in paragraaf 46 werden alle fiches voor sectoren en producten in 2019 bijgewerkt en werden nieuwe sectoren en producten toegevoegd (47 in 2019 tegenover 40 in 2017). Wat de actuele statistische informatie over de in geld uitgedrukte omvang van ML/TF-activiteiten betreft, zie het antwoord op paragraaf 48.

46. (2^e streepje) De verandering van score was gebaseerd op bewijsmateriaal van belanghebbenden en onafhankelijke bronnen. Voorts werden de scores eerst gevalideerd door de voornaamste stakeholders (b.v. Europol) en ook door alle betrokken diensten van de Commissie binnen een specifieke ISG.

De Commissie is het er echter mee eens dat verdere inspanningen nodig zijn om de veranderingen op dit gebied beter te onderbouwen.

(3^e streepje) De SNRB kan in principe geen geografische focus hebben. De Commissie erkent echter dat dit voor sommige sectoren wel van toepassing zou kunnen zijn.

(4^e streepje) Er zijn in het verleden slechts twee SNRB's aangenomen (in 2017 en 2019) en de frequentie van de bijwerkingen om de twee jaar is al krap volgens internationale normen

van de FATF en gezien het feit dat de lidstaten om de 4-5 jaar nationale risicobeoordelingen vaststellen.

48 en 49

De Commissie merkt op dat de bepaling dat Eurostat schattingen van de kwantitatieve omvang van witwassen voorlegt, recent werd ingevoerd en niet verplicht is. Bovendien zijn voor de ramingen kwalitatief goede gegevens van de lidstaten en een complexe statistische methodologie nodig, die in dit stadium nog niet beschikbaar zijn.

57-59

Lidstaten hebben tijd nodig om omzettingsmaatregelen voor een complexe richtlijn vast te stellen en mee te delen. Dit vereist vaak wijzigingen van verschillende wetteksten in de interne rechtsorde. Zo ging een lidstaat in augustus 2017 van start met de kennisgeving van de omzettingsmaatregelen en heeft diezelfde lidstaat in oktober 2020 de laatste kennisgeving ingediend. De Commissie kon pas na de laatste kennisgeving oordelen over de volledige en correcte omzetting.

Om een inbreukprocedure in te leiden, ongeacht of de lidstaat melding maakt van een volledige of gedeeltelijke omzetting, moet de nationale wetgeving worden vertaald en beoordeeld. Zoals hierboven is aangegeven, is daar tijd voor nodig. In inbreukprocedures is het belangrijk dat accuraat wordt gehandeld in plaats van snel.

De Commissie wenst te verduidelijken dat bestaande interne richtsnoeren voorhanden zijn voor het toezicht op de omzetting van EU-rechtsinstrumenten in nationaal recht. De ontwikkeling van aanvullende specifieke richtsnoeren werd dus niet nodig geacht.

85. De Commissie is van mening dat, zodra een formeel verzoek aan de EBA was gericht om een mogelijke inbreuk op het Unierecht te onderzoeken, er tijdens het EBA-onderzoek geen formele regelmatige uitwisseling kon plaatsvinden.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

112. Zoals reeds aangekondigd in het in mei 2020 aangenomen actieplan, zal het komende AML-pakket voorzien in een EU-AML/CFT-toezichthouder.

113. Het komende AML-pakket zal zorgen voor meer harmonisatie in de vorm van een eerste AML-verordening.

Aanbeveling 1 — De Commissie moet haar risicobeoordelingen verbeteren

- (a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.
- (b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.
- (c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

116. Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 56, 58 en 60-62.

Aanbeveling 2 — De Commissie moet het consistente en onmiddellijke effect van AML/CFT-wetgeving waarborgen

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

118. Formele verzoeken aan de EBA om een bepaald onderzoek naar inbreuken op het Unierecht werden ingediend na beoordeling door de Commissie van de beschikbare informatie ter ondersteuning van het verzoek.

Aanbeveling 3 — De EBA en de Commissie moeten beter gebruikmaken van hun bevoegdheden inzake inbreuken op het Unierecht voor ML/TF

- (a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.
- (b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.
- (c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie kan in dit stadium geen toezeggingen doen over de inhoud van toekomstige wetgevingsvoorstellen. De Commissie is voorts van mening dat voor de aanbeveling, specifiek met betrekking tot gegevensbescherming/verwerking, een analyse van de bestaande administratieve en gegevensbeschermingswetgeving van de EU vereist is, en dat zij moet worden afgestemd op de bestaande bepalingen van de AML-richtlijn inzake informatie-uitwisseling. Voort zal de toekomstige ontwikkeling van het wettelijke en institutionele AML-kader, zoals aangekondigd in het actieplan van mei 2020, een oplossing bieden door de voorgenomen oprichting van een EU-AML-autoriteit.

123. Het komende AML/CFT-pakket zal een oplossing bieden voor de huidige zwakke plekken van het beleid ten aanzien van derde landen (paragraaf 36), een betere identificatie van risico's (paragraaf 49), een tijdiger controle van de omzetting (paragraaf 66) en een tijdig proces inzake inbreuken op het Unierecht (paragraaf 86).

ANTWOORDEN VAN DE ECB OP HET SPECIALE VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER “De EU-inspanningen ter bestrijding van witwassen in de bankensector zijn gefragmenteerd en de uitvoering ervan is ontoereikend”

Paragraaf 89

De Europese Centrale Bank (ECB) wil verduidelijken dat de reden waarom de ECB het toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AML/CFT) niet kan uitoefenen, is te vinden in het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU), veeleer dan in de tekst van de verordening gemeenschappelijk toezichtmechanisme (GTM-verordening) die in 2013 is aangenomen.

Overweging 28 van de GTM-verordening is slechts een afspiegeling van artikel 127, lid 6, van het VWEU, waarin het volgende wordt vermeld (nadruk toegevoegd):

*“De Raad kan volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen, na raadpleging van het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank, met eenparigheid van stemmen besluiten aan de Europese Centrale Bank specifieke taken op te dragen betreffende het beleid op het gebied van het **bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en andere financiële instellingen, met uitzondering van verzekeringsondernemingen.**”*

Paragraaf 90

Er moet worden opgemerkt dat AML/CFT-toezicht zich over een zeer groot aantal entiteiten uitstrekt, niet alleen banken (maar bijvoorbeeld ook betalingsinstellingen, verzekeringsondernemingen, verstrekkers van consumentenkrediet, aanbieders van virtueleactivadiensten, enz.) en dat de nationale autoriteiten vaak andere toezichthoudende taken uitvoeren dan prudentieel toezicht, ook met betrekking tot dergelijke andere soorten entiteiten. Dit kan van invloed zijn op de conclusies van de lidstaten met betrekking tot de synergieën die worden bereikt door de verschillende taken binnen hetzelfde publieke orgaan te concentreren, als bedoeld in paragraaf 90.

Wat met name kredietinstellingen betreft, bestaan er afzonderlijke procedures om te bepalen welke instellingen belangrijk zijn voor het prudentieel toezicht en welke belangrijk zijn voor AML/CFT-toezichtdoeleinden. Dit zou in het algemeen leiden tot twee groepen onder toezicht staande entiteiten die slechts gedeeltelijk zouden overlappen.

Paragraaf 95

Zie de reactie van de ECB op de paragrafen 89 en 90.

Paragraaf 98

In 2019 heeft de ECB de multilaterale overeenkomst ondertekend tot vaststelling van de praktische modaliteiten voor het uitwisselen van informatie met nationale AML/CFT-toezichthouders op krediet- en financiële instellingen in de Europese Economische Ruimte, overeenkomstig het mandaat van de vijfde AML-richtlijn. De AML-overeenkomst werd vervolgens in werking gesteld en geleidelijk ten uitvoer gelegd in de loop van 2019, toen AML/CFT-toezichthouders de AML-overeenkomst ondertekenden en de uitwisseling van informatie met de AML/CFT-toezichthouders werd ingesteld, zowel ad hoc als op regelmatige basis. In dit verband heeft de ECB tussen januari en november 2019 informatie uitgewisseld met betrekking tot onder toezicht staande entiteiten van twee derde van de belangrijke onder toezicht staande groepen.

De regelmatige jaarlijkse uitwisseling van informatie werd begin 2020 uitgebreid en omvat naast de jaarlijks door de ECB gedeelde fragmenten van de SREP-brieven, een verzoek aan de AML/CFT-autoriteiten om onder meer informatie over ML/TF-risicoscores en -beoordelingen. Sinds 2020 wisselt de ECB informatie uit met betrekking tot onder toezicht staande entiteiten van alle belangrijke onder toezicht staande groepen (zie ook paragraaf 99 van het verslag).

Paragraaf 102

Zoals vermeld in het antwoord van de ECB op paragraaf 98 werd de AML-overeenkomst begin 2019 ondertekend en is deze in de loop van 2019 in werking getreden.

De ECB merkt ook op dat sommige categorieën informatie, zoals de relevante uittreksels uit SREP-besluiten, reeds door de ECB worden gedeeld in het kader van een meer gestroomlijnde procedure dan de in paragraaf 102 beschreven goedkeuringsprocedure.

Voortbouwend op de in de afgelopen twee jaar opgedane ervaring is de ECB reeds begonnen met het verbeteren van haar interne beleid en procedures om de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken.

- De interne procedures die zijn ontwikkeld om de uitwisseling van informatie binnen de AML/CFT-colleges (die voor ongeveer de helft van de belangrijke instellingen en groepen moeten worden ingesteld) te vergemakkelijken, omvatten een vereenvoudigde besluitvormingsprocedure om binnen de AML/CFT-colleges sneller en efficiënter informatie uit te wisselen tussen de ECB en de op AML/CFT toezicht houdende autoriteiten.
- De ECB is voornemens uiterlijk eind 2021 een vereenvoudigde procedure voor de uitwisseling van informatie uit hoofde van de AML-overeenkomst in te voeren.

Paragraaf 106

De ECB merkt op dat zij proactief is geweest en al vanaf 2019 haar Toezichtshandleiding en interne methodieken heeft bijgewerkt om rekening te houden met prudentiële issues in verband met het risico

van witwassen en terrorismefinanciering (ML/TF). Dit thema wordt meegenomen in het toezicht op afstand en ter plaatse en in vergunningsprocedures.

De bijgewerkte Toezichtshandleiding is ook toegepast in de SREP-cyclus van 2020. Als onderdeel van de SREP-beoordeling hebben alle JST's de prudentiële impact van verschillende ML/TF-waarschuwingssignalen geanalyseerd (zie ook paragraaf 110 van het verslag).

Paragraaf 108

Zie de reactie van de ECB op paragraaf 106.

Paragraaf 109

Zie de reactie van de ECB op paragraaf 106.

Paragraaf 121

Zie de reactie van de ECB op paragraaf 102.

Paragraaf 122

Zie de reactie van de ECB op paragraaf 106.

Aanbeveling 4 – ECB

De ECB onderschrijft de aanbeveling.

Wat punt a) betreft, zie het antwoord van de ECB op paragraaf 102 voor nadere achtergrondinformatie over de lopende en geplande ontwikkeling van haar interne procedures.

Wat punt b) betreft, zal de ECB haar SREP-methodiek aanpassen na publicatie van de gewijzigde SREP-richtsnoeren van de EBA.

Antwoorden van EBA op het Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer over de inspanningen van de EU om witwassen van geld in de banksector te bestrijden

Gedetailleerde opmerkingen

Samenvatting

III.

Het wettelijk mandaat en de bijbehorende bevoegdheden van EBA op het gebied van het witwassen van geld (anti-money laundering – AML) en de financiering van terrorisme (countering the financing of terrorism – CFT) zijn in 2020 uitgebreid om het risico van witwassen en terrorismefinanciering op alle terreinen van financieel toezicht en in alle sectoren aan te pakken. Ons werk is en blijft gericht op het versterken van toezicht op AML/CFT in de EU door het hanteren van de juiste normen en door constructief samen te werken met bevoegde autoriteiten om toezichtconvergentie te bereiken. Onderzoek naar schendingen van het recht van de Unie is een van de instrumenten die EBA daartoe gebruikt, maar vormt niet het hoofdelement van het AML/CFT-werk van EBA.

V.

De hervormingen, die op 1 januari 2020 zijn ingegaan, hebben de institutionele versnippering teruggebracht doordat EBA de leiding, coördinatie en bewaking van AML/CFT kreeg toegewezen. Niettemin is het toezicht op AML/CFT nog steeds in handen van nationale toezichthouders die werken binnen een EU-wetgevingskader op hoog niveau op basis van minimumharmonisatie, dat slechts voorziet in twee machtigingen voor het opstellen van technische normen, die geen van beide betrekking hebben op essentiële toezichthoudende praktijken, en dat de lidstaten ieder op hun eigen wijze hebben omgezet. Er zijn dan ook grenzen aan wat EBA door middel van harmonisatie en convergentie binnen het huidige AML/CFT-kader kan bereiken.

VII.

We zijn blij met de constatering dat medewerkers van EBA grondig onderzoek hebben verricht naar schendingen van het recht van de Unie.

Aangezien door de herziening van het Europees systeem voor financieel toezicht met ingang van 1 januari 2020 nieuwe eisen gelden ten aanzien van belangenverstrengeling, mogen leden van de raad tijdens vergaderingen niet deelnemen aan de bespreking en de stemming over agendapunten ten aanzien waarvan zij tegenstrijdige belangen hebben. EBA heeft ervoor gezorgd dat bij de tenuitvoerlegging van die bepalingen de vereisten met betrekking tot belangenverstrengeling ook van toepassing zijn op leden van het BUL-panel (BUL – breach of Union law, schending van de rechten van de Unie). EBA zal deze herziene procedures beoordelen om vast te stellen welke eventuele verdere wijzigingen kunnen worden aangebracht om nog beter te waarborgen dat het overleg niet wordt beïnvloed door belangenverstrengelingen.

EBA heeft tot nog toe, zelfstandig of in samenwerking met ESMA of Eiopa, sturing gegeven aan toezichthouders in de vorm van twee technische normen, vier richtsnoeren en acht adviezen over AML/CFT-gerelateerde kwesties. Deze wettelijke instrumenten omvatten richtsnoeren inzake risicogestuurd AML/CFT-toezicht en de beoordeling van ML/TF-risico's.

Het feit dat desbetreffende bepalingen in de antiwitwasrichtlijn gekenmerkt worden door minimumharmonisatie, heeft geleid tot uiteenlopende benaderingen in de lidstaten; EBA-richtsnoeren zijn ondergeschikt aan nationale wetgeving en uiteenlopende nationale wetgevingen beperken de mate van convergentie die onze richtsnoeren kunnen bereiken.

IX.

(1)

EBA accepteert deze aanbeveling. EBA-medewerkers zullen procedures die na de herziening van het Europees systeem voor financieel toezicht in januari 2020 zijn ingevoerd, beoordelen om de onafhankelijkheid van panelleden te vergroten.

(2)

EBA erkent dat de AML/CFT-samenwerkingsrichtsnoeren van 2019 voor ETA's, die zich richten op AML/CFT-toezichthouders, moeten worden aangevuld met richtsnoeren die zich richten op prudentiële toezichthouders. Zij beschikt inmiddels over de wettelijke basis om dit te doen, ingevolge wijzigingen van Richtlijn 2013/36/EU (zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2019/878 (richtlijn kapitaalvereisten)).

Inleiding

10.

EBA heeft tot op heden twee technische reguleringsnormen, vier richtsnoeren en acht adviezen uitgebracht, waaronder richtsnoeren over risicogestuurd AML/CFT-toezicht, ML/TF-risicofactoren en samenwerking tussen toezichthouders (AML/CFT-colleges), en drie adviezen over ML/TF-risico's die van invloed zijn op de financiële sector in de EU. Daarnaast heeft EBA verslagen uitgebracht over een groot aantal verschillende onderwerpen, zoals de beoordeling door EBA van de manier

waarop toezichthouders AML/CFT-toezicht aanpakken, het functioneren van AML/CFT-colleges en het toekomstige wettelijke en bestuursrechtelijke AML/CFT-kader.

Opmerkingen

74-75.

EBA heeft het eerste verzoek dat zij van de Commissie ontving, afgesloten met de goedkeuring van een BUL-aanbeveling. Nadat zij verdere verzoeken had ontvangen, hield EBA de Commissie op de hoogte van de prioriteitsvolgorde en de voortgang.

Er was veel tijd nodig om zaken af te sluiten doordat er verscheidene verzoeken lagen om complexe onderzoeken te verrichten naar prudentieel en ML/TF-toezicht op individuele banken door verscheidene toezichthouders over meerdere jaren en onder wisselende wetgevingen, en doordat EBA de prioriteit daarvan bepaalde aan de hand van de beschikbare middelen. Nog meer tijd was nodig om vast te stellen wat de gevolgen van de sluiting van een van deze zaken waren voor de resterende zaken waaraan geen prioriteit was verleend, en EBA erkent dat formele communicatie in een eerder stadium mogelijk nuttig zou zijn geweest.

De onderzoeksbevoegdheid van EBA inzake schendingen van het recht van de Unie doet echter geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Commissie om actie te ondernemen ingevolge artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), wanneer zij van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

76.

EBA is verheugd over de bevinding dat zij uitgebreid onderzoek heeft verricht in de twee zaken waarnaar wordt verwezen.

79.

Op 1 januari 2020 zijn in de herziening van het Europees systeem voor financieel toezicht aanvullende eisen op het gebied van belangenverstrengeling ingevoerd. EBA heeft ervoor gezorgd dat die eisen ook gelden voor BUL-panelleden.

Ten tijde van het overlegproces in kwestie bevatten de beleidsmaatregelen en procedures van EBA inzake belangenverstrengeling en BUL-onderzoeken geen bepalingen betreffende contact met BUL-panelleden. Maar waar nodig is het panelleden wel ontraden in te gaan op pogingen om hen te beïnvloeden in hun rol als panellid.

80.

De vertegenwoordiger van de Commissie is direct nadat het vertrouwelijke agendapunt was afgesloten, op de hoogte gebracht van het besluit van de raad van toezichthouders. EBA heeft een dag na de stemming een persbericht gepubliceerd waarin werd aangekondigd dat het onderzoek

werd gesloten en dat een voorstel voor een aanbeveling inzake schending van het recht van de Unie was verworpen.

82.

EBA merkt op dat zij nog voor de laatste aanpassingen in haar governance aanbevelingen inzake schending van het recht van de Unie heeft vastgesteld, onder meer met betrekking tot ML/TF-toezicht.

De governance van EBA is een zaak voor de medewetgevers. EBA heeft de aanpassingen van de herziening van het Europees systeem voor financieel toezicht integraal doorgevoerd in de governance van EBA. Deze aanpassingen verhinderen dat leden van de raad van toezichthouders die strijdige belangen hebben, deelnemen aan de bespreking van, en het stemmen over, daarop betrekking hebbende agendapunten. EBA heeft deze bepalingen uitgebreid naar organen die besluiten van de raad van toezichthouders voorbereiden, zoals het nieuwe permanente antiwitwascomité en BUL-panels.

84.

EBA krijgt bij voorkeur zo veel mogelijk inbreng in haar raadsbesprekingen. Zij beoordeelt in elk afzonderlijk geval of de gevoeligheid en vertrouwelijkheid van de informatie in kwestie en het beroepsgeheim vereisen dat de Commissie en andere niet-stemgerechtigde leden worden uitgesloten.

EBA deed de ontwerpaanbeveling na correspondentie met de Commissie om de passende rechtsgrond vast te stellen.

85.

Sinds 1 januari 2020 verplicht de EBA-verordening EBA formeel om uiteen te zetten hoe zij met de zaak aan de slag wil gaan. Maar ook vóór die datum zette EBA dergelijke zaken uiteen via informele uitwisselingen, waarin zij de Commissie liet weten hoe zij de desbetreffende zaken had geprioriteerd en medewerkers van de Commissie in staat stelde eventuele verwachtingen kenbaar te maken.

86.

Het is de taak en verantwoordelijkheid van de raad van toezichthouders om voorstellen van het BUL-panel te bespreken en erover te beslissen. De EBA-aanbeveling inzake de schending van het recht van de Unie van juli 2018 laat zien dat het BUL-mechanisme effectief en in het belang van de EU kan zijn wanneer er sprake is van duidelijke schendingen van het recht van de Unie en aanbevelingen kunnen worden gedaan om de situatie recht te zetten.

105.

EBA merkt op dat de mate van convergentie die ze met haar richtsnoeren kan bereiken, wordt beperkt door de huidige minimumharmonisatie, het wettelijk kader en de daaruit volgende uiteenlopende nationale benaderingen.

EBA erkent, op basis van haar eigen bevindingen, dat de benaderingen van de nationale bevoegde autoriteiten om het ML/TF-risico te beoordelen van individuele financiële instellingen die onder hun toezicht staan, niet altijd effectief zijn.

EBA heeft stappen ondernomen om dit hierop in te gaan in updates van haar richtsnoer voor risicogestuurd AML/CFT-toezicht, waarover momenteel overleg wordt gepleegd.

106.

EBA wil preciseren dat prudentiële toezichthouders, ingevolge de oorspronkelijke SREP-richtsnoeren, nog steeds AML-gerelateerde risico's kunnen opnemen in de beoordeling, voor zover deze een of meer SREP-elementen beïnvloeden.

De wijzigingen op de SREP-richtsnoeren van 2018 gingen vooraf aan de veranderingen in het prudentiële wetgevingskader die uitdrukkelijk waren gericht op het integreren van ML/TF-risico. Nadat de richtlijn kapitaalvereisten het wettelijk kader had aangebracht, ontwikkelde EBA in toenemende mate geharmoniseerde toezichtpraktijken, zoals blijkt uit achtereenvolgende adviezen op dit gebied.

108.

EBA merkt op dat de mate van convergentie die ze met haar richtsnoeren kan bereiken, wordt beperkt door de huidige minimumharmonisatie, het wettelijk kader en de daaruit volgende uiteenlopende nationale benaderingen.

Desalniettemin bracht EBA, in aansluiting op het actieplan van de Raad en de richtlijn kapitaalvereisten, twee toenemend gedetailleerde adviezen uit over de opname van ML/TF-risico's in SREP. EBA zal op korte termijn overleg voeren over haar herziene SREP-richtsnoeren die een geharmoniseerde set bepalingen bevatten aan de hand waarvan prudentiële toezichthouders op consistente wijze maatregelen kunnen doorvoeren met het oog op de prudentiële implicaties van ML/TF-risico's onder SREP.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 2 – De Commissie dient het consistente en onmiddellijke effect van AML/CFT-wetgeving te garanderen

119.

Paragraaf 119 bevat een samenvatting van een aantal stellingen uit de voorgaande paragrafen. EBA verwijst bijgevolg naar haar commentaren in reactie op elk van deze stellingen.

120.

Zoals vermeld in paragraaf 86, laat de EBA-aanbeveling inzake de schending van het recht van de Unie van juli 2018 zien dat het BUL-mechanisme effectief kan zijn.

EBA richt zich ook met andere instrumenten op toezichtconvergentie, zoals AML/CFT-toezichtbeoordelingen en, sinds 2020, verzoeken aan bevoegde autoriteiten om AML/CFT-onderzoeken uit te voeren.

EBA deelt de algemene opinie dat de uniforme toepassing van het recht van de EU waar het gaat om AML/CFT-verplichtingen gebaat zou zijn bij frequenter gebruik van verordeningen in plaats van richtlijnen en bij het verlenen van mandaten voor de ontwikkeling van technische normen om problemen als gevolg van verschillende nationale omzettingen te minimaliseren.

Aanbeveling 3 – EBA en de Commissie dienen hun BUL-bevoegdheden voor ML/TF beter te benutten

d)

EBA accepteert deze aanbeveling. We zijn ons bewust van de voordelen van formalisering van de prioriteitskeuze die wij de Commissie hebben doen toekomen, met inbegrip van vertragingen die zouden kunnen optreden wanneer zaken door een beperkte beschikbaarheid van middelen niet onmiddellijk kunnen worden onderzocht, maar het sluiten van de zaak zonder deze te hebben onderzocht ook onwenselijk zou zijn.

e)

EBA accepteert deze aanbeveling. EBA-medewerkers zullen procedures die na de herziening van het Europees systeem voor financieel toezicht in januari 2020 zijn ingevoerd, beoordelen om de onafhankelijkheid van panelleden te versterken.

Aanbeveling 4 – EBA en de ECB dienen hun best te doen om ML/TF-risico beter te integreren in prudentieel toezicht

a)

EBA accepteert deze aanbeveling. EBA werkt aan de herziening van SREP-richtsnoeren zodat deze meer houvast bieden. EBA streeft ernaar deze herziene richtsnoeren in juli 2021 gereed te hebben voor publicatie.

b)

EBA accepteert deze aanbeveling. Er is momenteel een raadpleging gaande over bijgewerkte richtsnoeren. Na sluiting van de openbare raadpleging op 17 juni 2021 worden ze afgerond. De richtsnoeren zullen een grotere consistentie bieden in AML/CFT-beoordelingen van onder toezicht staande entiteiten door het aanpakken van uitdagingen in de tenuitvoerlegging van de

risicogestuurde aanpak van AML/CFT-toezicht die zijn vastgesteld tijdens beoordelingen van bevoegde autoriteiten die EBA in 2019 heeft uitgevoerd.

c)

EBA accepteert deze aanbeveling. EBA zal op korte termijn overleg plegen over richtsnoeren die zullen ingaan op het soort informatie dat de autoriteiten moeten uitwisselen, het belang zullen benadrukken van het tijdig delen van informatie, en mechanismen zullen vaststellen die moeten waarborgen dat dit ook gebeurt.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerst thema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd uitgevoerd door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Alex Brenninkmeijer. De controle werd geleid door ERK-lid Mihails Kozlovs, ondersteund door Edite Dzalbe, kabinetschef, en Laura Graudina, kabinetsattaché; Zacharias Kolias, hoofdmanager; Shane Enright, taakleider; Giorgos Tsikkos, Helmut Kern, Marc Hertgen, Marion Schiefele, Katja Mravlak en Nadiya Sultan, auditors; Andreea-Maria Feipel-Cosciug, jurist. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Zacharias Kolias



Shane Enright



Giorgos Tsikkos



Helmut Kern



Marion Schiefele



Katja Mravlak



Nadiya Sultan



Andreea-Maria
Feipel-Cosciug



Michael Pyper

Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	3.3.2020
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	26.3.2021
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	20.5.2021
Officiële antwoorden van de Commissie en de EDEO ontvangen in alle talen	24.6.2021
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de ECB	12.5.2021
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de EBA	19.5.2021

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-6237-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/04929	QJ-AB-21-013-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6215-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/470689	QJ-AB-21-013-NL-Q

Witwassen van geld is de praktijk van het “legitimeren” van de opbrengsten van misdrijven door deze in de formele economie te laten sijpelen om de illegale herkomst ervan te verhullen. Gezien het belang van het EU-beleid ter bestrijding van het witwassen van geld en de rol van de bankensector zijn wij nagegaan of de maatregelen van de EU op dit gebied goed worden uitgevoerd.

Wij stelden institutionele versnippering en gebrekkige coördinatie op EU-niveau vast waar het ging om acties om witwassen te voorkomen en op te treden wanneer risico's werden vastgesteld. EU-organen beschikken over beperkte instrumenten om efficiënte toepassing van AML/CFT-kaders op nationaal niveau te waarborgen. Er is niet één enkele EU-toezichthouder; de bevoegdheden van de EU zijn verdeeld over verschillende instanties en de coördinatie met de lidstaten vindt afzonderlijk plaats.

Wij doen aanbevelingen om deze kwesties aan te pakken.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors