EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.7.2019
COM(2019) 373 final

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

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

I. INLEIDING

In de loop der tijd heeft de Unie een robuust regelgevingskader ontwikkeld voor de preventie van witwassen en terrorismefinanciering, overeenkomstig de door de Financial Action Task Force vastgestelde internationale normen. Er zijn echter een aantal recente incidenten geweest waarin sprake was van betrokkenheid van Europese banken die de aandacht hebben gevestigd op de wijze waarop de regelgeving van de Unie ten uitvoer is gebracht.

Op 12 september 2018 heeft de Commissie een mededeling[1] gepubliceerd waarin onmiddellijke maatregelen worden voorgesteld om de gemakkelijk aanwijsbare tekortkomingen van regelgevende en institutionele aard aan te pakken, gevolgd door een recentere mededeling over de Economische en Monetaire Unie[2] waarin de Commissie heeft herhaald dat die onmiddellijke maatregelen gevolgd moeten worden door grondige bezinning over de vraag welke verdere maatregelen eventueel nodig zijn ter waarborging van de effectiviteit van het kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering op de lange termijn.

De medewetgevers van de Unie zijn het ook eens over de noodzaak om alle structurele tekortkomingen in het huidige regelgevings- en toezichtskader in kaart te brengen[3]. De Commissie financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking en de Commissie economische en monetaire zaken van het Europees Parlement hebben herhaaldelijk opgeroepen tot een beoordeling van de geschiktheid van het huidige kader. Op 4 december 2018 heeft de Raad conclusies vastgesteld over een actieplan tegen het witwassen van geld,[4] waarin de Commissie werd verzocht om een "onderzoek achteraf naar recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn" uit te voeren.

Met dit verslag geeft de Commissie hieraan gehoor. Het heeft hoofdzakelijk als doel de tekortkomingen en opgedane ervaringen aan te geven en feitenmateriaal aan te leveren ter onderbouwing van eventuele verdere beleidsmaatregelen, mochten die noodzakelijk worden geacht. Het feitenmateriaal is ontleend aan casestudies die betrekking hebben op een steekproef van tien banken[5] in de periode 2012-2018, hoewel sommige van de onderzochte gebeurtenissen

[1] Mededeling van de Commissie – Versterking van het Uniekader voor prudentieel en antiwitwastoezicht voor financiële instellingen, COM/2018/645 final, 12.9.2018.

[2] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad en de Europese Centrale Bank – Verdieping van Europa's economische en monetaire unie: een balans vier jaar na het verslag van de vijf voorzitters, COM(2019) 279 final, 12.6.2019.

[3] Het betreffende kader is in het bijzonder uiteengezet in Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Richtlijn zoals gewijzigd (de antiwitwasrichtlijn), en aangevuld met bepalingen in Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, zoals gewijzigd (de richtlijn kapitaalvereisten).

[4] https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/

[5] De tien in de steekproef opgenomen banken zijn niet aan een holistische analyse onderworpen: het onderzoek is gericht op specifieke algemeen bekende gebeurtenissen die verband houden met afzonderlijke banken en de bijbehorende toezichtsmaatregelen. De bevindingen in dit verslag zijn niet noodzakelijkerwijs kenmerkend voor elk van de onderzochte gevallen, noch zijn zij in alle gevallen waarop zij wel van toepassing zijn, van even groot belang. De steekproef bestond uit de volgende gevallen: ABLV Bank in verband met gebeurtenissen die tot sluiting van de bank hebben geleid; Danske Bank in verband

van vóór die tijd dateren. De banken werden geselecteerd naar aanleiding van het verzoek van de Raad en hebben – met het oog op een voldoende volledig beeld van de tekortkomingen bij de bestrijding van witwassen – betrekking op verschillende soorten kredietinstellingen[6] en een reeks uiteenlopende toezichtreacties; tevens is rekening gehouden met de gevolgen van de betrokken gevallen. De selectie van gevallen mag op geen enkele wijze worden uitgelegd als een beschuldiging van blaam of verantwoordelijkheid jegens afzonderlijke banken of overheidsinstanties, noch als aanwijzing dat er zich bij andere banken of overheidsinstanties geen problemen hebben voorgedaan. Opgemerkt wordt dat dit verslag geen afbreuk doet aan het recht van de Commissie tot instelling van inbreukprocedures tegen lidstaten wegens schendingen van het Unierecht.

Tijdens de referentieperiode hebben zich in de regelgevende en institutionele kaders aanzienlijke ontwikkelingen voorgedaan. De geldende wettelijke eisen waren opgenomen in hetzij de derde dan wel de vierde antiwitwasrichtlijn[7]. Andere eisen met betrekking tot systemen voor governance en risicobeheer waren afkomstig uit de derde en vierde richtlijn kapitaalvereisten[8].

De Commissie heeft inlichtingen vergaard door middel van bureauonderzoek alsook door besprekingen met de kredietinstellingen en overheidsinstanties in elf lidstaten. Ook waren de Europese Centrale Bank in haar hoedanigheid van toezichthouder en de drie Europese toezichthoudende autoriteiten hier nauw bij betrokken.

Hoewel het verslag hoofdzakelijk is bedoeld om de bevindingen te presenteren die voor alle of meerdere casestudies gelden, is het onvermijdelijk dat de aandacht voor individuele gevallen ook kwesties heeft opgeleverd die specifiek zijn voor een bepaalde bank of jurisdictie. In die gevallen zijn de bevindingen alleen beschreven indien zij, vanwege de ernst of specifieke aard ervan, bepaalde lessen kunnen opleveren met betrekking tot het wettelijke of institutionele kader van de Unie.

De bevindingen zijn in twee categorieën ondergebracht:

- aandacht voor gebeurtenissen binnen kredietinstellingen;
- onderzoek naar de handelwijze van de diverse overheidsinstanties in reactie op gebeurtenissen.

Hoewel het belangrijk is om de achtergrond te begrijpen van het rechtskader dat ten tijde van de gebeurtenissen van toepassing was, is het ook nuttig om de bevindingen te bekijken vanuit het gezichtspunt van recente regelgevende en institutionele ontwikkelingen, met name de vaststelling

---

met gebeurtenissen die tot de sluiting van het bijkantoor in Estland hebben geleid; Deutsche Bank in verband met de kwestie "mirror trading" die tot het opleggen van boeten heeft geleid; FBME Bank in verband met gebeurtenissen die tot de sluiting ervan hebben geleid; ING in verband met gebeurtenissen die aanleiding waren voor de regeling met het Nederlandse Openbaar Ministerie; Nordea in verband met gebeurtenissen die aanleiding waren voor boeten voor tekortkomingen bij de naleving van antiwitwasregels; Pilatus Bank in verband met gebeurtenissen die tot de sluiting ervan hebben geleid; Satabank in verband met gebeurtenissen die aanleiding waren om haar activiteiten te beperken; Société Générale in verband met gebeurtenissen die tot het opleggen van boeten heeft geleid wegens tekortkomingen bij de naleving van antiwitwasregels; en Versobank in verband met gebeurtenissen die tot sluiting van de bank hebben geleid.

[6] Wat betreft grootte, bedrijfsmodellen, grensoverschrijdende aanwezigheid, bestuursmodellen enz.

[7] Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 0849 van 9.7.2018, blz. 1).

[8] Richtlijn 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 177 van 30.6.2006, blz. 1) en Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).

van de vijfde antiwitwasrichtlijn, de vijfde richtlijn kapitaalvereisten[9] en het onderzoek van de Europese toezichthoudende autoriteiten[10]. Bovendien moet dit verslag worden beschouwd in samenhang met het verslag van de Commissie over de supranationale risicobeoordeling[11], het verslag van de Commissie over de financiële inlichtingeneenheden[12] en het verslag van de Commissie over de onderlinge koppeling van nationale gecentraliseerde automatische mechanismen van de lidstaten voor bankrekeningen[13], die allemaal gelijktijdig met dit verslag worden gepubliceerd.

De strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering is een permanente opdracht die is gebaseerd op een regelgevingskader dat regelmatige actualisering behoeft om nieuwe ontwikkelingen te kunnen bijhouden. Ten behoeve van de verbetering van het bestaande kader is veel tot stand gebracht, met name door middel van de vanaf 2018 gerealiseerde wettelijke aanpassingen. Niettemin wordt steeds duidelijker dat het kader op zeer uiteenlopende wijze wordt toegepast, hetgeen een structureel probleem oplevert voor het vermogen van de Unie om te voorkomen dat het financiële stelsel voor onrechtmatige doeleinden wordt gebruikt.

II. BEVINDINGEN INZAKE DE VERDEDIGINGSSYSTEMEN VAN KREDIETINSTELLINGEN TEGEN WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING

Hoewel bij de beoordeling van de gevallen gebreken aan het licht zijn gekomen in de systemen voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering van alle in onze steekproef opgenomen kredietinstellingen, zijn niet alle tekortkomingen identiek en heeft de gezamenlijke analyse geleid tot de opstelling van een *indicatieve typologie* van fouten, die niet noodzakelijkerwijs geldt voor alle onderzochte instellingen[14].

De analyse heeft vier brede categorieën opgeleverd waaronder de tekortkomingen kunnen worden geschaard:

1) ineffectieve of tekortschietende naleving van de wettelijke eisen aan systemen en controles ten behoeve van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering;
2) gebreken in de governance met betrekking tot de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering;
3) discrepanties tussen risicobereidheid en risicobeheer;
4) veronachtzaming van het groepsbeleid voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

[9] Richtlijn (EU) 2019/878 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU met betrekking tot vrijgestelde entiteiten, financiële holdings, gemengde financiële holdings, beloning, toezichtsmaatregelen en -bevoegdheden en kapitaalconserveringsmaatregelen (PB L 150 van 7.6.2019).

[10] Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU en Richtlijn (EU) 2019/878 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU met betrekking tot vrijgestelde entiteiten, financiële holdings, gemengde financiële holdings, beloning, toezichtsmaatregelen en -bevoegdheden en kapitaalconserveringsmaatregelen (PB L 150 van 7.6.2019, blz. 253) en het onderzoek van de Europese toezichthoudende autoriteiten dat op XXX formeel wordt vastgesteld.

[11] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten (COM(2019) 370).

[12] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad waarin het kader voor de samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden wordt beoordeeld (COM(2019) 371).

[13] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de onderlinge koppeling van nationale gecentraliseerde automatische mechanismen (centrale registers of centrale elektronische systemen voor gegevensontsluiting) van de lidstaten voor bankrekeningen (COM(2019) 372).

[14] Er bestaan grote verschillen wat betreft de gedetailleerde oorzaken of verschijningsvormen van de gebreken in de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, alsook verschillen met betrekking tot de ernst daarvan.

1. Tekortkomingen in de naleving van de regels met betrekking tot de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering

Krachtens het rechtskader van de Unie voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering zijn kredietinstellingen verplicht om: i) het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering te identificeren en te beoordelen en te beschikken over gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures om dergelijke risico's te beperken en effectief te beheren; ii) toereikend cliëntenonderzoek te verrichten; en iii) de financiële inlichtingeneenheid naar behoren in kennis te stellen van verdenkingen van witwassen of terrorismefinanciering.

In veel van de beoordeelde gevallen gaven kredietinstellingen in hun beleid geen prioriteit aan de naleving van de regels voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Hoewel er formeel gezien controlesystemen bestonden, werd in een aantal gevallen noch op het niveau van de afzonderlijke entiteiten noch op groepsniveau een algemene risicobeoordeling uitgevoerd naar witwassen en terrorismefinanciering. Bovendien was de compliance-afdeling in sommige gevallen onderbezet of werd de compliancefunctie zelden betrokken in de uiteindelijke besluitvorming.

Omdat zij geen toereikend cliëntenonderzoek hadden verricht, hadden sommige kredietinstellingen onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke activiteiten van hun cliënten en konden zij uiteindelijk geen zinvol uitsluitsel geven over de vraag of een activiteit van een bepaalde cliënt al dan niet verdacht was. Veel kredietinstellingen ondervonden moeilijkheden bij het vaststellen van de identiteit van de uiteindelijk begunstigden achter hun cliënten, vanwege het feit dat de identificatie omslachtig is en er nog geen registers van uiteindelijk begunstigden bestonden. Hoewel de instellingen in diverse gevallen zaken deden met een groot aantal politiek prominente personen, werden deze niet als zodanig geïdentificeerd noch als cliënten met een hoog risico behandeld, wat een inbreuk betekent op de nationale wetgeving waarin de antiwitwasrichtlijn is omgezet. In andere gevallen werden onderdelen van de transactiemonitoring bemoeilijkt door tekortkomingen met betrekking tot modellen voor "remote booking" (bijvoorbeeld kennis over de herkomst van opdrachten en betalingen of het identificeren van met elkaar samenhangende transacties in verschillende jurisdicties[15]).

Ten slotte konden bepaalde tekortkomingen worden vastgesteld met betrekking tot meldingen aan de financiële inlichtingeneenheden. In een specifiek geval was er bijvoorbeeld voor het aantal waarschuwingen dat door geautomatiseerde monitoringssystemen wordt afgegeven een plafond ingesteld op een niveau dat passend werd geacht in verhouding tot het aantal personeelsleden dat zich met dergelijke waarschuwingen bezighield, terwijl kredietinstellingen in andere gevallen niet over behoorlijke risicobeoordelingsinstrumenten beschikten om transacties te kunnen analyseren. In het merendeel van de gevallen was het aantal ingediende meldingen van verdachte transacties laag en was het aantal bruikbare meldingen van verdachte transacties nog lager.

In een klein aantal van de onderzochte gevallen is het mogelijk dat werknemers direct betrokken waren bij het witwassen van geld of bij het helpen van cliënten bij het plegen van dat strafbare feit[16]. In andere gevallen werd witwassen door cliënten mogelijk of kansrijk gemaakt door nalatigheid bij de controles ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

[15] Eén beoordeelde kredietinstelling kende ingewikkelde groepsstructuren die transacties in buitenlandse jurisdicties uitvoerden die vervolgens via een overzees bijkantoor naar de Unie werden overgeboekt. Dit specifieke model levert risico's op omtrent de betrokkenheid van derde partijen bij betalingen en wordt vaak in verband gebracht met een algehele overdracht van cliëntenonderzoeken aan de entiteit die op afstand de overboeking doet.

[16] Het is overigens aan de nationale autoriteiten om deze gevallen te onderzoeken. De Europese Commissie is in dezen niet bevoegd.

Casestudy: Uitvoering van antiwitwasbeleid en -controles

In één geval leidde een nationaal strafrechtelijk onderzoek naar diverse organisaties die bij een bank rekeningen aanhielden tot de verdenking dat de bank of haar werknemers via die rekeningen witwassen faciliteerden. Toen vervolgens het onderzoek werd verbreed tot het beleid en de procedures van de bank kwamen ernstige gebreken aan het licht met betrekking tot de wijze waarop de bank de controles ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering op het vlak van cliëntenonderzoek, transactiemonitoring en het melden van verdachte transacties toepaste, ondanks de ogenschijnlijk robuuste beleidslijnen en controles ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering die in de documentatie werden geëtaleerd.

2. Gebreken in de governance

Volgens de richtlijn kapitaalvereisten[17] dienen kredietinstellingen te beschikken over governanceregelingen ter waarborging van degelijk en doeltreffend risicobeheer. Daartoe behoren adequate internecontrolemechanismen die tekortkomingen in het nalevingskader moeten voorkomen. De analyse heeft onvolkomenheden aangetoond in de governanceregelingen inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering van de kredietinstellingen (waaronder de "drie verdedigingslinies"),[18] de interne verslaglegging door die instellingen, het groepsbeleid, en de verantwoordelijkheden en verantwoordingsplicht van het leidinggevend personeel. Deze onvolkomenheden hebben mogelijk een belangrijke rol gespeeld bij het faciliteren van witwassen in een aantal kredietinstellingen of hebben hen als gevolg van een ineffectieve bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering daaraan blootgesteld.

De drie verdedigingslinies

In het merendeel van de onderzochte gevallen waren er tekenen van zwakke punten in één of meer verdedigingslinies. Ook was er sprake van zwakke punten in de manier waarop de verantwoordelijken binnen elke verdedigingslinie onderling communiceerden. In de ernstigste gevallen was de eerste verdedigingslinie (bedrijfsonderdelen) in feite afwezig, aangezien de werknemers in de bedrijfsorganisatie hun basale verplichtingen uit hoofde van het kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering verzaakten, zoals het opmerken of melden van verdachte typen cliënten en transacties. Ook de tweede verdedigingslinie (risicobeheer en naleving) bleek vaak ontoereikend, aangezien daarin de door de werknemers in de "frontlinie" geconstateerde zwakke punten niet op waarde werden geschat en verholpen ofwel de tekortkomingen van de werknemers in de "frontlinie" in de naleving niet werden onderkend. In diverse gevallen leek in de derde linie (interne controle) onvoldoende prioriteit te zijn gegeven aan werkzaamheden ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, was deze linie niet onafhankelijk van de "frontlinie" of kreeg zij te weinig aandacht van het leidinggevend personeel. Bovendien stonden de toegewezen middelen of het reactievermogen van de drie verdedigingslinies niet in verhouding tot het niveau van de witwas- en terrorismefinancieringsrisico's waaraan de instelling blootstond of bleven op hetzelfde niveau steken (en voldeden dus steeds minder), ondanks het feit dat de kredietinstelling betrokken raakte bij activiteiten met een hoger risico.

Intern melden van het risico op witwassen en terrorismefinanciering

In de meeste gevallen was er geen sprake van een behoorlijke procedure voor het melden van een risico op witwassen en terrorismefinanciering aan de plaatselijke directie of de bedrijfsleiding door bedrijfsonderdelen en controlefuncties, of werd deze procedure niet gevolgd. De informatie die wel bij de bedrijfsleiding terechtkwam, was vaak onvoldoende gedetailleerd om weloverwogen besluiten te kunnen nemen. In grote grensoverschrijdende bankconcerns leken tekortkomingen bij het melden ook te worden veroorzaakt door het feit dat er geen vertaalde

[17] Artikel 74 van de richtlijn kapitaalvereisten (2013/36/EU).

[18] De drie verdedigingslinies behelzen: de bedrijfsonderdelen (1e linie); de nalevings- en risicobeheerfunctie (2e linie); en de internecontrolefunctie (3e linie).

auditverslagen beschikbaar waren en door problemen die het personeel ter plaatse ondervond bij het verkrijgen van toegang tot het hoogste leidinggevende niveau van de kredietinstelling in een andere lidstaat.

Casestudy: Gebreken in de traditionele verdedigingslinies en bij interne meldingen

In één geval heeft het bestuur op grond van een klokkenluidersverslag over riskante zakelijke activiteiten en verdachte geldstromen in bepaalde groepsentiteiten een intern onderzoek in gang gezet. De plaatselijke directie had geen enkele kwestie aan het bestuur gemeld en het bestuur zelf liet de lokale interne auditverslagen ongelezen (opgesteld in de plaatselijke taal).

Verantwoordelijkheden en verantwoordingsplicht van de bedrijfsleiding

In meerdere gevallen was de bedrijfsleiding van kredietinstellingen onvoldoende op de hoogte van de gebreken bij de naleving van de eisen inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en van het risico op witwassen. Dientengevolge was zij niet bij machte om gebreken op toereikende en tijdige wijze te onderkennen en te verhelpen. In een aantal gevallen was de door de bedrijfsleiding gestimuleerde bedrijfscultuur voornamelijk gericht op winstgevendheid in plaats van op naleving. Wanneer op verzoek van de bedrijfsleiding interne onderzoeken werden verricht, waren deze in omvang soms uiterst beperkt, hoewel het risiconiveau aanleiding had moeten zijn voor een veel uitgebreidere reactie. Tekortkomingen in het functioneren van de bedrijfsleiding van grote en complexe kredietinstellingen ontstonden ook ten gevolge van de korte aandachtsboog van de bedrijfsleiding voor problemen in kleinere bedrijfsonderdelen, ook al zouden problemen bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in dergelijke onderdelen de kredietinstelling onevenredig veel schade kunnen toebrengen.

Casestudy: Rol van het leidinggevend personeel

In één geval werd de samenstelling van de raad van bestuur van een bank meerdere keren gewijzigd, onder meer op verzoek van de toezichthoudende autoriteit. De toezichthouder was ontevreden over het onvermogen van diverse opeenvolgende raden van bestuur om de zakelijke activiteiten te ontdoen van de exclusieve oriëntatie op risicovolle gebieden of cliënten.

3. Bedrijfsmodel en risicobereidheid

De analyse van de gevallen wijst erop dat bepaalde kredietinstellingen wellicht actief bedrijfsmodellen hebben nagestreefd die, geredeneerd vanuit de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, risicovol zijn. Meer bepaald lijkt het erop dat sommige instellingen zich bezighielden met zeer risicovolle zakelijke activiteiten die rechtstreeks in bepaalde jurisdicties (van met name derde landen) werden verricht of hun oorsprong hadden in dergelijke jurisdicties. Deze instellingen baseerden hun bedrijfsmodel vrijwel uitsluitend op deposito's van niet-ingezetenen, zonder dat zij overeenstemmende beleidslijnen en controles voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering hadden opgezet. Daarnaast was er in het kader van diensten van correspondentbanken in een aantal gevallen sprake van grote blootstelling aan risico's op witwassen en terrorismefinanciering, terwijl de instellingen voor dergelijke activiteiten geen speciaal of voldoende duidelijk beleid voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering hadden. Bij het najagen van zakelijke kansen waren diverse kredietinstellingen bereid om risicovolle cliënten te accepteren zonder dat die fatsoenlijk werden beheerd. Onder hen bevonden zich ook politiek prominente personen en commerciële entiteiten waarvan de uiteindelijk begunstigde niet kon worden vastgesteld. In een aantal gevallen begaven kredietinstellingen zich in anonieme transacties of zakelijke relaties op afstand zonder afdoende cliëntenonderzoek te hebben verricht. In andere gevallen lijken sommige kredietinstellingen een agressief bedrijfsmodel te hebben bevorderd voor het aantrekken en wegwijs maken van cliënten en het verwerken van transacties op basis van een bewust beperkt cliëntenonderzoek.

Casestudy: Grotere risicobereidheid

In één geval had een kredietinstelling een groot deel van haar cliënten geworven via een referentiemodel waarin zogeheten introducerende partijen betaald kregen voor het aantrekken van nieuwe cliënten, terwijl diezelfde mensen ook de integriteit van de potentiële cliënten moesten controleren. Ook cliënten betaalden aan de introducerende partij. Er zijn geen aanwijzingen dat cliënten tijdens deze procedure zijn afgewezen, hoewel de kredietinstelling wel een paar cliëntenrekeningen heeft gesloten en de banden met een aantal introducerende partijen heeft verbroken nadat zij door de toezichthouder was beboet vanwege zwakke antiwitwascontroles.

4. Groepsbeleid voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering

Bij een aantal gevallen was sprake van bancaire activiteiten die in verschillende onderdelen van de groep werden ondernomen, via bijkantoren die in verschillende lidstaten of derde landen waren gevestigd of via dochterondernemingen die zich in andere lidstaten bevonden dan de lidstaat waarin het hoofdkwartier was gevestigd. De meeste van deze groepen hadden hun naleving, governance en risicobeheer omtrent de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering hoofdzakelijk ingericht met het oog op de naleving van de lokale kaders voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Zeer dikwijls werd dit naar behoren aangevuld met beleid voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering voor de gehele groep, waarbij lokale regelgevingsbehoeften zouden zijn opgenomen in een breder risicobeheer en in nalevingsbeleid en -procedures van de groep. Het ontbreken van groepsbeleid voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering wijst erop dat de aanpak van problemen voornamelijk aan de plaatselijke directie is overgelaten. In een aantal gevallen was de plaatselijke directie in de jurisdictie van een derde land gevestigd en onderworpen aan verplichtingen die niet per se even stringent waren als in de Unie.

In enkele gevallen lijkt het moederbedrijf problemen te hebben ondervonden bij het verkrijgen van een nauwkeurig en volledig overzicht van de bestaande risico's in de groep. Meerdere keren lijkt dit ertoe te hebben geleid dat bij maatregelen op groepsniveau geen rekening werd gehouden met lokale problemen rond de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. In een paar gevallen werden het beleid en de controleprocedures van overgenomen kredietinstellingen (vaak op grensoverschrijdende basis) niet tijdig afgestemd op het groepskader voor risicobeheer en bleven IT- en meldsystemen gescheiden en werden niet geïntegreerd met of gekoppeld aan het systeem van de groep. Bovendien lijken problemen bij bijkantoren in bepaalde gevallen op groepsniveau te zijn genegeerd op grond van evenredigheidsoverwegingen die te maken hadden met de omvang van lokale perifere groepsentiteiten, waarbij kennelijk voorbij werd gegaan aan de reputatieschade die ook perifere entiteiten en activiteiten de hele groep kunnen berokkenen.

III. BEVINDINGEN INZAKE HET OPTREDEN DOOR BEVOEGDE AUTORITEITEN

Het onderzoek was gericht op de door de toezichthoudende autoriteiten getroffen maatregelen. Het functioneren van de financiële inlichtingeneenheden en hun samenwerking met andere bevoegde autoriteiten is onderzocht in het verslag over de beoordeling van het kader voor de samenwerking tussen financiële inlichtingeneenheden. Daar komt bij dat strafrechtelijke onderzoeken door de bevoegde autoriteiten in de lidstaten – waarvan er enkele nog lopen – in dit verslag niet aan de orde komen.

Wat betreft de timing, intensiteit en de getroffen maatregelen, waren er grote verschillen in de reacties van de toezichthouders op de tekortkomingen in de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering bij afzonderlijke instellingen. Het is weliswaar niet mogelijk om in alle gevallen algemene conclusies te trekken, maar de analyse biedt wel een reeks waarnemingen die meer inzicht bieden in het optreden van en de gang van zaken bij toezichthouders. Omdat voor het institutionele raamwerk aanvullende normen gelden die zijn vervat in het kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en in het prudentiële kader, worden de bevindingen met betrekking tot de maatregelen die zijn genomen door de toezichthouders op de

bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en door de prudentiële autoriteiten afzonderlijk gepresenteerd.

1. Toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering

Op grond van de derde antiwitwasrichtlijn moeten de lidstaten van de bevoegde autoriteiten eisen dat zij effectief controleren of deze richtlijn wordt nageleefd door alle instellingen en personen die daaronder vallen en dat zij de nodige maatregelen nemen om die naleving te waarborgen. In het geval van kredietinstellingen en financiële instellingen moesten de bevoegde autoriteiten verplicht over versterkte toezichthoudende bevoegdheden beschikken, en met name over de mogelijkheid om inspecties ter plaatse uit te voeren en administratieve sancties op te leggen wegens schendingen van de verplichtingen in de richtlijn.

a) Bevoegdheden, organisatie en middelen

In de meeste gevallen werd het toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering uitgeoefend door dezelfde autoriteit die ook verantwoordelijkheden droeg voor prudentieel toezicht. In één geval werd het toezicht uitgeoefend door de financiële inlichtingeneenheid. De betreffende toezichthouders leken, op slechts enkele uitzonderingen na, over voldoende en toereikende toezichtsbevoegdheden te beschikken, hoewel er verschil bestond wat betreft hun bevoegdheid om sancties op te leggen en toezichtsmaatregelen te treffen wegens inbreuken op de antiwitwasrichtlijn. Er lijkt sprake te zijn geweest van grote verschillen in het niveau[19] van toepasbare sancties, overwegend als gevolg van het gebrek aan harmonisering van de sancties in de derde antiwitwasrichtlijn.

In een aantal gevallen waren de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering ernstig onderbezet, terwijl het personeel in andere gevallen over onvoldoende ervaring met of kennis over de uitvoering van toezichthoudende taken beschikte. Dit lijkt rechtstreeks van invloed te zijn geweest op het vermogen van de toezichthouders om hun toezichthoudende taken doeltreffend uit te voeren. In de meeste onderzochte gevallen boette de kracht van de door de toezichthouders genomen maatregelen aanzienlijk in omdat onvoldoende prioriteit werd gegeven aan kwesties inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in het algemeen, zowel op het niveau van de overheid als van de autoriteit. In een aantal gevallen vonden er incidenten plaats tegen de achtergrond van de financiële crisis, toen de publieke en politieke aandacht was gevestigd op andere tekortkomingen in het financiële stelsel.

b) Toezicht op lokale entiteiten

In een aantal gevallen maakte de toezichthouder op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering vaak alleen gebruik van instrumenten voor toezicht op afstand en voerde hij slechts enkele beperkte of verlate inspecties ter plaatse uit, zelfs wanneer er sprake leek te zijn van een hoog risico. Zelfs in gevallen waarin inspecties ter plaatse werden uitgevoerd, lijken de toezichthouders zich vaak uitsluitend te hebben gebaseerd op door de kredietinstellingen ingediende documenten en lieten zij na steekproefcontroles uit te voeren om te verifiëren of de door de kredietinstellingen verschafte informatie juist was. Dit speelde zich vaak af tegen de achtergrond van wat door toezichthouders werd omschreven als een sfeer van vertrouwen tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande entiteit. In veel gevallen konden elementaire tekortkomingen in de naleving zich jarenlang voordoen alvorens daar door de toezichthouder op werd gereageerd of de bank daar melding van maakte. In enkele gevallen hebben de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering de ernst van de situatie niet snel genoeg onderkend, waardoor zij niet in contact traden met de onder toezicht staande instellingen. Ondanks het feit dat er inbreuken werden geconstateerd, lieten

[19] Sommige autoriteiten konden per inbreuk slechts een sanctie van maximaal 46 500 EUR opleggen, terwijl andere autoriteiten administratieve sancties ter waarde van miljoenen euro's konden opleggen.

toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering vaak na om sancties of toezichtsmaatregelen te treffen en volstonden meestal met informele brieven en aanbevelingen.

Casestudy: Handhavingscultuur

In één lidstaat verklaarde de nationale toezichthouder op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering dat de toezichtscultuur gekenmerkt werd door "niet-ingrijpen" en gebaseerd was op vertrouwen. De toezichthouder verliet zich hoofdzakelijk maar niet uitsluitend op locatie-externe beoordelingen en schriftelijke uitwisselingen met de onder toezicht staande entiteiten en had nog nooit sancties opgelegd of andere toezichtsmaatregelen genomen.

c) Toezicht op grensoverschrijdende entiteiten

In de meeste gevallen bestond er niet voldoende inzicht in noch voorafgaande overeenstemming over de toezichthoudende verantwoordelijkheden en taken van de betreffende autoriteiten die moesten zorgen voor een integrale behandeling van alle problemen bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering op het niveau van de groep of van de afzonderlijke vestigingen. In feite nam geen enkele toezichthouder op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering de verantwoordelijkheid voor het toezicht op een groep en vertrouwden zij exclusief op het toezicht dat in elke lidstaat op de plaatselijke onderneming werd uitgeoefend. Enkele toezichthouders merkten op dat de derde antiwitwasrichtlijn in dit opzicht een specifieke verplichting ontbeert. Niettemin geldt impliciet dat er in de normen van zowel de richtlijn als van de Financial Action Task Force sprake is van zo'n verplichting. Dit is in de vierde antiwitwasrichtlijn verduidelijkt.

In de analyse werd geconstateerd dat de toezichthouder op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering die belast was met het toezicht op de groep in een aantal gevallen de ernst van de problematiek in een bijkantoor niet begreep door geen of gebrekkig rechtstreeks contact met de autoriteit die belast was met het toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering bij dat bijkantoor, of vice versa. De groepstoezichthouder ontving van de betrokken financiële inlichtingeneenheden evenmin relevante informatie en analyses inzake de activiteiten van overzeese bijkantoren. Dit kan hebben geleid tot een onderschatting van de gevolgen die de problemen bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering hadden voor het bijkantoor of de groep.

d) Toezichtsmaatregelen en de effectiviteit daarvan

Hoewel er bij de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering verschillen werden geconstateerd in de wettelijke bevoegdheden tot het opleggen van sancties of treffen van toezichtsmaatregelen leken de toezichthouders in een aantal van de beoordeelde gevallen vaak terughoudend te zijn geweest met het opleggen van sancties of treffen van toezichtsmaatregelen. Hoewel de toezichthouder in sommige gevallen doeltreffende maatregelen nam en aanzienlijke sancties oplegde wegens ernstige inbreuken, stonden de sancties of maatregelen in de meeste gevallen – soms vanwege beperkte wettelijke bevoegdheden – niet in verhouding tot de ernst van de inbreuken. De toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering waren terughoudend met het opleggen van nieuwe sancties of maatregelen wanneer uit een nieuwe inspectie ter plaatse was gebleken dat de eerdere maatregelen niet of onvoldoende waren nageleefd. Er bestonden bij de diverse gevallen in de praktijk zeer verschillende benaderingen wat betreft het doen van een beroep op sancties voor het oplossen van geconstateerde problemen; ook de effectiviteit daarvan liep sterk uiteen. Diverse autoriteiten ontbeerden doeltreffende sanctiebevoegdheden, terwijl andere autoriteiten huiverig waren om hun bestaande bevoegdheden uit te oefenen en zich daarbij vaak beriepen op onzekerheid over het beschikbare bewijs. In een aantal gevallen legden de autoriteiten meerdere toezichtsmaatregelen op die niet tot aanzienlijke verbeteringen lijken te hebben geleid. Het lijkt erop dat de van toepassing zijnde kaders en/of de uitvoering daarvan de toezichthouders niet de benodigde zekerheid hebben verschaft om doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties en maatregelen op te kunnen leggen.

In een aantal gevallen waarin kredietinstellingen niet reageerden op de opdrachten van de toezichthouder tot instelling van verscherpte controles ten behoeve van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering zodat deze afgestemd zouden zijn op het daadwerkelijke risiconiveau, hebben de toezichthoudende autoriteiten uitdrukkelijk de stopzetting of beperking van bepaalde zakelijke relaties met specifieke groepen cliënten of in specifieke jurisdicties geëist. Dit bleek een doeltreffende maatregel te zijn. In een ander geval gingen de toezichthouders, door middel van de aanstelling van een bevoegde persoon, over tot de gecontroleerde vrijgave van deposito's, wat ook effectief bleek te zijn. Het intrekken van de vergunning, als sanctie op een inbreuk op de regelgeving inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, lijkt slechts eenmaal als uiterste middel te zijn toegepast (nader beschreven in deel 2d).

Omdat aanklagers in sommige lidstaten daartoe bevoegd zijn, traden zij in een aantal gevallen ook op tegen tekortkomingen in de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Daarnaast onderzochten de aanklagers een aantal misdrijven die verband hielden met witwassen. In twee lidstaten heeft het Openbaar Ministerie staat van beschuldiging ingesteld en lopen momenteel aanklachten tegen medewerkers van kredietinstellingen die verdacht worden van betrokkenheid bij witwassen.

Casestudy: Gebrek aan bevoegdheden voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties

Hoewel de vereisten in het kader van de antiwitwasrichtlijn toentertijd van lidstaten verlangden dat de autoriteiten voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering over de bevoegdheid beschikten om "doeltreffende, evenredige en afschrikkende" sancties op te leggen voor inbreuken op de richtlijn, bedroeg de geldboete die de betreffende autoriteit in één lidstaat kon opleggen ten hoogste 46 500 EUR per inbreuk.

2. De dimensie "bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering" in het prudentieel toezicht

Naast het toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering speelt ook prudentieel toezicht een cruciale rol in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering. Deze rol is in het kader voor het prudentieel toezicht verankerd, hoewel de dimensie "bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering" niet altijd expliciet wordt benadrukt. Prudentiële toezichthouders zijn belast met het verlenen en intrekken van vergunningen, het beoordelen van de geschiktheid van de aandeelhouders en van de leden van het bestuur en belangrijke functionarissen van kredietinstellingen, en met het uitvoeren van de procedure voor toetsing en evaluatie op het gebied van toezicht, met behulp waarvan gecontroleerd wordt of de kredietinstellingen over voldoende kapitaal, liquiditeit en solide governancesystemen beschikken.

a) Bevoegdheden, organisatie en middelen

Tijdens de onderzochte periode concentreerden veel prudentiële toezichthouders zich hoofdzakelijk op crisisbeheer en op het nemen van herstelmaatregelen in de nasleep van de financiële crisis van 2008-2009 en de daaropvolgende staatsschuldencrisis. Omdat andere aspecten op het vlak van toezicht vaak prioriteit kregen, hebben kwesties rond de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering wellicht niet altijd de aandacht gekregen die zij verdienden. Hoewel alle ondervraagde prudentiële autoriteiten belang hechten aan de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering lijkt het erop dat aan andere prudentiële aangelegenheden overwegend een hogere prioriteit en meer middelen werden toegekend.

Hoewel de prudentiële autoriteiten dankzij het prudentieel kader over een reeks vergaande bevoegdheden beschikken, gaven meerdere toezichthouders blijk van hun ongemak omtrent de uitoefening van die bevoegdheden in verband met tekortkomingen op het vlak van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering vanwege het feit dat in het prudentieel kader slechts bij wijze van uitzondering nadrukkelijk naar die kwesties verwezen wordt.

Met de instelling van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme[20] zijn de prudentiële verantwoordelijkheden voor grote kredietinstellingen en – wat betreft bepaalde functies (het verlenen en intrekken van vergunningen en het beoordelen van verwervingen van gekwalificeerde deelnemingen) voor alle kredietinstellingen in de bankenunie – overgeheveld naar de Europese Centrale Bank. Net als alle andere prudentiële toezichthouders moet de Europese Centrale Bank in haar prudentieel toezicht rekening houden met problemen bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Als de Europese Centrale Bank optreedt in haar hoedanigheid van toezichthouder wordt zij niet beschouwd als autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering[21]. Door de overdracht van bevoegdheden aangaande prudentieel toezicht aan de Europese Centrale Bank werd een extra institutionele laag voor samenwerking en coördinatie geïntroduceerd, waardoor de interactie tussen binnenlandse toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en prudentiële autoriteiten werd aangevuld met interactie met de Europese Centrale Bank.

b) Toezicht op lokale entiteiten

Prudentieel toezicht is gebaseerd op het beginsel dat het toezicht wordt uitgeoefend door het land van herkomst. Dit land wijst de toezichthoudende verantwoordelijkheid toe aan de bevoegde autoriteit in de lidstaat waarin een kredietinstelling haar statutaire zetel heeft (voor belangrijke in de bankenunie gevestigde kredietinstellingen is dat de Europese Centrale Bank). Deze verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot de bijkantoren van de kredietinstelling, ongeacht of deze in dezelfde lidstaten of daarbuiten zijn gevestigd. De prudentiële autoriteit in de lidstaat van ontvangst waarin de bijkantoren zijn gevestigd, heeft slechts restbevoegdheden die verband houden met het algemeen belang en statistische doeleinden[22].

Vanwege de vertrouwelijkheid van toezichtbesluiten kon niet worden vastgesteld of prudentiële toezichthouders consequent gebruikmaken van analyses van bedrijfsmodellen voor de beoordeling van de levensvatbaarheid en de kwetsbaarheden van diverse kredietinstellingen, zelfs wanneer zulke instellingen activiteiten uitoefenen waarbij sprake is van aanzienlijke risicofactoren betreffende witwassen en terrorismefinanciering. Evenmin was het mogelijk om te beoordelen of de prudentiële autoriteiten zorgen over de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering consequent meenamen in een bredere analyse van de governanceregelingen van kredietinstellingen. Volgens anekdotische aanwijzingen en gezien het ontbreken van specifieke richtsnoeren in het gemeenschappelijk rulebook lijkt het erop dat zorgen over de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering niet consequent werden meegenomen in de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder. Achteraf en na verder onderzoek naar de activiteit hebben enkele autoriteiten toegegeven dat er wellicht alarmsignalen hadden moeten afgaan. In een aantal gevallen leken de prudentiële toezichthouders de ernst van de situatie niet tijdig te hebben onderkend, waardoor zij niet zijn overgegaan tot passende, vergaande informatie-uitwisseling en gecoördineerd handelen met andere autoriteiten. In verschillende gevallen beschikten de toezichthouders over minder informatie over de mate van naleving en de toereikendheid van de systemen voor risicobeheer dan het kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering voorschrijft.

Uit een aantal onderzochte gevallen blijkt dat aan bepaalde kredietinstellingen door de nationale bevoegde autoriteiten een vergunning was verleend, zonder afdoende onderzoek naar aspecten omtrent de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, zowel vanuit de optiek van het ondernemingsplan als vanuit het perspectief van de geschiktheid van aandeelhouders en van de leden van de raad van bestuur en belangrijke functionarissen.

[20] 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, PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63 (verordening tot instelling van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme).

[21] Overweging 28 van de verordening tot instelling van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme.

[22] De autoriteiten van ontvangst zijn nauwer verbonden met het toezicht dat door de autoriteiten van het land van herkomst wordt uitgeoefend indien de bijkantoren op hun grondgebied als belangrijk zijn aangemerkt.

c) Toezicht op grensoverschrijdende entiteiten

Hoewel grensoverschrijdende bijkantoren onder het prudentieel toezicht van de autoriteit van de lidstaat van herkomst vallen, valt het toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering van dergelijke bijkantoren onder de bevoegdheid van de autoriteit van de lidstaat van ontvangst. Bankconcerns (d.w.z. het moederbedrijf en diens dochterondernemingen) zijn aan prudentiële vereisten onderworpen (tevens wat governance betreft) en op hen wordt op geconsolideerde basis prudentieel toezicht uitgeoefend. Doorgaans is de consoliderende toezichthouder de autoriteit die in de lidstaat van herkomst toezicht houdt op de kredietinstelling met de omvangrijkste activa en waarin het groepsbeleid gewoonlijk gecentraliseerd is. De groepsdimensie in het toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering is veel minder belangrijk en brengt voor de autoriteit in de lidstaat van herkomst slechts beperkte taken met zich mee.

Uit de analyse is gebleken dat juist de prudentiële autoriteit die in de lidstaat van herkomst belast was met het toezicht op het bijkantoor vaak niet inzag hoe ernstig de problemen bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering op een bijkantoor waren. Dit lijkt in de hand te zijn gewerkt door het ontbreken van rechtstreeks contact tussen de prudentiële autoriteit in de lidstaat van herkomst en de autoriteit in de lidstaat van ontvangst die belast was met het toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering bij het bijkantoor, of doordat zelfs de autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in de lidstaat van herkomst, waarmee de prudentiële autoriteiten in de lidstaat van herkomst periodiek contact onderhielden, te weinig besef van die problemen had. In een aantal gevallen kan dit hebben geleid tot een onderschatting van de gevolgen die de problemen op het bijkantoor rond de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering kunnen hebben voor het moederbedrijf en voor de reputatie van de groep.

Ten aanzien van de consoliderende toezichthouder die belast was met het organiseren van en leidinggeven aan de colleges van toezichthouders geldt dat sommig anekdotisch bewijs erop duidt dat problemen rond de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering regelmatig in die colleges werden besproken, maar dat er geen aanwijzingen zijn dat gezamenlijke, op groepsniveau genomen besluiten bankconcerns ertoe hebben verplicht de tekortkomingen van de groep bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering op een gestructureerde en consistente manier aan te pakken.

In veel gevallen lijkt de toewijzing van de prudentiële en toezichthoudende taken bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering aan verschillende niveaus (autoriteiten in lidstaten van herkomst/ontvangst, nationale/Europese autoriteiten) de samenwerkingsproblemen te hebben verergerd, waaronder de moeilijkheden bij het bepalen van de institutionele tegenpartij.

Casestudy: Ondoelmatigheden in het groepstoezicht

In het geval van een bank met overzeese bijkantoren vormden de toezichthouder van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst een geïntegreerde autoriteit waarin niet noodzakelijkerwijs een duidelijk onderscheid was aangebracht tussen de verantwoordelijkheden voor prudentieel toezicht en voor het toezicht op de bestrijding van witwassen. Hoewel de toezichthouder van de lidstaat van herkomst belast was met het prudentieel toezicht op overzeese bijkantoren, hield deze geen rekening met problemen rond de bestrijding van witwassen die door de toezichthouder van de lidstaat van ontvangst waren gesignaleerd. Uiteindelijk was het de autoriteit van de lidstaat van ontvangst die het bijkantoor verplichte tot beperking en later

stopzetting van de activiteiten waarbij sprake was van risico's op witwassen en terrorismefinanciering.

d) Toezichtsmaatregelen en de effectiviteit daarvan

Uit het onderzoek is gebleken dat de prudentiële toezichthouders, vanwege het ontbreken van gedetailleerde regelgeving over de wijze waarop moet worden omgegaan met de problemen omtrent de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, hoofdzakelijk vertrouwden op de corrigerende maatregelen van de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in het geval dergelijke problemen waren vastgesteld. In bepaalde gevallen ging de aandacht van de prudentiële toezichthouders uit naar het garanderen van afdoende voorzieningen voor boeten, een toereikend liquiditeitsniveau of het aanscherpen van de kapitaalvereisten voor het operationele risico. Sommige prudentiële autoriteiten hebben bij zorgen over risico's op witwassen hun grotere prudentiële "gereedschapskist" ingezet, zoals onderzoeken ter plaatse en gerichte diepteonderzoeken. Dit heeft een aantal keren geleid tot de vaststelling van kwalitatieve maatregelen voor de aanpak van zwakke punten in de governance, interne controles en onhoudbare bedrijfsmodellen alsmede in de risicobeheerskaders van kredietinstellingen. Vanwege vertrouwelijkheidsvereisten is het niet altijd mogelijk geweest om vast te stellen of prudentiële toezichthouders steeds toereikende en tijdige prudentiële maatregelen hebben getroffen om de zwakke punten in de governance of tekortkomingen in het risicobeheer, waardoor elementaire fouten in de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering konden ontstaan, te verhelpen. Sommige toezichthouders hebben bepaalde kredietinstellingen verzocht om hun bedrijfsmodel aan te passen met het oog op de afbouw van risico's.

In het prudentiële kader wordt als sanctie ook de intrekking van de vergunning na ernstige inbreuken op de regelgeving inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering genoemd. Een vergunning kan alleen door de prudentiële autoriteiten worden ingetrokken. In diverse onderzochte gevallen hebben de prudentiële autoriteiten gebruikgemaakt van dit middel, hoofdzakelijk bij kleinere instellingen. In de onderzochte gevallen was het niet mogelijk om vast te stellen hoe dergelijke inbreuken en de ernst daarvan zijn beoordeeld in de context van de intrekking van de vergunning. Bij diverse van de onderzochte gevallen was er sprake van situaties waarin de intrekking van de vergunning eerder een formaliteit was dan een sanctie op schendingen van de regelgeving voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, aangezien de kredietinstelling reeds failliet was verklaard of op omvallen stond dan wel onder curatele was gesteld.

Er bestaat geen gemeenschappelijke regelgeving voor de sluiting van bijkantoren, maar er zijn enkele aanwijzingen dat de prudentiële autoriteit in de lidstaat van herkomst niet altijd nauw betrokken wordt bij het besluit tot sluiting van het bijkantoor door de autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in de ontvangende lidstaat.

Casestudy: Intrekking van de vergunning

In één geval merkte een bank dat haar toegang tot markten werd afgesneden nadat de autoriteiten van een derde land met betrekking tot die bank een waarschuwing hadden afgegeven over verdenkingen van witwassen. Dit leidde tot een sterke verslechtering in de liquiditeitspositie van de bank, waardoor zij niet langer in staat was om op de vervaldatum haar schulden te betalen of aan overige verplichtingen te voldoen. Dit deed de prudentiële autoriteit besluiten te verklaren dat de bank noodlijdend was of waarschijnlijk failliet zou gaan. Een paar maanden later werd de bankvergunning ingetrokken, terwijl de bank in liquidatie verkeerde.

3. Samenwerking in de EU

De bepalingen over de samenwerking tussen de diverse autoriteiten zijn verspreid over de regelgevingskaders voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en voor prudentieel toezicht, en verschillen qua gedetailleerdheid en in de mate waarin zij bindend zijn. De taakverdeling tussen de autoriteiten van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst heeft aanzienlijke invloed op de samenwerking: bij de antiwitwasrichtlijn ligt het

zwaartepunt bij de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst, terwijl dat bij de richtlijn kapitaalvereisten bij de autoriteiten van de lidstaat van herkomst ligt. Door de instelling van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme en de uitoefening van prudentiële bevoegdheden door de Europese Centrale Bank is een extra samenwerkingsdimensie ontstaan.

Het merendeel van de ondervraagde autoriteiten (prudentiële autoriteiten, toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, rechtshandhavingsinstanties, financiële inlichtingeneenheden) verklaarde zich bereid tot samenwerking en informatie-uitwisseling met andere relevante autoriteiten. In de gevallen waarop de analyse achteraf betrekking heeft, lijken autoriteiten bij verschillende gelegenheden met elkaar in contact te zijn getreden, zowel binnen als buiten de landsgrenzen. De meeste geïntegreerde autoriteiten wezen er bijvoorbeeld op dat er bij hun afdelingen voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en prudentieel toezicht regelmatig sprake was coördinatie of dat zij van tijd tot tijd in gezamenlijke teams werkten. Op internationaal niveau lijken de autoriteiten de problematiek rond witwassen en terrorismefinanciering te hebben besproken in het kader van de colleges van toezichthouders of op bilaterale basis, met name wanneer de problemen nijpender werden. Niet alle relevante autoriteiten waren echter bij de interactie betrokken en wanneer er wel sprake was van interactie, verschilden de intensiteit en de frequentie van de contacten aanzienlijk. In meerdere onderzochte gevallen bleek de interactie duidelijk ineffectief, wat een goed begrip van de ernst van de situatie in de weg stond of niet tot gezamenlijke toezichtsmaatregelen leidde.

Met betrekking tot de binnenlandse samenwerking brachten de autoriteiten een aantal kwesties onder de aandacht die wellicht van invloed zijn geweest op de intensiteit, de kwaliteit en de frequentie van de samenwerking en informatie-uitwisseling, wat erop wijst dat samenwerking niet altijd de weg heeft vrijgemaakt voor doeltreffend toezicht. Diverse autoriteiten noemden bijvoorbeeld dat vertrouwelijkheidsvereisten een beletsel vormden voor effectieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de financiële inlichtingeneenheden, de rechtshandhavingsinstanties en de prudentiële toezichthouder dan wel de toezichthouder op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Andere autoriteiten wezen op een gebrek aan ervaring bij het bepalen van wat belangrijke informatie is die gedeeld moet worden tussen een financiële inlichtingeneenheid en de prudentiële toezichthouder dan wel de toezichthouder op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, of tussen die twee toezichthouders, en merkten op dat dankzij toegenomen ervaring de informatie-uitwisseling onlangs is geïntensiveerd. Enkele geïntegreerde toezichthouders lieten weten dat zij in het kader van prudentiële beoordelingen, zoals deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen, nooit om de inbreng van een financiële inlichtingeneenheid hadden verzocht, maar afgingen op informatie van de prudentiële afdelingen. Bovendien is uit veel van de onderzochte gevallen gebleken dat de financiële inlichtingeneenheden niet op structurele wijze informatie uitwisselden met prudentiële toezichthouders en toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Financiële inlichtingeneenheden kunnen soms door bepalingen in de binnenlandse wetgeving zijn weerhouden van informatie-uitwisseling met toezichthouders (bijvoorbeeld als de door de financiële inlichtingeneenheid uitgevoerde analyse als criminele inlichtingen werd aangemerkt en alleen met de rechtshandhavingsinstanties kon worden gedeeld). Anderzijds ontvingen de financiële inlichtingeneenheden hoogstzelden feedback van de toezichthouders over het gebruik dat van de verstrekte informatie was gemaakt en over de uitkomsten van de inspecties die naar aanleiding van die informatie waren uitgevoerd. In het verslag over de beoordeling van het kader voor de samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden komen deze onderwerpen uitvoeriger aan bod.

Tot de zaken die daarnaast mogelijk nog van invloed waren op de intensiteit, de kwaliteit en de frequentie van de samenwerking behoren de diverse definities en regels in de relevante richtlijnen, die verschillende interpretaties van de verplichtingen en uiteenlopende verwachtingen onder de diverse autoriteiten kunnen hebben veroorzaakt.

In het onderzoek werd effectief optreden geconstateerd in de gevallen waarin toezichthoudende autoriteiten intensief met rechtshandhavingsinstanties hadden samengewerkt bij bevindingen omtrent de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Niettemin bleek dat er, vanwege het ontbreken van een gemene deler in het Unierecht, een groot aantal verschillende aanleidingen voor de betrokkenheid van rechtshandhavingsinstanties bestaat. Dit kan ook verklaren waarom de contacten tussen de rechtshandhavingsinstanties en de toezichthouders in andere lidstaten nog op

een laag pitje staan. Er lijken ook verschillen te bestaan in de rol en de reikwijdte van de bevoegdheden van rechtshandhavingsinstanties, wat wellicht ten dele kan helpen verklaren waarom de samenwerking en coördinatie tussen rechtshandhavingsinstanties inzake kwesties op het vlak van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering nog altijd een sporadisch karakter heeft.

In het onderzoek konden de intensiteit, de kwaliteit en de frequentie van de samenwerking tussen de diverse autoriteiten niet worden vastgesteld wat grensoverschrijdende samenwerking binnen de Unie betreft. Uit de gevallen blijkt dat het contact tussen de autoriteiten in de lidstaten (toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en prudentiële autoriteiten) onregelmatig was en vaak op ad-hocbasis werd aangegaan, hetgeen voornamelijk is toe te schrijven aan verschillen in de geldende rechtskaders ten aanzien van de verdeling van de toezichthoudende bevoegdheden en de benadering van groepstoezicht. De samenwerking behelsde vaak niet meer dan informatie-uitwisseling en mondde niet in alle gevallen uit in een gedeeld inzicht in de grensoverschrijdende gevolgen noch in het treffen van gezamenlijke toezichtsmaatregelen. Bovendien lijkt het bij de talrijke betrokken institutionele spelers te hebben ontbroken aan het voorkomen van witwassen als gedeeld strategisch doel.

4. Samenwerking tussen de autoriteiten in de Unie en de autoriteiten van derde landen

De antiwitwasrichtlijn regelt niet de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering van de lidstaten enerzijds en hun tegenhangers in derde landen anderzijds. Samenwerking op het gebied van toezicht geschiedt in plaats daarvan op grond van de normen van de Financial Action Task Force (in het bijzonder aanbeveling 40[23] en de bijbehorende interpretatienota) en vrijwel uitsluitend op bilaterale basis. Prudentiële autoriteiten in de Unie kunnen gebruikmaken van prudentiële colleges om zorgen omtrent de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering met hun collega's in derde landen te bespreken, maar daarbij is geen sprake van deelname door de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Beide toezichthoudende autoriteiten worden verondersteld de beginselen te eerbiedigen die zijn geformuleerd in de richtsnoeren van het Bazels Comité over goed risicobeheer met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering.

In ongeveer de helft van de gevallen waarop het onderzoek achteraf betrekking heeft, was sprake van interactie van toezichthouders met de autoriteiten van derde landen. Wat de samenwerking met bepaalde autoriteiten van derde landen betreft, noemden belanghebbenden de onderstaande problematische kwesties: een gebrek aan bereidheid aan beide kanten om met bepaalde autoriteiten vertrouwelijke informatie uit te wisselen, een gebrek aan wederzijds vertrouwen, en de vrees dat informatie-uitwisselingen – in de zeldzame gevallen waarin die de overdracht van persoonsgegevens behelzen – niet conform de algemene verordening gegevensbescherming[24] zouden zijn.

In een aantal onderzochte gevallen maakten de autoriteiten melding van periodieke en over het geheel genomen bevredigende samenwerking en informatie-uitwisseling met de prudentiële autoriteiten en de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in derde landen, hoewel er in een paar gevallen aanwijzingen bestonden voor onevenwichtigheden in de informatie-uitwisseling. In andere gevallen wezen de autoriteiten op tekortkomingen in de samenwerking met de autoriteiten van derde landen, met name wat betreft de timing en omvang van informatie-uitwisseling en de coördinatie van maatregelen. In een paar gevallen waarin de autoriteiten van derde landen gerechtvaardigde maatregelen afkondigden tegen een

[23] http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf

[24] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 (algemene verordening gegevensbescherming) betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

kredietinstelling die in de Unie was gevestigd, leken de prudentiële autoriteiten en/of de toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in de Unie inzicht te ontberen in de ophanden zijnde maatregelen en de achtergrond daarvan. Die maatregelen hadden grote gevolgen voor de banken in kwestie, maar werden genomen zonder een afdoende waarschuwing vooraf die de relevante autoriteiten in de Unie in staat had kunnen stellen om, voorafgaand aan de bekendmaking van die maatregelen, zelf preventieve maatregelen tegen de betreffende instellingen te nemen alsook andere maatregelen ter waarborging van de financiële stabiliteit. Het ging in die gevallen om situaties waarin vooral door de rechtshandhavingsinstanties van derde landen maatregelen werden genomen, en niet door de toezichthoudende autoriteiten in die landen.

In een aantal gevallen waarin rechtshandhavingsinstanties een onderzoek waren begonnen naar aanleiding van bevindingen van de toezichthouder, werden deze autoriteiten bovendien geconfronteerd met problemen in de samenwerking met enkele derde landen. Meer bepaald lieten de autoriteiten van derde landen na om te reageren op verzoeken van de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten om wederzijdse rechtshulp. Hierdoor slaagden die instanties er niet in om bewijs te verkrijgen waarmee de criminele herkomst van geld kon worden aangetoond, wat uiteindelijk leidde tot het mislukken van rechtsvervolging.

Slechts in een paar gevallen coördineerden de met het toezicht op de diverse groepsentiteiten belaste autoriteiten in de Unie hun interactie met de autoriteiten van derde landen. In de meeste onderzochte gevallen konden daarvoor echter geen aanwijzingen worden gevonden. Evenmin kon in het onderzoek worden vastgesteld dat de autoriteiten in de Unie in alle gevallen alle van de autoriteiten van derde landen verkregen relevante informatie hebben doorgestuurd naar hun Europese collega-autoriteiten.

Casestudy: Interactie met autoriteiten van derde landen

In twee gevallen waren de nationale autoriteiten niet in staat om de inbreuken die aanleiding waren voor de maatregelen van de autoriteiten van een derde land zelf vast te stellen of op grond van die inbreuken in te grijpen, met als reden dat de autoriteiten van dit land de autoriteiten van de lidstaten pas inlichtten over de voorgestelde maatregelen vlak voordat deze werden bekendgemaakt. Na bekendmaking van de voorgestelde maatregelen moesten twee Europese kredietinstellingen hun activiteiten staken.

IV. RECENTE VOORUITGANG IN DE UNIE

In de afgelopen jaren hebben kredietinstellingen en de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering maatregelen genomen om hun verdediging tegen witwassen en terrorismefinanciering te versterken. In de landspecifieke aanbevelingen en de bijbehorende landenrapporten wordt deze vooruitgang, samen met de resterende uitdagingen, gedocumenteerd[25]. Daarnaast hebben zich op het niveau van de Unie diverse ontwikkelingen voorgedaan.

1. Ontwikkelingen in het regelgevingskader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering

Sinds de invoering van de antiwitwasrichtlijn is het rechtskader van de Unie aanmerkelijk uitgebreid in de vorm van de vierde antiwitwasrichtlijn, die uiterlijk in juni 2017 door de lidstaten in nationale wetgeving moest zijn omgezet, terwijl de vijfde antiwitwasrichtlijn voor verdere verbetering zorgt en uiterlijk in januari 2020 in nationaal recht moet zijn omgezet. Dit nieuwe kader is een verbetering ten opzichte van de voorgaande regelgeving, met name omdat daarin: i) wordt verduidelijkt dat kredietinstellingen risicobeoordelingen moeten uitvoeren en over

[25] https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en

toereikende beleidsmaatregelen en procedures moeten beschikken ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering; ii) registers van uiteindelijk begunstigden en van rekeningen bij kredietinstellingen alsook lijsten met politiek prominente personen worden aangemaakt, wat het vermogen van instellingen tot het verrichten van doeltreffend cliëntenonderzoek aanzienlijk zal vergroten; iii) de rol van de moederinstelling bij de uitvoering van het beleid voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering voor de gehele groep wordt verduidelijkt; iv) de rol van de toezichthouder op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering van de moederinstelling bij het houden van toezicht op de groep voor dergelijke doeleinden wordt verduidelijkt; v) de bevoegdheden van de toezichthouders tot het opleggen van sancties en administratieve maatregelen wegens inbreuken op relevante verplichtingen aanzienlijk worden verruimd en tegelijkertijd vereist wordt dat dergelijke sancties en administratieve maatregelen openbaar zijn; vi) de informatie-uitwisseling tussen de betreffende bevoegde autoriteiten wordt uitgebreid, met name door het wegnemen van de belemmering op het gebied van vertrouwelijkheid voor de informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en door een memorandum van overeenstemming te sluiten over uitwisselingen tussen de toezichthouders en de Europese Centrale Bank; en vii) de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten de mogelijkheid krijgen om memoranda van overeenstemming af te sluiten met tegenhangers in derde landen ten behoeve van samenwerking en de uitwisseling van vertrouwelijke informatie.

Richtlijn 2018/1673 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld vormt een aanvulling op dit preventieve kader in de vorm van harmonisering van de definitie van het misdrijf witwassen en van gerelateerde sancties. De richtlijn is in december 2018 van kracht geworden en de lidstaten hebben twee jaar de tijd om die in nationale wetgeving om te zetten. Dit nieuwe kader is een verbetering ten opzichte van de voorgaande regelgeving, met name omdat daarin i) het witwassen van geld strafbaar is gesteld met een maximumgevangenisstraf van ten minste vier jaar; ii) het als verzwarende omstandigheid wordt aangemerkt als de dader een meldingsplichtige entiteit is en het strafbare feit heeft gepleegd in het kader van de uitoefening van zijn beroepsactiviteiten; iii) wordt gewaarborgd dat rechtshandhavingsinstanties gebruik kunnen maken van doeltreffende onderzoeksinstrumenten, zoals die welke worden gebruikt bij de strijd tegen de georganiseerde misdaad of andere ernstige misdrijven; iv) lidstaten de mogelijkheid krijgen om het roekeloos of als gevolg van ernstige nalatigheid witwassen van geld strafbaar te stellen.

2. Ontwikkelingen in het prudentieel regelgevingskader

Het prudentieel regelgevingskader is in 2018 ingrijpend bijgewerkt met wijzigingen die vanaf eind 2020 zullen gelden[26]. In verband met de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering is door middel van amendementen een uitdrukkelijke verplichting tot samenwerking tussen de prudentiële autoriteiten, de autoriteiten voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en de financiële inlichtingeneenheden geïntroduceerd en zijn belemmeringen voor de informatie-uitwisseling tussen die autoriteiten op het gebied van vertrouwelijkheid weggenomen. De Europese Bankautoriteit is belast met de ontwikkeling van richtsnoeren waarin diverse aspecten van de samenwerkingsverplichting zullen worden uitgewerkt.

Voorts wordt in de vijfde richtlijn kapitaalvereisten duidelijkheid geboden over de mogelijkheid voor prudentiële toezichthouders om beschikbare prudentiële instrumenten te gebruiken voor de aanpak van problemen bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering vanuit prudentieel perspectief. De vijfde richtlijn kapitaalvereisten biedt uitvoeriger informatie over de beoordeling van de interne controles en risicobeheersystemen tijdens de vergunningsprocedure. Deze richtlijn introduceert tevens de uitdrukkelijke bevoegdheid tot het ontslaan van leden van de raad van bestuur bij zorgen over hun geschiktheid, onder meer vanuit de optiek van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

[26] Richtlijn (EU) 2019/878 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU met betrekking tot vrijgestelde entiteiten, financiële holdings, gemengde financiële holdings, beloning, toezichtsmaatregelen en -bevoegdheden en kapitaalconserveringsmaatregelen (PB L 150 van 7.6.2019).

Bovendien wordt in de vijfde richtlijn kapitaalvereisten het aspect van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering uitdrukkelijk genoemd in het kader van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder en wordt van de bevoegde autoriteiten verlangd dat zij de benodigde maatregelen treffen en daarbij gebruikmaken van de hun ter beschikking staande middelen en bevoegdheden indien de zorgen over witwassen en terrorismefinanciering vanuit prudentieel perspectief zwaarwegend zijn. Op de bevoegde autoriteiten rust ook de verplichting om de Europese Bankautoriteit en de autoriteit die verantwoordelijk is voor het antiwitwastoezicht in kennis te stellen van geconstateerde tekortkomingen in het governancemodel, de bedrijfsactiviteiten of het bedrijfsmodel indien die redelijke grond vormen voor een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering.

3. Ontwikkelingen in de rol van de Europese toezichthoudende autoriteiten met betrekking tot de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering

Op het niveau van de Unie bestrijkt het bestaande mandaat van de drie Europese toezichthoudende autoriteiten (de Europese Bankautoriteit, de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en de Europese Autoriteit voor effecten en markten) tevens de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Zij zijn bevoegd op dit terrein regels en richtsnoeren op te stellen, om samenwerking en informatie-uitwisseling tussen autoriteiten en convergentie van het toezicht te bevorderen en ervoor te zorgen dat de wetgeving inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering correct wordt toegepast. De Europese toezichthoudende autoriteiten zijn zelf echter geen toezichthouders met een eigen reeks bindende bevoegdheden en instrumenten om de naleving en handhaving van regels en de uitvoering van aanbevelingen te waarborgen of om grondig te worden betrokken in de samenwerking met de autoriteiten van derde landen. In plaats daarvan dienen zij samen te werken met de relevante nationale autoriteiten en de bevoegdheden uit te oefenen die hun op grond van de oprichtingsverordeningen zijn verleend[27].

In de afgelopen jaren is de aandacht van de Europese toezichthoudende autoriteiten wat de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering betreft, gericht geweest op de vervulling van een aantal opdrachten van regelgevende aard die hun in het kader van de vierde antiwitwasrichtlijn waren opgedragen. De laatste tijd is er echter meer aandacht gekomen voor de uitvoering van werkzaamheden op het gebied van convergentie, waaronder aandacht voor de correcte toepassing van de geldende regelgeving.

In juli van het afgelopen jaar, bijvoorbeeld, heeft de raad van toezichthouders van de Europese Bankautoriteit in het geval van één bank de toezichthoudende autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering aanbevelingen gedaan om maatregelen te treffen teneinde de naleving van de antiwitwasrichtlijn te waarborgen. De Commissie heeft daar een vervolg aan gegeven in de vorm van een aan die toezichthoudende autoriteit gericht advies over de maatregelen die nodig waren om aan het Unierecht te voldoen[28].

Eerder dit jaar heeft de Europese Bankautoriteit naar aanleiding van een verzoek van de Commissie ook onderzoek verricht naar toezichthoudende autoriteiten in twee lidstaten in verband met omstandigheden bij een bank die, via haar overzeese bijkantoor, een portefeuille aanhield met niet-ingezeten cliënten. In dat geval stelde de Europese Bankautoriteit in februari 2019 een formeel onderzoek in naar een inbreuk op het Unierecht op grond van artikel 17 van

[27] 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, Verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/79/EG van de Commissie; Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie (PB L 331 van 15.12.2010).

[28] C(2018) 7431 final, 8.11.2018.

Verordening (EU) nr. 1093/2010 **(**de verordening over de Europese Bankautoriteit)[29]. Na opening van het onderzoek en een uitvoerige analyse door medewerkers van de Europese Bankautoriteit heeft het onafhankelijk comité inzake inbreuken op het Unierecht van de Europese Bankautoriteit haar raad van toezichthouders een ontwerp-aanbeveling gedaan in verband met een aantal inbreuken op het Unierecht door beide toezichthoudende autoriteiten met betrekking tot doeltreffend toezicht en samenwerking. De raad van toezichthouders van de Europese Bankautoriteit (bestaande uit de leidinggevenden van de prudentiële autoriteiten van de lidstaten) heeft de aanbeveling op 16 april 2019 verworpen.

Het definitieve besluit van de raad van toezichthouders van de Europese Bankautoriteit over de procedure voor een inbreuk op het Unierecht in verband met de betreffende bank kan door de onderstaande zaken zijn ingegeven:

- Hoewel de leden van de raad van toezichthouders beaamden dat er sprake kon zijn geweest van tekortkomingen in het toezicht, lijken zij te hebben gemeend dat de verplichtingen voor toezichthouders in de desbetreffende richtlijnen onvoldoende duidelijk en onvoorwaardelijk waren en derhalve niet konden worden gebruikt voor het doen van een aanbeveling over een inbreuk op het Unierecht. Daarnaast hielden zij rekening met het feit dat in de periode waarop het onderzoek van de Bankautoriteit betrekking heeft het wetgevingskader is veranderd.

- De leden van de raad van toezichthouders meenden voorts dat dit een zaak uit het verleden betrof en dat artikel 17 van de verordening over de Europese Bankautoriteit over inbreuken op het Unierecht niet het aangewezen middel is om kwesties uit het verleden op te lossen[30].

De bovenstaande bevindingen werpen vragen voor de toekomst op, 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. Tegelijkertijd onderstrepen de bevindingen ook de noodzaak voor de Europese toezichthoudende autoriteiten om, ter versterking van het toezicht in de praktijk op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in de hele EU, gebruik te maken van het gehele instrumentarium, waaronder toekomstgerichte evaluaties van de uitvoering. Opgemerkt wordt dat het besluit van de Europese Bankautoriteit geen afbreuk doet aan het recht van de Commissie om op grond van dezelfde feiten een inbreukprocedure in te stellen.

Het recente onderzoek van de Europese toezichthoudende autoriteiten heeft voor meer aandacht voor kwesties rond de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering gezorgd. Met ingang van januari 2020 wordt het huidige mandaat voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering dat bij elk van de drie Europese toezichthoudende autoriteiten berust geconcentreerd bij de Europese Bankautoriteit, die een leidende, coördinerende en controlerende rol zal vervullen bij de bevordering van de integriteit, transparantie en veiligheid van het financiële stelsel teneinde witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen en te bestrijden. Nieuwe regels voor het uitwisselen en verspreiden van informatie moeten leiden tot significant betere samenwerking tussen prudentiële toezichthouders en toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en tot versterking van de rol van de Europese Bankautoriteit in het waarborgen van consequent onderzoek naar inbreuken op de relevante regelgeving en van de naleving van de regelgeving van de Unie door de nationale toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Daarnaast zal de Europese Bankautoriteit een rol spelen

[29] 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).

[30] De leden meenden in het bijzonder dat, hoewel de reikwijdte van artikel 17 niet tot actuele inbreuken beperkt is, het uitgeven van aanbevelingen "waarin wordt uiteengezet welke maatregelen nodig zijn om aan het Unierecht te voldoen" geen geschikte remedie is voor zaken die betrekking hebben op toezichtsactiviteiten uit het verleden.

in het vergemakkelijken van de samenwerking met de autoriteiten van derde landen in gevallen waarin er aanwijzingen zijn voor inbreuken op de antiwitwasrichtlijn.

V. CONCLUSIE

Het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering is essentieel voor de bescherming van de integriteit van de interne markt en voor de bestrijding van criminaliteit. Verschillende entiteiten dienen bij deze opdracht verschillende rollen te vervullen, te beginnen bij kredietinstellingen, prudentiële toezichthouders en toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (waaronder de Europese Centrale Bank in haar hoedanigheid als toezichthouder), financiële inlichtingeneenheden en rechtshandhavingsinstanties (politie, openbaar ministerie en rechtbanken). Het is noodzakelijk dat deze entiteiten voldoende prioriteit toekennen aan hun taak in het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Verder is het cruciaal dat de kredietinstellingen de wetgeving volledig en doeltreffend toepassen en dat die consequent wordt gehandhaafd door overheidsinstanties die toegerust zijn met voldoende onderzoeks- en toezichtsbevoegdheden en over doeltreffende en afschrikkende sancties beschikken. Samenwerking en effectieve informatie-uitwisseling tussen de talrijke betrokken autoriteiten is van groot belang voor de aanpak van de almaar toenemende grensoverschrijdende problematiek van witwassen en terrorismefinanciering, ook buiten de Unie. Uit de analyse is gebleken dat met deze cruciale aspecten in de praktijk vaak onvoldoende rekening werd gehouden.

1. Bevindingen inzake de verdediging van kredietinstellingen tegen witwassen en terrorismefinanciering

De analyse van de geselecteerde gevallen heeft bij de kredietinstellingen ernstige incidenten aan het licht gebracht betreffende niet-naleving van essentiële vereisten van de antiwitwasrichtlijn, zoals risicobeoordeling, cliëntenonderzoek en melding van verdachte transacties en activiteiten aan de financiële inlichtingeneenheden. In de gevallen waarin zich langdurige tekortkomingen in de naleving van regelgeving voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering voordeden, was vaak ook sprake van zwakke punten in algemenere zin met betrekking tot de governance bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, met name bij de controlefunctie en, in enkele gevallen, in de opstelling van de bedrijfsleiding.

Veel van de onderzochte banken ondernamen, bekeken vanuit de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, riskante zakelijke activiteiten, zonder daarmee overeenstemmende controles en risicobeheer in te stellen. Vaak traden de risico's op lang voordat de kredietinstellingen de tekortkomingen hadden vastgesteld. Zelfs wanneer tekortkomingen wel werden vastgesteld, hadden sommige banken erg veel tijd nodig om die aan te pakken.

Veel van de onderzochte grensoverschrijdende bankconcerns hadden de taken met betrekking tot de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering lokaal georganiseerd, waarbij de nadruk lag op naleving van de plaatselijke regelgeving en zonder dat die benadering geflankeerd werd door een strikte en consequente uitvoering van groepsbeleid en controleprocedures.

Hoewel sommige geconstateerde tekortkomingen lijken te zijn veroorzaakt door nalatigheid, waren er ook gevallen waarin werknemers of besturen van kredietinstellingen, in hun zoektocht naar winstgevende maar bijzonder bedenkelijke zakenactiviteiten, witwassen of terrorismefinanciering lijken te hebben ondersteund of moedwillig de verdediging daartegen hebben verzwakt. In een paar gevallen waren de tekortkomingen zo ernstig dat zij uiteindelijk tot het faillissement of de sluiting van de kredietinstelling of specifieke onderneming hebben geleid.

In de afgelopen jaren hebben veel van de onderzochte kredietinstellingen, dankzij de geleidelijke ontwikkeling van het rechtskader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, forse maatregelen genomen om hun nalevingsregeling inzake witwassen en terrorismefinanciering te versterken. Zij hebben hun teams voor risicobeheer en naleving versterkt en zijn bezig met hun procedures en interne controles. Naar verwachting zal over een aantal van de verplichtingen hieromtrent meer duidelijkheid ontstaan zodra de vijfde

antiwitwasrichtlijn en de vijfde richtlijn kapitaalvereisten zijn omgezet. Bovendien werkt de Europese Bankautoriteit, krachtens het actieplan voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering dat door de Raad in december 2018 is vastgesteld, momenteel aan gedetailleerdere richtsnoeren voor de toepassing van de geldende regelgeving. Deze stappen zijn bedoeld om duidelijkheid te scheppen ten aanzien van hetgeen van de kredietinstellingen wordt verwacht en om hen te helpen zich beter voor te bereiden op hun bijdrage aan de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering. Diverse aspecten van het kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering behoeven daarentegen wellicht versterking door middel van bindende regels die weinig ruimte laten voor afwijkende interpretaties.

2. Bevindingen inzake het optreden door overheidsinstanties

In deze analyse zijn in elk van de gevallen het optreden en de reacties van toezichthouders en andere overheidsinstanties bestudeerd. In sommige gevallen slaagden overheidsinstanties erin om preventief tekortkomingen bij kredietinstellingen vast te stellen en corrigerende maatregelen te eisen, maar in een aantal andere gevallen grepen overheidsinstanties pas in nadat grote risico's waren opgetreden of bij herhaaldelijke gebreken in de naleving en governance. Er bestonden grote verschillen qua tijdigheid en doeltreffendheid van de daaropvolgende toezichtsmaatregelen die de kredietinstellingen kregen opgelegd.

In hoeverre de toezichtsmaatregelen effectief waren, lijkt van een aantal factoren te hebben afgehangen. Aan activiteiten inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering hebben overheidsinstanties verschillende prioriteit en middelen toegekend, wat een verklaring kan vormen voor de verschillen in de mate van ingrijpen en de intensiteit van het toezicht. Het toezicht werd vaak onvoldoende frequent uitgeoefend, terwijl het personeel van de autoriteiten in andere gevallen met een gebrek aan relevante ervaring kampte. De extra aandacht voor convergentie en uitvoering van het toezicht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, door middel van evaluaties en opleiding door de Europese Bankautoriteit, is in dit verband belangrijk. Ook verkeerden verschillende prudentiële autoriteiten in onzekerheid over de mate waarin en de wijze waarop zij in hun instrumentarium rekening moesten houden met kwesties omtrent de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Het werk van de Europese Bankautoriteit voor de richtsnoeren alsook voor de integratie van dergelijke kwesties in het prudentieel toezicht zal naar verwachting in de toekomst dienen als input voor de werkzaamheden van de toezichthouders.

Het gedecentraliseerde toezichtskader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, dat hoofdzakelijk gestoeld was op de benadering van het land van herkomst, was gericht op het toezicht op de naleving van de lokale kaders door binnenlandse entiteiten, zonder dat er per se aandacht werd geschonken aan de grensoverschrijdende activiteiten van die entiteiten. In feite nam geen enkele toezichthouder voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering de verantwoordelijkheid voor het toezicht op groepsniveau op zich en baseerden zij zich uitsluitend op het toezicht dat in elke lidstaat op de plaatselijke onderneming werd uitgeoefend, waardoor het groepsbeleid voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering niet onder toezicht stond. Hoewel het groepstoezicht bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in de vierde antiwitwasrichtlijn duidelijker voor het voetlicht is gebracht, moet het door de autoriteiten nog daadwerkelijk in de praktijk worden toegepast. Het kader bevat nog geen duidelijke taken voor groepstoezicht, een specifiek coördinatiemechanisme en een gezamenlijke besluitvormingsprocedure voor alle betrokken autoriteiten voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, wat een contrast vormt met de doeltreffende mechanismen die sinds de vierde richtlijn kapitaalvereisten en de instelling van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme kenmerkend zijn voor het grensoverschrijdende prudentieel toezicht. In dit verband is de vorming van colleges voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en het toezicht daarop door de Europese Bankautoriteit van belang.

Wat samenwerking en informatie-uitwisseling tussen betrokken autoriteiten betreft, is daarvan tot op zekere hoogte wel sprake geweest, maar verliepen deze niet altijd tijdig noch effectief. De onderliggende oorzaken daarvan lijken onder meer te hebben bestaan uit een gebrek aan rechtstreeks contact tussen prudentiële toezichthouders, betrokken toezichthouders op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en financiële inlichtingeneenheden, de

verscheidenheid aan institutionele structuren in de Unie en de daarmee verband houdende complexiteit van de coördinatie, een tekort aan middelen, en juridische belemmeringen voor informatie-uitwisseling.

De samenwerking met de autoriteiten voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en handhavingsinstanties van derde landen is in een aantal gevallen moeizaam gebleken en het optreden van autoriteiten in derde landen blijft goeddeels onvoorspelbaar, ondanks de mogelijk grote gevolgen daarvan in de jurisdicties van de Unie. Hoewel de Europese Bankautoriteit een sterkere rol is toebedeeld in de coördinatie met derde landen, zal die rol gezien de aard van haar bevoegdheden vermoedelijk beperkt blijven.

De toezichthoudende autoriteiten hebben in de context van het veranderende antiwitwaskader de aandacht voor kwesties rond de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering flink opgevoerd, met name in de afgelopen twee jaar. De golf recente incidenten heeft ook tot gerichte wijzigingen in het betreffende rechtskader geleid, in het bijzonder met betrekking tot het prudentieel kader en de handhaving door de Europese Bankautoriteit. Veel autoriteiten zijn of worden gereorganiseerd en zijn bezig met het aantrekken van extra middelen en nieuwe expertise. Dit zal zich naar verwachting doorzetten en moet gepaard gaan met uitvoeringsondersteuning alsook met doeltreffende informatiestromen in de EU op basis van de toekomstige databank van de Europese Bankautoriteit.

3. Nog onopgeloste structurele kwesties

Hoewel dankzij recente veranderingen in het regelgevingskader enkele oorzaken van de onderzochte gebeurtenissen zijn of binnenkort worden aangepakt, worden in deze analyse een aantal onopgeloste structurele kwesties onderstreept. De bevindingen in dit verslag zijn bedoeld als input voor het debat over de vraag op welke wijze het kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering verder verbeterd kan worden en dienen als uitgangspunt voor nadere besprekingen met belanghebbenden.

Een aantal van de in dit verslag aangestipte tekortkomingen zijn structureel van aard en nog niet verholpen. De uiteenlopende manieren waarop kredietinstellingen de naleving van regelgeving voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering benaderen en nationale autoriteiten het toezicht daarop, zijn een uitvloeisel van minimale harmonisatie op het niveau van de Unie. De integratie van kwesties betreffende de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in het prudentieel toezicht, en bovenal wanneer het grensoverschrijdende situaties betreft, is in het prudentieel kader nog niet voldoende tot uitdrukking gebracht.

Dit leidt op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering tot een zekere mate van versnippering in regelgeving en toezicht die zich slecht verhoudt tot de almaar toenemende grensoverschrijdende activiteiten in de Unie en het gecentraliseerde prudentieel toezicht in de bankenunie. Zwakke schakels vormen een bedreiging voor de integriteit van het financiële stelsel van de Unie als geheel en zullen blijven bestaan tenzij ervoor wordt gezorgd dat alle entiteiten de gemeenschappelijke regelgeving op samenhangende en doeltreffende wijze toepassen en onderworpen zijn aan toezicht van de hoogste kwaliteit.

Dit betekent dat de taken in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering duidelijk omschreven en op de juiste wijze toegekend moeten worden aan de diverse autoriteiten die bij die strijd betrokken zijn en dat gewaarborgd wordt dat geen enkele activiteit waaraan risico's op witwassen of terrorismefinanciering kleven aan het toezicht ontsnapt. Op internationaal vlak dient de samenwerking met de autoriteiten van belangrijke derde landen verder te worden gestructureerd en gesystematiseerd en moet worden gezorgd voor een gezamenlijke opstelling in de samenwerking met derde landen.

Er kan aandacht aan verdere harmonisering van het rulebook inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering worden besteed, zowel wat betreft de verplichtingen van de kredietinstellingen als de voor doeltreffend toezicht benodigde bevoegdheden, taken en instrumenten. Met name moet worden overwogen om de antiwitwasrichtlijn om te zetten in een verordening, waardoor een geharmoniseerd, rechtstreeks toepasselijk regelgevingskader van de Unie voor de strijd tegen witwassen in het leven zou kunnen worden geroepen. Bovendien

rechtvaardigt het grensoverschrijdende aspect van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering verdere ontwikkeling om dat in overeenstemming te brengen met de huidige mate van integratie in de bankenmarkt. Er zouden ook verschillende alternatieven denkbaar zijn om te zorgen voor hoogwaardig en consistent toezicht op witwasbestrijding, naadloze informatie-uitwisseling en optimale samenwerking tussen alle relevante autoriteiten in de Unie. Dit kan inhouden dat aan een orgaan van de Unie specifieke taken in verband met toezicht op witwasbestrijding moeten worden toegewezen.