

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK**van 16 februari 2022****inzake een voorstel voor een richtlijn en een verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering****(CON/2022/5)****(2022/C 210/06)****Inleiding en rechtsgrondslag**

Op 8, 14 en 20 oktober 2021 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) verzoeken ontvangen van respectievelijk het Europees Parlement en de Raad om een advies inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering ⁽¹⁾ (hierna “AMLR1” genoemd) en een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849 ⁽²⁾ (hierna “AMLD6” genoemd).

De ECB-adviesbevoegdheid is gebaseerd op artikel 127, lid 4, en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien de ontwerpverordening en richtlijn bepalingen bevatten betreffende de fundamentele taak van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) aangaande het tenuitvoerleggen van het monetair beleid van de Unie uit hoofde van artikel 127, lid 2, het eerste streepje, van het Verdrag, de fundamentele taak van het ESCB tot bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer krachtens artikel 127, lid 2, het vierde streepje, van het Verdrag, de taken van de ECB met betrekking tot het prudentieel toezicht op kredietinstellingen krachtens artikel 127, lid 6, van het Verdrag, de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten krachtens artikel 128, lid 1, van het Verdrag en de bijdrage van het ESCB aan de stabiliteit van het financiële stelsel krachtens artikel 127, lid 5, van het Verdrag. Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

Algemene opmerkingen**1. Overzicht en inleidende opmerkingen**

- 1.1. Dit advies heeft betrekking op AMLR1 en AMLD6, die deel uitmaken van een pakket van vier wetgevingsvoorstellen die de Europese Commissie op 20 juli 2021 heeft gepubliceerd met het oog op de aanscherping van de Unieregels inzake de bestrijding van het witwassen van geld (*anti-money laundering* - AML) en de financiering van terrorisme (*countering the financing of terrorism* - CFT) (AML/CFT). In afzonderlijke adviezen van de ECB worden de overige twee wetgevingsvoorstellen behandeld: a) het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 1095/2010 ⁽³⁾ (hierna “AMLAR” genoemd), en b) het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij geldovermakingen van geld en van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie (herschikking) ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM (2021) 420 final.

⁽²⁾ COM (2021) 423 final.

⁽³⁾ COM (2021) 421 final.

⁽⁴⁾ COM (2021) 422 final.

- 1.2. De ECB verwelkomt dit initiatief. In overeenstemming met eerdere adviezen van de ECB over wetgevingsvoorstellen in verband met AML/CFT ⁽⁵⁾ steunt de ECB nadrukkelijk een Unieregeling die ervoor zorgt dat lidstaten, autoriteiten en organen van de Unie, alsook meldingsplichtige entiteiten binnen de Unie, over doeltreffende instrumenten beschikken om misbruik van het financiële stelsel van de Unie voor witwassen (*money laundering* - ML) en terrorismefinanciering (*terrorist financing* - TF) tegen te gaan.
- 1.3. Het AML/CFT-kader van de Unie heeft gevolgen voor de taken die de ECB uitvoert op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen uit hoofde van artikel 127, lid 6, van het Verdrag en Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad ⁽⁶⁾, alsook voor de taken uit hoofde van artikel 127, lid 2, van het Verdrag die onder haar centralebankmandaat vallen. Het heeft ook betrekking op de ECB vanuit institutioneel oogpunt.
- 1.4. Ten eerste is de taak van toezicht op kredietinstellingen met betrekking tot het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering niet aan de ECB opgedragen. Dit wordt uitgesloten door artikel 127, lid 6, van het Verdrag, waarbij de taken die aan de ECB kunnen worden opgedragen duidelijk worden beperkt tot taken op het gebied van prudentieel toezicht. Het is echter belangrijk om rekening te houden met de resultaten van het AML/CFT-toezicht in verband met de vervulling van de prudentiële toezichthoudende taken van de ECB. In het bijzonder is het risico van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering relevant voor de prudentiële toezichtbesluiten van de ECB inzake de verwervingen van gekwalificeerde deelnemingen in onder toezicht staande entiteiten, de verlening en intrekking van vergunningen aan kredietinstellingen en geschiktheidsbeoordelingen van de bestaande en toekomstige bestuurders van onder toezicht staande entiteiten, alsook voor de dagelijkse monitoring in de context van het proces van toetsing en evaluatie door de toezichthouder. Ernstige inbreuken op de AML/CFT-vereisten kunnen de reputatie van een kredietinstelling negatief beïnvloeden en dus een risico vormen voor haar levensvatbaarheid. Dergelijke inbreuken kunnen er ook toe leiden dat aan onder toezicht staande entiteiten en hun personeel aanzienlijke administratieve of strafrechtelijke sancties worden opgelegd. In bepaalde gevallen kunnen ernstige schendingen van AML/CFT-vereisten rechtstreeks resulteren in de noodzaak tot intrekking van de vergunning van een kredietinstelling. Doeltreffend AML/CFT-toezicht en effectieve informatie-uitwisseling tussen prudentiële en AML/CFT-toezichthoudende autoriteiten zijn daarom van essentieel belang ⁽⁷⁾. Wijzigingen in Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁸⁾ en Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁹⁾ in de afgelopen jaren en de inspanningen van de Europese toezichthoudende autoriteiten hebben geleid tot de instelling van procedures ter vergemakkelijking van deze informatie-uitwisseling, die een integrerend onderdeel is geworden van de werkzaamheden van de ECB met betrekking tot het prudentieel toezicht op kredietinstellingen.
- 1.5. Voorts kan de ECB optreden als tegenpartij van een aantal meldingsplichtige entiteiten wanneer zij markttransacties uitvoert binnen haar centralebankmandaat. De ECB is derhalve onderworpen aan de klantenonderzoeksprocedures die meldingsplichtige entiteiten met betrekking tot hun klanten moeten uitvoeren in overeenstemming met de toepasselijke AML/CFT-kaders.

⁽⁵⁾ Zie Advies CON/2005/2 van de Europese Centrale Bank van 4 februari 2005 op verzoek van de Raad van de Europese Unie inzake een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, met inbegrip van terrorismefinanciering (COM(2004) 448 final) (PB C 40 van 17.2.2005, blz. 9), Advies CON/2013/32 van de Europese Centrale Bank van 17 mei 2013 inzake een voorstel voor een richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en een voorstel voor een verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie (PB C 166 van 12.6.2013, blz. 2), Advies CON/2016/49 van de Europese Centrale Bank van 12 oktober 2016 inzake een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad 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 Richtlijn 2009/101/EG (PB C 459 van 9.12.2016, blz. 3) en Advies CON/2018/55 van de Europese Centrale Bank van 7 december 2018 inzake een gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) en verband houdende rechtshandelingen (PB C 37 van 30.1.2019, blz. 1). Alle ECB-adviezen zijn beschikbaar op EUR-Lex.

⁽⁶⁾ Verordening (EU) nr. 1024/2013 van 15 oktober 2013 van de Raad waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63).

⁽⁷⁾ Zie punt 1.2 van Advies CON/2018/55.

⁽⁸⁾ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

⁽⁹⁾ 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).

Specifieke opmerkingen

2. Definitie van meldingsplichtige entiteiten

- 2.1. AMLR1 ⁽¹⁰⁾ bevat een lijst van meldingsplichtige entiteiten voor de toepassing van AMLR1, AMLD6 en AMLAR. In overeenstemming met de vorige antiwitwasrichtlijnen ⁽¹¹⁾ bevat de lijst van meldingsplichtige entiteiten geen centrale banken. De ECB merkt op dat centrale banken onder geen van de categorieën meldingsplichtige entiteiten binnen AMLR1 vallen, zoals kredietinstellingen of financiële instellingen, aangezien deze termen los worden gebruikt van centrale banken in het Verdrag en de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (“de ESCB-statuten”). Voorts bevatten de wetgevingshandelingen van de Unie tot regeling van de werkzaamheden van kredietinstellingen en andere financiële marktdeelnemers, bijvoorbeeld Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹²⁾, Richtlijn 2013/36/EU, Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹³⁾ en Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁴⁾, expliciete bepalingen die verduidelijken dat centrale banken niet onder het toepassingsgebied daarvan vallen. Aangezien het AML/CFT-kader van de Unie door middel van AMLR1 evolueert naar een verordening die rechtstreeks van toepassing zal zijn in de lidstaten, zou het nuttig kunnen zijn dat deze opvatting over de status van de centrale banken van het ESCB door de medewetgevers wordt bevestigd, met name wat betreft de taken die de centrale banken van het ESCB krachtens de Verdragen vervullen. Wat betreft verdere activiteiten die door sommige nationale centrale banken (NCB's) van het ESCB kunnen worden verricht, begrijpt de ECB dat indien de lidstaten van mening zijn dat specifieke activiteiten van sommige NCB's, zoals het verstrekken van rekeningen-courant aan hun personeelsleden, onderworpen moeten zijn aan dezelfde vereisten als die welke zijn uiteengezet in AMLR1, of aan een relevante subset daarvan, zij de mogelijkheid behouden om dit tot stand te brengen door middel van nationale wetgeving.

3. Prudentiële toezichtsaspecten

3.1. Definities

- 3.1.1. AMLR1 definieert de term “toezichthouder” als zijnde een orgaan dat is belast met verantwoordelijkheden met het oog op de naleving door meldingsplichtige entiteiten van de vereisten van AMLR1 ⁽¹⁵⁾. Het definieert ook het begrip “bevoegde autoriteit”, dat onder meer een overheidsinstantie omvat waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van de bestrijding van witwassen of terrorismefinanciering ⁽¹⁶⁾. Sommige taken op het gebied van prudentieel toezicht omvatten elementen die verband houden met AML/CFT, waarbij prudentiële toezichthouders, met inbegrip van de ECB, echter moeten vertrouwen op de ML/TF-risicobeoordelingen, de vaststelling van inbreuken op AML/CFT-vereisten of andere door AML/CFT-toezichthoudende autoriteiten verschaft input. Dienovereenkomstig classificeert AMLAR ⁽¹⁷⁾ zowel autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor prudentieel toezicht uit hoofde van Richtlijn 2013/36/EU als de ECB, wanneer zij haar taken uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1024/2013 uitvoert, als “niet-AML/CFT-autoriteiten”. De ECB begrijpt derhalve dat noch de term “toezichthouder”, noch de term “bevoegde autoriteit” in AMLR1, de ECB of andere prudentiële toezichthoudende autoriteiten beoogt te omvatten.

⁽¹⁰⁾ Zie artikel 3 van AMLR1.

⁽¹¹⁾ Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PB L 166 van 28.6.1991, blz. 77), Richtlijn 2001/97/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PB L 344 van 28.12.2001, blz. 76), Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PB L 309 van 25.11.2005, blz. 15), Richtlijn (EU) 2015/849 en Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43).

⁽¹²⁾ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

⁽¹³⁾ Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 349).

⁽¹⁴⁾ Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35).

⁽¹⁵⁾ Zie punt 32 van artikel 2 van AMLR1.

⁽¹⁶⁾ Zie punt 31 van artikel 2 van AMLR1.

⁽¹⁷⁾ Zie punt 5 van artikel 2, lid 1, van AMLAR.

3.2. Compliancefunctie binnen meldingsplichtige entiteiten

3.2.1. AMLR1 ⁽¹⁸⁾ definieert twee categorieën hogere leidinggevendenden die verantwoordelijk zijn voor de naleving van AML/CFT door de meldingsplichtige entiteiten: de “nalevingsmanager” en de “nalevingsfunctionaris”. De nalevingsmanager dient een uitvoerend lid van de raad van bestuur (of een gelijkwaardig bestuursorgaan) van de meldingsplichtige entiteit te zijn en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures van de meldingsplichtige entiteit om de naleving van AMLR1 te waarborgen, en voor het ontvangen van informatie over aanzienlijke of wezenlijke tekortkomingen in dergelijke gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures. Deze bepaling is een uitwerking van de bepaling die momenteel is opgenomen in Richtlijn (EU) 2015/849 ⁽¹⁹⁾, die de term “leidinggevend orgaan” bevat. De nieuwe bepaling wordt voorgesteld in AMLR1, die als verordening niet zal worden omgezet in nationale wetgeving met gebruikmaking van de overeenkomstige termen die in die wetten bestaan. Daarom wordt voorgesteld de meer algemene term “leidinggevend orgaan” te gebruiken in plaats van de formulering “raad van bestuur of, indien er geen raad van bestuur is, een gelijkwaardig bestuursorgaan”. De term “leidinggevend orgaan” wordt gebruikt in een aantal handelingen van de Unie betreffende de werkzaamheden van kredietinstellingen en financiële instellingen, zoals Richtlijn 2013/36/EU, Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁰⁾ (waarin de term “bestuurlijk, beleidsbepalend of toezichhoudend orgaan” voorkomt), Richtlijn 2014/65/EU en Verordening (EU) nr. 600/2014 ⁽²¹⁾, alsook Richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²²⁾ (waarin voornamelijk de term “bestuurs- of leidinggevend orgaan” wordt gebruikt). AMLR1 zou derhalve kunnen worden gewijzigd in die zin dat de nalevingsmanager een uitvoerend lid van het “leidinggevend orgaan” moet zijn.

3.2.2. AMLR1 bepaalt dat de nalevingsmanager regelmatig verslag moet uitbrengen aan de raad van bestuur of een daaraan gelijkwaardig bestuursorgaan. Bij moederondernemingen is deze persoon ook verantwoordelijk voor het toezicht op gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures die op groepsniveau gelden. Wat kredietinstellingen betreft, neemt het leidinggevend orgaan collectief besluiten en is onder meer verantwoordelijk voor de goedkeuring en evaluatie van de strategieën en beleidslijnen voor het aangaan, beheren, bewaken en limiteren van de risico's waaraan de instelling blootgesteld is of kan worden ⁽²³⁾. AMLR1 moet daarom verduidelijken dat de aanwijzing van de nalevingsmanager geen gevolgen heeft voor de collectieve verantwoordelijkheid van het leidinggevend orgaan uit hoofde van andere handelingen van de Unie.

3.2.3. AMLR1 ⁽²⁴⁾ vereist dat de nalevingsfunctionaris wordt benoemd door de raad van bestuur of het bestuursorgaan van de onder toezicht staande entiteit en verantwoordelijk is voor de dagelijkse werking van de AML/CFT-gedragslijnen van de meldingsplichtige entiteit, alsook voor het melden van verdachte transacties aan de financiële inlichtingeneenheid. De nalevingsfunctionaris is lid van het hoger leidinggevend personeel van de meldingsplichtige entiteit ⁽²⁵⁾. De ECB begrijpt dat binnen kredietinstellingen de nalevingsfunctionaris en de nalevingsmanager deel zullen uitmaken van de internecontrolefuncties die moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Richtlijn 2013/36/EU, zoals geïnterpreteerd in het licht van de toepasselijke richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA) ⁽²⁶⁾. Dit houdt onder meer in dat de nalevingsmanager en de nalevingsfunctionaris onafhankelijk zijn, dat er beperkingen worden gesteld aan het combineren van hun functies met andere functies binnen de kredietinstelling, dat zij over voldoende middelen beschikken om hun taken uit te voeren en dat zij toegang hebben tot het leidinggevend orgaan.

3.2.4. AMLR1 stelt voorts dat met betrekking tot meldingsplichtige entiteiten die onderworpen zijn aan controles ten aanzien van hun hoger leidinggevend personeel op grond van andere handelingen van de Unie, geverifieerd dient te worden of de nalevingsfunctionarissen aan die vereisten voldoen. De ECB begrijpt dat deze bepaling alleen betrekking heeft op de vereisten die zijn vastgesteld in andere handelingen van de Unie en geen aanvullende vereisten oplegt voor een geschiktheidscontrole van een nalevingsfunctionaris of nalevingsmanager. Dit houdt in dat alleen wanneer in andere handelingen van de Unie reeds is bepaald dat de nalevingsfunctionaris of de nalevingsmanager aan een geschiktheidscontrole wordt onderworpen, die verificatie overeenkomstig die andere handelingen van de Unie zal worden verricht. Het zou raadzaam zijn verschillende praktische regels te

⁽¹⁸⁾ Zie artikel 9 van AMLR1.

⁽¹⁹⁾ Zie artikel 46, lid 4, van Verordening (EU) 2015/849.

⁽²⁰⁾ Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PB L 335 van 17.12.2009, blz. 1).

⁽²¹⁾ Verordening (EU) nr. 600/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten in financiële instrumenten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 84).

⁽²²⁾ Richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht (PB L 169 van 30.6.2017, blz. 46).

⁽²³⁾ Zie artikel 76, lid 1, van Richtlijn 2013/36/EU.

⁽²⁴⁾ Zie artikel 9 van AMLR1.

⁽²⁵⁾ Zoals gedefinieerd in punt 28 van artikel 2 van AMLR1.

⁽²⁶⁾ Zie in het bijzonder de EBA-richtsnoeren inzake interne governance uit hoofde van Richtlijn 2013/36/EU (EBA/GL/2021/05). Beschikbaar op de EBA-website.

verduidelijken voor situaties waarin de geschiktheidscontrole van een nalevingsfunctionaris of nalevingsmanager wordt uitgevoerd door een andere autoriteit dan een AML/CFT-toezichthouder. Ten eerste moet ervoor worden gezorgd dat in een dergelijke situatie de respectieve AML/CFT-toezichthouders die autoriteit alle noodzakelijke input verstrekken, binnen hun toezichtsbevoegdheid en indien nodig in samenwerking met andere AML/CFT-autoriteiten. Indien bijvoorbeeld prudentiële toezichthoudende autoriteiten belast zijn met het uitvoeren van de geschiktheidsbeoordeling van een nalevingsfunctionaris of nalevingsmanager, zullen zij doorgaans in staat zijn een aantal van de geschiktheidscriteria te beoordelen, zoals de reputatie, eerlijkheid en integriteit van de betreffende persoon. Met betrekking tot andere criteria echter, zoals de vraag of deze persoon over voldoende kennis, vaardigheden en ervaring beschikt om de functie van nalevingsfunctionaris of nalevingsmanager uit te oefenen, beschikken AML/CFT-toezichthouders over de deskundigheid en de nodige informatie. Ten tweede moeten AML/CFT-toezichthouders, gezien het belang van de input van de AML/CFT-toezichthouders in de geschiktheidsverificatie en de relevantie van de nalevingsmanagers en nalevingsfunctionarissen voor het mandaat van AML/CFT-toezichthouders zoals uiteengezet in AMLR1⁽²⁷⁾, de mogelijkheid hebben om een persoon die volgens hen niet over de benodigde kennis, vaardigheden en ervaring beschikt, te beletten de functie van nalevingsmanager of nalevingsfunctionaris uit te oefenen, zelfs wanneer de algehele geschiktheidscontrole door een andere autoriteit wordt uitgevoerd. Aangezien te benoemen personen echter kunnen worden aangewezen om meerdere functies binnen de meldingsplichtige entiteit uit te oefenen, moet ervoor worden gezorgd dat een negatief oordeel van de AML/CFT-toezichthouder met betrekking tot de functies van nalevingsmanager of nalevingsfunctionaris geen afbreuk doet aan de mogelijkheid voor de autoriteit die verantwoordelijk is voor de algemene geschiktheidsverificatie om een positief besluit te nemen met betrekking tot enige andere functie van de te benoemen personen. Daartoe moet ook worden verduidelijkt dat de in AMLR1 genoemde taken van de nalevingsmanager⁽²⁸⁾ alleen betrekking hebben op het waarborgen van de naleving van AMLR1. Ten derde moet, aangezien voor geschiktheidsbeoordelingen strikte termijnen gelden, duidelijk worden gemaakt dat de input van de AML/CFT-toezichthouder in de algemene geschiktheidsverificatie binnen een passende termijn moet worden verstrekt. In dit verband wordt ook voorgesteld rekening te houden met situaties waarin de AML/CFT-toezichthouder binnen de uiterste termijn geen beoordeling heeft verstrekt. Ten vierde wordt voorgesteld dat, aangezien de autoriteit die verantwoordelijk is voor de algemene geschiktheidsverificatie volledig zal vertrouwen op de input van de AML/CFT-toezichthouder wat betreft de kennis, vaardigheden en ervaring van de te benoemen persoon, de beoordeling van de AML/CFT-toezichthouders deel moet uitmaken van het besluit van de autoriteit die de algemene geschiktheidsverificatie uitvoert. Ten vijfde wordt verder aanbevolen dat de in AMLD6⁽²⁹⁾ beoogde richtsnoeren voor AML/CFT-samenwerking ook praktische modaliteiten bevatten voor de wijze waarop AML/CFT-toezichthouders zullen samenwerken met de ECB en de nationale bevoegde autoriteiten zoals gedefinieerd in Verordening (EU) nr. 1024/2013 bij de geschiktheidscontroles van nalevingsmanagers of nalevingsfunctionarissen, en specifieke uiterste termijnen vaststellen waarbinnen de input van de AML/CFT-toezichthouders in de geschiktheidsverificaties moet worden aangeleverd.

3.3. *Bevoegdheden van AML/CFT-toezichthouders met betrekking tot oplegging van administratieve sancties en maatregelen*

3.3.1. AMLD6 definieert een breed scala aan administratieve sancties en maatregelen waarover de AML/CFT-toezichthouders beschikken⁽³⁰⁾ die in sommige situaties kunnen samenvallen of interfereren met sancties en maatregelen die zijn opgelegd door andere toezichthoudende autoriteiten, waaronder de ECB bij de uitvoering van haar taken uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1024/2013. Daarom wordt voorgesteld een passend coördinatiemechanisme zoals tussen AML/CFT-toezichthouders en de andere betrokken autoriteiten, waaronder prudentiële toezichthouders, in het leven te roepen. Dergelijke regelingen kunnen de autoriteiten ondersteunen bij het plannen en uitvoeren van sancties en maatregelen, en onbedoelde tegenstrijdigheden in de gevolgen ervan voorkomen. Op langere termijn zal het van belang zijn de praktische aspecten van de coördinatieprocessen verder te verduidelijken door middel van richtsnoeren (of andere regelgevingsdocumenten) om ervoor te zorgen dat de betrokken autoriteiten de vereiste maatregelen kunnen nemen binnen vaak korte termijnen die duidelijk in de wetgeving zijn vastgelegd. Dit is ook relevant voor samenwerking met betrekking tot geschiktheidsbeoordelingen (zie paragraaf 3.2.4). Wanneer AML/CFT-autoriteiten en prudentiële autoriteiten dezelfde of soortgelijke toezichtbevoegdheden hebben, moeten de richtsnoeren ervoor zorgen dat de bevoegdheden per geval worden uitgeoefend door de autoriteit die in dat specifieke geval het best in staat is deze bevoegdheden toe te passen. Aangezien de ontwikkeling van dergelijke richtsnoeren wellicht samenwerking vereist tussen de Autoriteit voor de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering en de EBA (en mogelijk ook de Europese Autoriteit voor effecten en markten en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), heeft de ECB in haar afzonderlijk advies over AMLAR specifieke bepalingen voorgesteld om de samenwerking van die autoriteiten bij de ontwikkeling van regulerende producten te vergemakkelijken.

⁽²⁷⁾ Zie punt 32 van artikel 2 van AMLR1.

⁽²⁸⁾ Zie artikel 9, lid 1 en 2, van AMLR1.

⁽²⁹⁾ Zie artikel 52, punt a), van AMLD6.

⁽³⁰⁾ Zie de artikelen 39 tot en met 41 van AMLD6.

3.3.2. De in AMLD6 voorgestelde bevoegdheden voor AML/CFT-toezichthouders omvatten ook de bevoegdheid om vergunningen van meldingsplichtige entiteiten in te trekken of op te schorten en om een tijdelijk verbod tot het uitoefenen van leidinggevende functies in meldingsplichtige entiteiten op te leggen aan personen met leidinggevende verantwoordelijkheden in een meldingsplichtige entiteit ⁽³¹⁾. In veel gevallen is de autoriteit die bevoegd is tot het verlenen en intrekken van vergunningen aan de verschillende soorten meldingsplichtige entiteiten of tot het nemen van besluiten inzake de geschiktheid van leden van hun leidinggevende organen of sleutelfunctiehouders, echter niet dezelfde als de AML/CFT-toezichthouder. Daarnaast kan de bevoegdheid tot verlening en intrekking van vergunningen of het nemen van besluiten inzake geschiktheid worden geregeld door andere wetgevingshandelingen dan de AML/CFT-wetgeving. Zo is het verlenen van vergunningen aan kredietinstellingen binnen de Unie in de eerste plaats geregeld bij Richtlijn 2013/36/EU en met betrekking tot kredietinstellingen die zijn gevestigd in de lidstaten die deelnemen aan het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme is alleen de ECB bevoegd om vergunningen te verlenen en in te trekken. Voorts is het mogelijk dat deze wetgevingshandelingen geen mogelijkheid tot schorsing van de vergunning erkennen: dit is bijvoorbeeld het geval bij Richtlijn 2013/36/EU. De ECB merkt op dat deze bepalingen momenteel zijn opgenomen in Richtlijn (EU) 2015/849 en dat, met betrekking tot sommige meldingsplichtige entiteiten, de AML/CFT-toezichthouders de bevoegdheid kunnen hebben om vergunningen te verlenen en in te trekken. Om er echter rekening mee te houden dat in sommige situaties de exclusieve bevoegdheid om vergunningen van meldingsplichtige entiteiten in te trekken wordt uitgeoefend door andere autoriteiten dan AML/CFT-toezichthouders en om overlapping van toezichtbevoegdheden in andere situaties te voorkomen, moet worden verduidelijkt dat wanneer de bevoegdheid om een vergunning in te trekken of een andere maatregel te nemen met betrekking tot de vergunning van een meldingsplichtige entiteit bij een andere autoriteit berust, de AML/CFT-toezichthouders alleen de mogelijkheid hebben om intrekking of een andere maatregel met betrekking tot een vergunning voor te stellen aan de autoriteit die bevoegd is om dergelijke maatregelen te nemen. Op dezelfde wijze, daar waar besluiten over de geschiktheid van leden van het leidinggevend orgaan of houders van sleutelfuncties onder de bevoegdheid van een andere autoriteit vallen, moet in AMLD6 worden gespecificeerd dat AML/CFT-toezichthouders bevoegd zijn de vaststelling van het besluit voor te stellen aan een autoriteit die bevoegd is om dergelijke maatregelen te nemen. Deze formulering zou ook nauwer aansluiten bij de door de Commissie in de AMLAR voorgestelde formulering ⁽³²⁾.

3.3.3. AMLD6 bepaalt dat andere administratieve maatregelen dan sancties kunnen worden opgelegd met betrekking tot vastgestelde inbreuken die niet voldoende ernstig worden geacht om met een administratieve sanctie te worden bestraft ⁽³³⁾. Sommige van de in AMLD6 vermelde administratieve maatregelen kunnen echter ernstiger gevolgen hebben voor een meldingsplichtige entiteit dan administratieve sancties. Het beperken van andere administratieve maatregelen dan sancties tot minder ernstige inbreuken zou de AML/CFT-autoriteiten kunnen beperken bij hun keuze van de meest geschikte toezichthoudende reactie op inbreuken op de AMLR1-vereisten. Daarom wordt voorgesteld deze formulering uit AMLD6 te schrappen. Ook kan worden overwogen de formuleringen in overeenstemming te brengen met artikel 41, lid 1, van AMLD6 en artikel 20, lid 1, van AMLAR. Terwijl de eerstgenoemde bepaling voorschrijft dat de AML/CFT-toezichthouders de daarin vermelde bevoegdheden moeten hebben wanneer zij inbreuken op AMLR1 vaststellen, is de tweede bepaling ruimer en voorziet erin dat de AMLA toezichtbevoegdheden zal hebben ook in gevallen van waarschijnlijke inbreuken op AMLR1 en in situaties waarin de door de geselecteerde meldingsplichtige entiteit ten uitvoer gelegde regelingen niet zorgen voor een goed beheer van haar risico's. Bij de onderlinge afstemming van deze bepalingen moet verder worden gewaarborgd dat, wanneer AMLD6 en AMLAR toezichtbevoegdheden koppelen aan tekortkomingen in het risicobeheer door meldingsplichtige entiteiten, wordt gespecificeerd dat dit alleen betrekking heeft op risico's inzake ML/TF en niet op andere risico's, teneinde mogelijke conflicten met de prudentiële wetgeving tot een minimum te beperken.

3.4. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen autoriteiten

3.4.1. AMLD6 definieert de verplichtingen inzake het beroepsgeheim van AML/CFT-toezichthouders van kredietinstellingen en financiële instellingen (hierna gezamenlijk "financiële AML/CFT-toezichthouders" genoemd) en voert vrijstellingen in waarbij financiële AML/CFT-toezichthouders toestemming krijgen om vertrouwelijke informatie aan andere autoriteiten te verstrekken ⁽³⁴⁾. Deze bepalingen lijken de uitwisseling van vertrouwelijke informatie met een aantal soorten autoriteiten niet toe te staan, ook al kan een dergelijke uitwisseling in de praktijk nodig zijn. Terwijl AMLD6 bijvoorbeeld vereist dat AML/CFT-toezichthouders samenwerken met bevoegde autoriteiten ⁽³⁵⁾ en belastingsautoriteiten ⁽³⁶⁾, lijkt de toestemming om vertrouwelijke informatie aan die autoriteiten te verstrekken

⁽³¹⁾ Zie artikel 41, lid 1, punten e) en f), van AMLD6.

⁽³²⁾ Zie artikel 20, lid 2, punt i), van AMLAR, waarin is bepaald dat de Autoriteit voor de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering de bevoegdheid heeft om aan de autoriteit die een vergunning aan een geselecteerde meldingsplichtige entiteit heeft verleend, voor te stellen die vergunning in te trekken.

⁽³³⁾ Zie artikel 41, lid 1, van AMLD6.

⁽³⁴⁾ Zie met name de artikelen 50 en 51 van AMLD6.

⁽³⁵⁾ De term "bevoegde autoriteit" wordt gedefinieerd in artikel 2, punt 31, van AMLR1 en omvat a) een financiële-inlichtingeneenheid; (b) een AML/CFT-toezichthouder die een overheidsorgaan is, of de overheidsinstantie die toezicht houdt op zelfregulerende organen; (c) een overheidsinstantie die belast is met het onderzoeken of vervolgen van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of terrorismefinanciering of met het opsporen, in beslag nemen of bevriezen en confisqueren van criminele vermogensbestanddelen; (d) een overheidsinstantie waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van de bestrijding van witwassen of terrorismefinanciering.

⁽³⁶⁾ Zie artikel 45 van AMLD6.

afhankelijk van de vraag of de lidstaten ervoor kiezen een dergelijke uitwisseling toe te staan ⁽³⁷⁾. Om de lijst van vrijstellingen van het vereiste inzake het beroepsgeheim krachtens AMLD6 ⁽³⁸⁾ vollediger te maken, zou een enquête onder AML/CFT-toezichthouders kunnen worden uitgevoerd om de soorten autoriteiten in kaart te brengen waarmee zij in de praktijk vertrouwelijke informatie delen (of moeten delen). Daarnaast kunnen mogelijke interacties met andere autoriteiten in het kader van de ontwerpverordening betreffende markten voor cryptoactiva ⁽³⁹⁾ (hierna de “MiCA-ontwerpverordening” genoemd) worden overwogen. Voorts lijkt AMLD6 geen vereiste inzake het beroepsgeheim in te voeren voor AML/CFT-toezichthouders van andere meldingsplichtige entiteiten dan kredietinstellingen of financiële instellingen (hierna gezamenlijk “niet-financiële AML/CFT-toezichthouders” genoemd). Het is onduidelijk of in een dergelijke situatie financiële en niet-financiële AML/CFT-toezichthouders doeltreffend met elkaar en met andere autoriteiten kunnen samenwerken.

3.4.2. AMLD6 vereist dat de uitwisseling van informatie tussen de prudentiële en financiële AML/CFT-toezichthouders onderworpen is aan de in AMLD6 vastgestelde vereisten inzake het beroepsgeheim ⁽⁴⁰⁾. Aangezien de regeling inzake het beroepsgeheim waaraan de prudentiële toezichthoudende autoriteiten zijn onderworpen, geregeld is in andere handelingen van de Unie, zoals Richtlijn 2013/36/EU wat betreft prudentiële toezichthouders op kredietinstellingen, wordt voorgesteld de desbetreffende bepalingen van AMLD6 zodanig te wijzigen dat zij ook gelijkwaardige vereisten inzake het beroepsgeheim omvatten. Voorts wordt voorgesteld dit vereiste ook toe te passen op de uitwisseling van informatie met andere in AMLD6 vermelde autoriteiten ⁽⁴¹⁾ om te zorgen voor een consistente behandeling van de uitgewisselde informatie, ongeacht welke autoriteiten bij de uitwisseling betrokken zijn. Deze wijzigingen zouden verenigbaar zijn met de oplossing die in andere bepalingen van AMLD6 ⁽⁴²⁾ is voorgesteld en die door de wetgevers in Richtlijn 2013/36/EU is aangenomen ⁽⁴³⁾.

3.4.3. AMLD6 lijkt geen toestemming te geven aan de AML/CFT-toezichthouders om informatie uit te wisselen met centrale banken ⁽⁴⁴⁾. Informatie omtrent het voornemen van een AML/CFT-toezichthouder om een kredietinstelling een aanzienlijke administratieve sanctie op te leggen ⁽⁴⁵⁾ of een vergunning overeenkomstig AMLD6 in te trekken ⁽⁴⁶⁾, kan voor een centrale bank belangrijke informatie zijn. Voorgesteld wordt een overeenkomstige vergunning voor informatie-uitwisseling toe te voegen aan AMLD6, in ieder geval voor financiële AML/CFT-toezichthouders. Ook moet worden verduidelijkt dat centrale banken de ontvangen informatie voor hun taken mogen gebruiken.

3.4.4. AMLD6 lijkt geen toestemming te geven aan niet-financiële AML/CFT-toezichthouders om vertrouwelijke informatie te delen met prudentiële toezichthouders van kredietinstellingen en financiële instellingen. Een dergelijke uitwisseling kan gerechtvaardigd zijn wanneer andere meldingsplichtige entiteiten dan kredietinstellingen of financiële instellingen, zoals hypotheek- of consumentenkredietgevers ⁽⁴⁷⁾, deel uitmaken van een groep die ook kredietinstellingen of financiële instellingen omvat. Daarom wordt voorgesteld een dergelijke vergunning toe te voegen.

3.5. *Uitvoering van klantenonderzoek in situaties waarin wordt vastgesteld dat een instelling faalt of waarschijnlijk zal falen*

3.5.1. AMLR1 vereist dat ten aanzien van kredietinstellingen het klantenonderzoek ook plaatsvindt onder toezicht van AML/CFT-toezichthouders op het moment dat is vastgesteld dat een instelling faalt of waarschijnlijk zal falen krachtens Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁴⁸⁾ of wanneer deposito's niet-beschikbaar

⁽³⁷⁾ Zie artikel 51, lid 2, van AMLD6.

⁽³⁸⁾ Zie hoofdstuk V van AMLD6.

⁽³⁹⁾ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende markten in cryptoactiva en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 (COM (2020) 593 final).

⁽⁴⁰⁾ Zie artikel 50, lid 2, laatste alinea, van AMLD6.

⁽⁴¹⁾ Zie artikel 50, lid 2, van AMLD6.

⁽⁴²⁾ Zie artikel 51, lid 1 en 2, van AMLD6.

⁽⁴³⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 56 van Richtlijn 2013/36/EU.

⁽⁴⁴⁾ Zie artikelen 50 en 51 van AMLD6.

⁽⁴⁵⁾ Zie artikel 40 van AMLD6.

⁽⁴⁶⁾ Zie artikel 41, lid 1, punt e), van AMLD6.

⁽⁴⁷⁾ Zie artikel 3, lid 3, punt k), van AMLR1.

⁽⁴⁸⁾ Richtlijn 2014/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190).

zijn overeenkomstig Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁴⁹⁾. In dergelijke gevallen dienen de toezichthouders te beslissen over de intensiteit en de reikwijdte van een dergelijk klantenonderzoek, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de kredietinstelling ⁽⁵⁰⁾. Een dergelijke verrichting ten aanzien van alle of een aanzienlijk deel van de cliënten van de instelling kan relatief belastend zijn en veel tijd in beslag nemen, met name wanneer de kredietinstelling er niet in is geslaagd de relevante informatie van haar cliënten te verzamelen. Daarom wordt voorgesteld te specificeren dat een dergelijk klantenonderzoek alleen moet worden uitgevoerd indien noodzakelijk.

4. Limieten voor contante betalingen

- 4.1. AMLR1 voert een verbod in voor personen die goederen verhandelen of diensten verlenen om contante betalingen van meer dan 10 000 EUR of de tegenwaarde in andere valuta's te aanvaarden of te verrichten. Het biedt de lidstaten ook de mogelijkheid om lagere limieten aan te houden of, na raadpleging van de ECB, lagere limieten vast te stellen ⁽⁵¹⁾. De goedkeuring van deze bepaling zal het gebruik van eurobankbiljetten uitsluiten voor transacties boven de aangegeven drempel tussen consumenten en bedrijven en tussen bedrijven onderling.
- 4.2. Uit hoofde van het Verdrag heeft de Europese Centrale Bank (ECB) het alleenrecht machtiging te geven tot de uitgifte van bankbiljetten in euro binnen de Unie ⁽⁵²⁾. De door de ECB en de NCB's van het eurogebied uitgegeven eurobankbiljetten zijn de enige bankbiljetten met de status van wettig betaalmiddel binnen het eurogebied ⁽⁵³⁾. Het gebruik van het enige betaalmiddel met de status van wettig betaalmiddel dat in het primaire recht is verankerd, zou aldus onwettig worden gemaakt boven de door het voorgenomen verbod aangegeven drempel. Het is aan de Uniewetgever om zich ervan te vergewissen dat dit verbod niet onnodig afbreuk doet aan het grondrecht op eigendom als bedoeld in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ⁽⁵⁴⁾. In dit verband merkt de ECB op dat het recht op eigendom geen onbeperkt recht is, maar onderworpen kan zijn aan beperkingen in het algemeen belang en in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet. In eerdere adviezen heeft de ECB de bestrijding van witwassen van geld erkend als zijnde in het algemeen belang ⁽⁵⁵⁾. Het is belangrijk dat dergelijke beperkingen empirisch onderbouwd zijn en in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, d.w.z. dat zij geschikt zijn om het legitieme doel te bereiken en niet verder gaan dan noodzakelijk is ⁽⁵⁶⁾.
- 4.3. Het begrip "wettig betaalmiddel" is door het Hof van Justitie van de Europese Unie onderzocht. Het Hof heeft met name verduidelijkt dat het begrip "wettig betaalmiddel" van een betaalmiddel dat in een munteenheid is uitgedrukt, betekent dat dit specifieke betaalmiddel in het algemeen niet kan worden geweigerd bij de vereffening van een schuld die in dezelfde munteenheid tegen de volledige nominale waarde ervan is uitgedrukt met als gevolg dat de schuld wordt voldaan ⁽⁵⁷⁾. Bij de verduidelijking van het begrip "wettig betaalmiddel" krachtens het Unierecht heeft het Hof rekening gehouden met Aanbeveling 2010/191/EU van de Commissie ⁽⁵⁸⁾, waarin nuttige richtlijnen worden geboden voor de uitlegging van de relevante bepalingen van het Unierecht. Punt 1 van Aanbeveling 2010/191 bepaalt dat wanneer er een betalingsverplichting bestaat, de hoedanigheid van het wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten het volgende in dient te houden: a) verplichte aanvaarding van die bankbiljetten en munten; b) aanvaarding tegen volledige nominale waarde en c) mogelijkheid tot kwijting van betalingsverplichtingen. Hieruit blijkt volgens het Hof dat het begrip "wettig betaalmiddel" onder meer een verplichte aanvaarding van eurobankbiljetten en -munten voor betalingsdoeleinden omvat ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 149).

⁽⁵⁰⁾ Zie artikel 15, lid 4, van AMLR1.

⁽⁵¹⁾ Zie artikel 59 van AMLR1.

⁽⁵²⁾ Artikel 128, lid 1, eerste zin, van het Verdrag en artikel 16, eerste zin, van de ESCB-statuten.

⁽⁵³⁾ Artikel 128, lid 1, derde zin, van het Verdrag en artikel 16, derde zin, van de ESCB-statuten.

⁽⁵⁴⁾ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391).

⁽⁵⁵⁾ Zie Advies CON/2014/37; Advies CON/2017/18; en Advies CON/2019/4.

⁽⁵⁶⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punten 69-70.

⁽⁵⁷⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punt 46.

⁽⁵⁸⁾ Aanbeveling van de Commissie 2010/191/EU van 22 maart 2010 betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten (PB L 83 van 30 maart 2010, blz. 70).

⁽⁵⁹⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punten 46 tot en met 49.

- 4.4. Het Hof heeft echter verder verduidelijkt dat de status van wettig betaalmiddel alleen een aanvaarding in beginsel inhoudt van in euro luidende bankbiljetten als betaalmiddel en dus niet een absolute aanvaarding inhoudt. In het bijzonder belet de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten een lidstaat niet om bij de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden vanwege legitieme redenen van algemeen belang een afwijking van de algemene regel van aanvaarding van eurobankbiljetten voor de afwikkeling van betalingsverplichtingen in te voeren, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan ⁽⁶⁰⁾. Hoewel de uitspraak van het Hof in het onderhavige geval betrekking had op een maatregel van een lidstaat, is de ECB van mening dat dezelfde redenering geldt voor maatregelen die de Unie in de uitoefening van haar bevoegdheden invoert.
- 4.5. De door het Hof gestelde voorwaarden voor beperkingen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten vereisen in het bijzonder a) dat de maatregel er niet toe strekt of tot gevolg heeft dat rechtsregels worden vastgesteld betreffende de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten; b) dat deze noch rechtens noch feitelijk leidt tot de afschaffing van deze bankbiljetten, met name door de mogelijkheid om in het algemeen aan een betalingsverplichting in contanten te voldoen ter discussie te stellen; (c) dat deze is vastgesteld om redenen van algemeen belang; d) dat de beperking van de contante betalingen die de wetgeving meebrengt, geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang te bereiken; en e) dat deze niet verder gaat dan noodzakelijk is ter bereiking van die doelstelling ⁽⁶¹⁾.
- 4.6. De ECB merkt op dat artikel 59 van AMLR1 noch tot doel, noch tot gevolg heeft dat wettelijke regels worden vastgesteld betreffende de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten. De ECB is voorts ingenomen met het feit dat, ondanks het feit dat een analyse of effectbeoordeling lijkt te ontbreken, de drempel voor het beoogde verbod op transacties tussen consumenten en bedrijven en tussen bedrijven onderling voldoende hoog vastgesteld moet worden om een feitelijk effect dat tot de afschaffing van eurobankbiljetten leidt, te voorkomen. De feitelijke afschaffing van eurobankbiljetten kan zich onder meer voordoen indien de drempels zo laag worden vastgesteld dat zij een bedreiging vormen voor de economische levensvatbaarheid van contant geld als een algemeen en breed erkend betaalmiddel en de werking van de geldcirculatie in gevaar brengen, hetgeen uiteindelijk ook van invloed is op transacties onder de drempel. De ECB merkt in dit verband op dat contant geld een belangrijke rol blijft spelen in de samenleving en dat de ECB en de NCB's van het eurogebied zich blijven inzetten voor het behoud van het bestaan, de ruime algemene beschikbaarheid en de bruikbaarheid ervan als betaalmiddel en waardeopslag. Daarom moeten alle beperkingen op contante betalingen en de nagestreefde doelstellingen daarvan door de Unie en de bevoegde nationale autoriteiten zorgvuldig aan het grote publiek worden uitgelegd door middel van passende communicatiemaatregelen om het vertrouwen van het publiek in eurocontanten als geldig, legitiem en betrouwbaar betaalmiddel te handhaven. Het is raadzaam dat deze communicatiemaatregelen ook overwegingen omvatten met betrekking tot minder beperkende maatregelen, zoals een meldingsplicht voor transacties boven een bepaalde drempel, en waarom deze als minder doeltreffend werden beschouwd.
- 4.7. Het vermogen om in contanten te betalen blijft bijzonder belangrijk voor degenen die om diverse legitieme redenen de voorkeur geven aan contant geld in plaats van andere betaalinstrumenten of die geen toegang hebben tot het banksysteem en elektronische betaalmiddelen. Contant geld is over het algemeen ook nuttig en gewaardeerd als betaalinstrument, omdat het onafhankelijke betalingen mogelijk maakt en gegevensbescherming en privacy waarborgt. Voorts is het algemeen aanvaard en snel, en vergemakkelijkt het de controle op de uitgaven van de betaler. Bovendien is het momenteel het enige betaalinstrument dat burgers in staat stelt een transactie in centralebankgeld af te wikkelen die ook onmiddellijk ⁽⁶²⁾, zonder tussenpersoon en zonder extra kosten wordt afgewikkeld. De afwikkeling van een betalings-transactie in contanten vereist noch het gebruik van door een of meer derden verleende diensten, noch de beschikbaarheid van technisch materiaal om de waardeoverdracht van de betaler naar de begunstigde uit te voeren. Contanten hebben daarom ook een back-upfunctie wanneer elektronische betaalmogelijkheden tijdelijk niet beschikbaar zijn, bijvoorbeeld als gevolg van storingen in de elektronische systemen voor betalingsautorisatie en -verwerking. Momenteel zijn alle niet-contante betalingen afhankelijk van diensten die worden verleend door commerciële entiteiten die vergoedingen in rekening brengen voor individuele betalingstransacties. In dit verband merkt de ECB op dat het nieuwe pakket digitaal geldwezen van de Unie in 2020 is aangenomen. Dit pakket omvat de strategie voor retailbetalingen, die tot doel heeft burgers en bedrijven in de EU veilige, snelle en betrouwbare pan-Europese betalingsoplossingen te bieden die in eigen land worden ontwikkeld, alsmede de strategie voor het digitale geldwezen, die tot doel heeft de Europese financiële diensten digitaalvriendelijker te maken en tegelijkertijd zeer hoge normen op het gebied van privacy en gegevensbescherming te handhaven, zulks in overeenstemming met de datastrategie van de Commissie. Het is aan de wetgever van de Unie om beperkingen op contante betalingen af te stemmen op de toekomstige beschikbaarheid van pan-Europese betalingsoplossingen die een hoog niveau van privacy en gegevensbescherming rechtvaardigen, teneinde te voldoen aan de voorwaarde dat andere, volledig gelijkwaardige wettige middelen voor de vereffening van geldschulden beschikbaar zijn.

⁽⁶⁰⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punt 67.

⁽⁶¹⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punt 78.

⁽⁶²⁾ Zie punt 2.4 van Advies CON/2017/8, punt 2.1 van Advies CON/2019/41, punt 9.2.1 van Advies CON/2020/13, punt 2.3 van Advies CON/2020/21, en punt 7.2.1 van Advies CON/2021/9.

- 4.8. Wat de evenredigheid van een beperking van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten betreft, verlangt het Hof niet alleen dat de maatregel geschikt is om het nagestreefte doel van algemeen belang te bereiken, maar ook dat deze niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken. De ECB heeft in haar eerdere adviezen aanvullende richtlijnen gegeven ten aanzien van de vraag of nationale beperkingen van de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten evenredig zijn. De ECB heeft met name opgemerkt dat hoe ruimer en algemener de beperking moet zijn, hoe strikter de uitlegging moet zijn van het vereiste dat de beperking evenredig moet zijn aan het nagestreefte doel. Bij de afweging of een beperking evenredig is, moet altijd rekening worden gehouden met het negatieve effect ervan en of er alternatieve maatregelen kunnen worden vastgesteld die aan de desbetreffende doelstelling voldoen en een minder negatief effect hebben ⁽⁶³⁾.
- 4.9. In de huidige context merkt de ECB op dat het door AMLR1 in te voeren verbod absoluut zou zijn. Het volgt niet de risicogebaseerde benadering die tot dusver in het AML/CFT-kader wordt toegepast, maar heeft gevolgen voor alle burgers van en reizigers naar de Unie. Het Hof van Justitie heeft echter benadrukt dat wettige alternatieve betaalmiddelen gemakkelijk toegankelijk moeten zijn voor eenieder die betaling verschuldigd is ⁽⁶⁴⁾, en zinspeelde derhalve op de noodzaak van uitzonderingen indien dit niet het geval zou zijn. In dit stadium heeft de wetgever met name niet voorgesteld om in AMLR1 uitzonderingen op te nemen voor gevallen waarin alternatieve betaalmiddelen niet beschikbaar zouden zijn, bijvoorbeeld als gevolg van stroomonderbrekingen of andere storingen van de elektronische betalingssystemen. De ECB moedigt de opnemings van dergelijke wijzigingen aan om de evenredigheid van de voorgenomen maatregel te vergroten en te voorzien in de benodigde uitzonderingen in situaties waarin er geen andere betaalmiddelen beschikbaar zijn om rechtstreekse betalingen in persoon te verrichten. Deze uitzonderingen kunnen worden aangevuld door het vereiste dat de traceerbaarheid van een betalingstransactie die in eurobankbiljetten wordt uitgevoerd, moet worden geverifieerd op een wijze die vergelijkbaar is met die van alternatieve betaalmiddelen, bijvoorbeeld door te voldoen aan duidelijke documentatie- en/of rapportageverplichtingen.
- 4.10. Op grond van AMLR1 moet de Commissie drie jaar na de datum van toepassing ervan een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad, waarin de noodzaak en de evenredigheid van een verdere verlaging van de limiet voor grote contante betalingen worden beoordeeld ⁽⁶⁵⁾. Ten eerste lijkt het nuttig de termijnen van de artikelen 62 en 63 van AMLR1 op elkaar af te stemmen en pas vijf jaar na de datum van toepassing van deze verordening te voorzien in een eerste evaluatie, zodat wordt voorzien in een voldoende lange periode wanneer ook het verslag over de toepassing van de verordening beschikbaar is. In dit verband onderstreept de ECB dat de Commissie voor elke geplande evaluatie degelijk onderzoek en empirisch bewijs moet leveren over het effect van de limieten voor contante betalingen en de doeltreffendheid ervan bij het bereiken van de nagestreefte doelstellingen. Bovendien zou dergelijk empirisch bewijs niet automatisch leiden tot een noodzaak tot verdere verlaging van de limieten voor contanten. Daarom moet de reikwijdte van de evaluatie die van de Commissie wordt verlangd, zodanig worden herzien dat zowel de noodzaak als de evenredigheid van de aanpassing van de liquiditeitslimieten worden beoordeeld, in plaats van dat deze evaluatie uitsluitend wordt uitgevoerd vanuit het oogpunt van een verdere verlaging ervan.
- 5. Risicofactoren voor klantenonderzoek**
- 5.1. AMLR1 bevat een niet-uitputtende lijst van factoren en soorten bewijsmateriaal die wijzen op een mogelijk lager risico voor de toepassing van de klantenonderzoeksprocedures die door meldingsplichtige entiteiten met betrekking tot hun klanten worden uitgevoerd ⁽⁶⁶⁾. De lijst bevat ook "overheden of overheidsbedrijven". Voorgesteld wordt te verduidelijken dat de term "overheden" ook overheidsinstanties en -organen omvat en tevens centrale banken. In Richtlijn 2005/60/EG ⁽⁶⁷⁾, de derde antiwitwasrichtlijn, werd de term "overheidsinstanties" gebruikt. In Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie ⁽⁶⁸⁾, waarbij de derde antiwitwasrichtlijn ten uitvoer is gelegd, werd de term "overheidsinstantie of overheidsorgaan" gebruikt. In Richtlijn (EU) 2015/849, de vierde antiwitwasrichtlijn, werd de term "overheden of overheidsbedrijven" ⁽⁶⁹⁾ gebruikt. De ervaring van de ECB leert dat de meeste tegenpartijen van de ECB ervan uitgaan dat deze termen centrale banken omvatten. Ter vermijding van twijfel wordt echter voorgesteld deze formulering te verduidelijken.

⁽⁶³⁾ Zie punt 2.7 van Advies CON/2017/8.

⁽⁶⁴⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 26 januari 2021, *Hessischer Rundfunk*, gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, punt 77.

⁽⁶⁵⁾ Zie artikel 63, punt b), van AMLR1.

⁽⁶⁶⁾ Zie bijlage II bij AMLR1.

⁽⁶⁷⁾ Zie artikel 11, lid 2, punt c) van Richtlijn 2005/60/EC.

⁽⁶⁸⁾ Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de definitie van politiek prominente personen en wat betreft de technische criteria voor vereenvoudigde klantenonderzoeksprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten (OJ L 214 van 4 augustus 2006, blz. 29).

⁽⁶⁹⁾ Zie bijlage II, paragraaf 1, punt b), van Richtlijn (EU) 2015/849.

6. Definitie van cryptoactiva

- 6.1. AMLR1 vervangt de term “virtuele valuta”, die bij Richtlijn (EU) 2018/843 ⁽⁷⁰⁾ in Richtlijn (EU) 2015/849 is ingevoerd, door de term “cryptoactiva”. De ECB is ingenomen met deze wijziging, aangezien de term “virtuele valuta” kan leiden tot misvattingen over de aard van deze soorten activa, die geen valuta zijn.
- 6.2. De ECB begrijpt ook dat de opnemng van de categorie aanbieders van cryptoactivadiensten in het toepassingsgebied van de voorgestelde verordening bedoeld is om het AML/CFT-kader van de Unie in overeenstemming te brengen met de gewijzigde aanbevelingen van de financiële actiegroep witwassen van geld (Financial Action Task Force - FATF). In dit verband is het echter onduidelijk of alle soorten virtuele activa zoals gedefinieerd in de FATF-aanbevelingen vallen onder de definitie van cryptoactiva die in AMLR1 wordt gebruikt. In de FATF-aanbevelingen wordt een virtueel actief gedefinieerd als “een digitale weergave van waarde die digitaal kan worden verhandeld of overgedragen, en die kan worden gebruikt voor betalings- of beleggingsdoeleinden. Virtuele activa omvatten geen digitale weergaven van fiduciaire valuta, effecten en andere financiële activa die reeds elders in de FATF-aanbevelingen aan bod komen” ⁽⁷¹⁾. AMLR1 neemt de definitie van cryptoactief over ⁽⁷²⁾ die in de voorgestelde MiCA-verordening is geïntroduceerd en bepaalt dat onder “cryptoactief” een digitale weergave wordt verstaan van waarde of rechten die elektronisch kan worden overgedragen en opgeslagen met behulp van distributed ledger-technologie of soortgelijke technologie ⁽⁷³⁾. De FATF-definitie is derhalve technologisch neutraal, terwijl de AMLR1-definitie beperkt is tot virtuele activa op basis van distributed ledger-technologie of soortgelijke technologie. Het lijkt ten minste theoretisch mogelijk dat virtuele activa ook op een andere technologie kunnen worden gebaseerd, in welk geval zij niet onder AMLR1 lijken te vallen.
- 6.3. Indien de medewetgevers een bredere, technologieneutrale definitie overwegen om ervoor te zorgen dat het Uniekader verenigbaar is met de FATF-aanbevelingen, moeten ook beleidskeuzes worden gemaakt met betrekking tot digitale weergaven van waarde, die mogelijk moeten worden vrijgesteld van het toepassingsgebied van AMLR1.
- Indien de ECB wijzigingen van het voorgestelde richtsnoer of de ontwerpverordening aanbeveelt, worden daartoe in een apart technisch werkdokument specifiek onderbouwde formuleringsvoorstellen opgenomen. Het technische werkdokument is in de Engelse taal beschikbaar op Eur-Lex.

Gedaan te Frankfurt am Main, 16 februari 2022.

De president van de ECB
Christine LAGARDE

⁽⁷⁰⁾ Zie artikel 1, lid 2, punt d), van Verordening (EU) 2018/843.

⁽⁷¹⁾ Zie bladzijde 130 van de FATF- Aanbeveling. Beschikbaar op de website van het FATF, <https://www.fatf-gafi.org/>

⁽⁷²⁾ Zie artikel 2, lid 13, van AMLR1.

⁽⁷³⁾ Zie artikel 2, lid 3 van de MiCA-ontwerpverordening.