

## III

(Voorbereidende handelingen)

## EUROPESE CENTRALE BANK

## ADVIES 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**

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

**Inleiding en rechtsgrondslag**

Op 27 februari 2013 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) van de Raad van de Europese Unie een verzoek om een advies 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 en financiering van terrorisme (hierna de „ontwerprichtlijn” te noemen) <sup>(1)</sup>. Op 28 februari 2013 ontving de ECB nog een verzoek van de Raad, en wel betreffende een advies inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en van de Raad betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie (hierna „de ontwerpverordening”) <sup>(2)</sup> (hierna gezamenlijk de „ontwerprechtshandelingen van de Unie”). De ECB ontving tevens verzoeken van het Europees Parlement om een advies inzake ontwerprechtshandelingen van de Unie, namelijk op 2 april 2013 met betrekking tot het richtlijnvoorstel en op 3 april 2013 met betrekking tot de ontwerpverordening.

De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 127, lid 4 en artikel 282, lid 5 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien de ontwerprechtshandelingen van de Unie bepalingen bevatten die onder de bevoegdheid van de ECB vallen. Daarenboven is de adviesbevoegdheid van de ECB gebaseerd op artikel 127, lid 2 en 5 en artikel 128, lid 1 van het Verdrag en de artikelen 16 tot en met 18 en 21 tot en met 23 van de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank, aangezien sommige bepalingen in de ontwerprechtshandelingen van de Unie implicaties hebben voor bepaalde taken van het Europees Stelsel van Centrale Banken. Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies aangenomen.

**1. Doel en inhoud van de ontwerprechtshandelingen van de Unie****1.1. Ontwerprichtlijn**

De ontwerprichtlijn beoogt het Unie-kader inzake het voorkomen van witwassen van geld en terrorismefinanciering bij te werken en te wijzigen, zulks om rekening te houden met de recentelijk gewijzigde internationale normen, namelijk de „Financial Action Task Force (FATF) Recommendations” die in februari 2012 vastgesteld werden <sup>(3)</sup>, alsook meerdere rapporten en evaluaties door de Europese Commissie aangaande de toepassing van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van

<sup>(1)</sup> COM(2013) 45 def.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 44 def.

<sup>(3)</sup> Internationale Standaards inzake de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en proliferatie — de FATF-Aanbevelingen, Parijs, 16 februari 2012, beschikbaar op de FATF-website: <http://www.fatf-gafi.org>

26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme<sup>(1)</sup>. Na vaststelling zal de ontwerprichtlijn Richtlijn 2005/60/EG en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG, intrekken en vervangen<sup>(2)</sup>.

De ontwerprichtlijn hanteert voor maatregelen een meer op risico gebaseerde benadering<sup>(3)</sup> om het witwassen van geld en terrorismefinanciering te bestrijden. Het scherpt de klantenonderzoeksvereisten<sup>(4)</sup> aan zodat bepaalde categorieën klanten en transacties<sup>(5)</sup> niet langer vrijgesteld zullen worden van de vereenvoudigde klantenonderzoeksvereisten en „meldingsplichtige entiteiten”<sup>(6)</sup> voortaan het risiconiveau moeten vaststellen vooraleer te besluiten een klantenonderzoek uit te voeren. Daarenboven zullen de Europese toezichthouders<sup>(7)</sup> binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de ontwerprichtlijn gezamenlijk moeten adviseren over de met het witwassen van geld en terrorismefinanciering verbonden risico's die de interne markt aangaan, terwijl lidstaten nationale risicobeoordelingen moeten uitvoeren en bijwerken om de gebieden vast te stellen die versterkt klantenonderzoek<sup>(8)</sup> vereisen. De ontwerprichtlijn breidt tevens het toepassingsbereik van het anti-witwaskader van de Unie uit, met name door de van 15 000 EUR tot 7 500 EUR verlaagde drempel voor de toepassing van de regeling voor handelaren in goederen met een hoge waarde wier klanten contant betalen.

De ontwerprichtlijn zal in geval van politiek prominente personen (PEP's) het niveau van het uit te voeren cliëntenonderzoek aanscherpen<sup>(9)</sup> door met name te eisen dat een verscherpt cliëntenonderzoek<sup>(10)</sup> ten aanzien van die personen, alsook van hun familieleden en naaste geassocieerden uitgevoerd moet worden. PEP's zijn niet slechts „buitenlandse” personen, maar eveneens „binnenlandse” personen die belangrijke politieke functies uitoefenen<sup>(11)</sup>.

De ontwerprichtlijn stipuleert striktere en duidelijker afgebakende regels en procedures voor het identificeren van uiteindelijk begunstigen<sup>(12)</sup> van entiteiten met rechtspersoonlijkheid dan wel andere rechtspersonen en trusts, ook al blijft de definitie van uiteindelijk begunstigde ongewijzigd. Daarenboven moeten entiteiten met rechtspersoonlijkheid dan wel andere rechtspersonen en trusts identiteitsgegevens van hun uiteindelijk begunstigen bewaren. Bovendien wijzigt de ontwerprichtlijn de vereisten betreffende de bewaring van bewijsstukken inzake klantenonderzoek en transacties, alsook inzake het interne beleid en procedures van meldingsplichtige entiteiten, aldus een evenwicht nastrevend tussen het bevorderen van robuuste controles inzake witwassen van geld en terrorismefinanciering en het respecteren van beginselen van gegevensbeschermingswetgeving en de rechten van datasubjecten.

De ontwerprichtlijn versterkt eveneens de samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden van de lidstaten, welke eenheden optreden als nationale contactpunten voor het ontvangen, analyseren en aan de bevoegde autoriteiten verdelen van rapporten inzake vermoedelijke gevallen van witwassen van geld of terrorismefinanciering.

(1) PB L 309 van 25.11.2005, blz. 15.

(2) 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 (PB L 214 van 4.8.2006, blz. 29).

(3) De ontwerprichtlijn vereist van meldingsplichtige entiteiten onder meer dat zij klantenonderzoek uitvoeren, bewijsstukken bewaren, interne controles instellen en verdachte transacties rapporteren, zulks gerelateerd aan het witwassen van geld en terrorismefinanciering.

(4) Zie hoofdstuk II, afdeling 1 en 2, artikel 9 tot en met 15 van de ontwerprichtlijn.

(5) Bijvoorbeeld, klanten die geregleerde activiteiten uitvoeren, zoals in de Unie gevestigde krediet- en financiële instellingen en ondernemingen die zijn genoteerd op openbare effectenmarkten.

(6) Zie artikel 2, lid 1 van de ontwerprichtlijn die de „meldingsplichtige entiteiten” opsomt waarop de ontwerprichtlijn van toepassing is, met name kredietinstellingen en financiële instellingen zoals hierna gedefinieerd.

(7) De Europese toezichthouders zijn de Europese Bankautoriteit (EBA), Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA).

(8) Zie artikel 16 tot en met 23 van de ontwerprichtlijn.

(9) Zie definities in artikel 3, lid 7, alsook op dergelijke personen rustende verplichtingen, zoals voorzien in artikel 11 en artikel 18 tot en met 22 van de ontwerprichtlijn.

(10) Zie artikel 16 tot en met 23 van de ontwerprichtlijn.

(11) Zie artikel 3, lid 7, onder b) van het richtlijnvoorstel. Dienaangaande betekent „binnenlandse” dat de PEP een hem door een lidstaat van de Unie toevertrouwde belangrijke openbare functie uitoefent en „buitenlandse” betekent dat een derde land de PEP dergelijke functies heeft toevertrouwd.

(12) Zie artikel 3, lid 5, artikel 29 en 30 van de ontwerprichtlijn.

Tenslotte benadrukt de ontwerprichtlijn handhaving en sancties meer dan voorgaande richtlijnen. Lidstaten verzekeren dat ondernemingen aansprakelijk gesteld kunnen worden voor het schenden van bepalingen betreffende het witwassen van geld en terrorismefinanciering, waarvoor bevoegde autoriteiten passende maatregelen treffen en administratieve sancties kunnen opleggen. De ontwerprichtlijn zet uiteen welke soorten administratieve sancties opgelegd kunnen worden.

## 1.2. *Ontwerpverordening*

De ontwerpverordening hangt nauw samen met de realisering van de doelstellingen van de ontwerprichtlijn. Het is essentieel dat financiële instellingen adequate, accurate en recente informatie rapporteren inzake ten behoeve van hun klanten uitgevoerde geldovermaking, opdat de bevoegde autoriteiten het witwassen van geld en terrorismefinanciering effectief kunnen bestrijden.

De ontwerpverordening<sup>(1)</sup> beoogt tegen de achtergrond van de ontwikkelingen van internationale standaards<sup>(2)</sup> het aanscherpen van de huidige wettelijke verplichtingen voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering ten aanzien van geldovermakingen en betalingsdienstverleners. De verordening beoogt met name de traceerbaarheid van betalingen te verhogen door van betalingsdienstverleners te verlangen dat ten behoeve van de bevoegde autoriteiten geldovermakingen vergezeld gaan van informatie inzake de begunstigde. Te dien einde vereist het van betalingsdienstverleners dat zij de identiteit van de begunstigten controleren voor betalingen van buiten de Unie die meer dan 1 000 EUR bedragen<sup>(3)</sup>. De verordening vereist van betalingsdienstverleners operationele op risico gebaseerde procedures om te bepalen wanneer een geldovermaking moet worden uitgevoerd, geweigerd of opgeschort en de bewaring van betalingsbestanden gedurende vijf jaar. De ontwerpverordening verduidelijkt tevens dat de vereisten krediet- en debetkaarten, mobiele telefoontoestellen of enig ander elektronisch toestel bestrijken, indien gebruikt voor geldovermaking.

## 2. *Algemene opmerkingen*

De ECB verwelkomt de ontwerpen van Unie-instrumenten. De ECB is een fervent voorstander van een unieregeling die waarborgt dat lidstaten en in de Unie ingezetene instellingen over effectieve instrumenten voor de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering beschikken, met name tegen enig misbruik van het financiële stelsel door geldwitwassers en terrorismefinancierders en hun medeplichtigen. De ECB is van mening dat de ontwerpen van unie-instrumenten de zwakke punten van de vigerende Unieregeling correct en effectief adresseren en updaten om rekening te houden met onderkende dreigingen van geldwitwassing en terrorismefinanciering voor de Unie en haar financiële stelsel en de veranderende internationale standaards voor het adresseren van die dreigingen. De ECB is tevens van mening dat de ontwerpen van unie-instrumenten zullen leiden tot duidelijkere en consistentere regels in alle lidstaten, bijvoorbeeld in kerngebieden zoals cliëntenonderzoek en informatie over de uiteindelijk begunstigde.

## 3. *Specifieke opmerkingen*

3.1. Aangaande de ontwerprichtlijn merkt de ECB op dat haar rechtsgrondslag artikel 114 van het Verdrag is en dat de ontwerprichtlijn dienovereenkomstig harmonisatie van relevante nationale bepalingen en minimale inconsistentie in de Unie beoogt. Lidstaten kunnen derhalve de in de ontwerprichtlijn vastgestelde drempelwaarden voor de toepassing van hun verplichtingen verder verlagen, dan wel zelfs strengere maatregelen treffen<sup>(4)</sup>. Bijvoorbeeld, voor transacties, zulks ten belope van minstens 7 500 EUR<sup>(5)</sup> tussen handelaren in goederen met een hoge waarde en niet-zakelijke klanten, blijkt artikel 5 van de ontwerpverordening lidstaten strengere maatregelen toe te staan en niet slechts van de handelaar te vereisen dat deze voldoet aan verplichtingen uit hoofde van de ontwerprichtlijn aangaande klantenonderzoek, verslaggeving en andere verplichtingen. Dergelijke maatregelen dienen zorgvuldig afgewogen te worden tegen de maatschappelijke voordelen.

<sup>(1)</sup> De ontwerpverordening trekt Verordening (EG) nr. 1781/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler in (PB L 345 van 8.12.2006, blz. 1).

<sup>(2)</sup> In hoofdzaak FATF-Aanbeveling 15 inzake het versterken van transparantie bij grensoverschrijdende elektronische overmakingen.

<sup>(3)</sup> Zie Artikel 7 van de ontwerpverordening.

<sup>(4)</sup> Zie artikel 5 van de ontwerprichtlijn dat bepaalt dat lidstaten strengere bepalingen op het door de richtlijn bestreken gebied mogen aannemen of handhaven, zulks ter voorkoming van het witwassen van geld en terrorismefinanciering.

<sup>(5)</sup> Zie artikel 10, onder c) van de ontwerprichtlijn.

- 3.2. De ECB neemt enerzijds nota van de definitie van „betalingsdienstaanbieder” in artikel 2, lid 5 van de ontwerpverordening, en tevens dat luidens overweging 8 van de ontwerpverordening en overweging 35 van de ontwerprichtlijn de wetgevers van de Unie niet beogen binnen het toepassingsbereik te laten vallen „personen die krediet verstrekken of financiële instellingen slechts voorzien van berichten- of andere supportsystemen voor geldovermaking dan wel van afwikkelingsystemen” zoals het door de ECB geëxploiteerde TARGET2-systeem. De ECB steunt deze benadering en benadrukt dat de handhaving van deze vrijstelling relevant is voor de goede werking van betalingssystemen in Europa. Indien dit vereiste wordt opgelegd aan aanbieders van afwikkelingsystemen kan zulks aanzienlijke moeilijkheden en vertraagde verwerking veroorzaken van betalingen tussen de banken en andere entiteiten die betaaldiensten aanbieden. Zulks zou dan eventueel een ernstige impact kunnen hebben op de liquiditeitsplanning van banken en uiteindelijk op de goede werking van de financiële markten. Derhalve, mede in het belang van rechtszekerheid en transparantie, beveelt de ECB aan deze vrijstelling niet in de overwegingen van de ontwerpen van unie-instrumenten op te nemen, maar in het regelgevende gedeelte. Bovendien dient zorgvuldig nagegaan te worden of andere met de Unie verband houdende rechtshandelingen, die thans dezelfde methode en ontwerptechniek hanteren voor dit type vrijstelling <sup>(1)</sup>, deze aanbeveling dienen te volgen.
- 3.3. De ECB merkt voorts op dat meerdere van de in artikel 2 van de ontwerpverordening vastgelegde concepten eveneens vastgelegd zijn in andere nauw met de ontwerpverordening verband houdende rechtshandelingen van de Unie, bijvoorbeeld Richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de Richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van Richtlijn 97/5/EG <sup>(2)</sup> (hierna de „Richtlijn betalingsdiensten”), Verordening (EG) nr. 924/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende grensoverschrijdende betalingen in de Gemeenschap en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2560/2001 <sup>(3)</sup> en Verordening (EU) nr. 260/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 924/2009 <sup>(4)</sup>. Aangezien het gebruik van gevestigde definities consistentie zou verbeteren en het begrip van rechtshandelingen van de Unie als geheel zou bevorderen, stelt de ECB voor artikel 2 van de ontwerpverordening waar nodig als volgt te wijzigen:
- a) De definities van „betaler” en „begunstigde” dienen aangepast te worden aan de definities van deze termen in de PSD;
  - b) „Betalingsdienstaanbieder”: een in de PSD uitgewerkt concept en beperkt tot zes verschillende in de PSD opgesomde categorieën van dergelijke diensten; derhalve moet de definitie in de ontwerpverordening naar de PSD verwijzen;
  - c) De definitie van „geldovermaking tussen personen” vergt nadere definitie als een transactie tussen twee natuurlijke personen die beide in hun persoonlijke hoedanigheid optreden, derhalve niet zakelijk, noch met handels- of beroepsmerk.

Dit advies wordt op de website van de ECB gepubliceerd.

Gedaan te Frankfurt am Main, 17 mei 2013.

*De president van de ECB*

Mario DRAGHI

---

<sup>(1)</sup> Zie Verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 961/2010 (PB L 88 van 24.3.2012, blz. 1).

<sup>(2)</sup> PB L 319 van 5.12.2007, blz. 1.

<sup>(3)</sup> PB L 266 van 9.10.2009, blz. 11.

<sup>(4)</sup> PB L 94 van 30.3.2012, blz. 22.