

Fiche 10: Gewijzigd voorstel tot aanpassing van de verordeningen met betrekking tot de Europese Toezichthoudende Autoriteiten en tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 1095/2010 (de ESA-verordeningen); Verordening (EU) nr. 345/2013 betreffende Europese durfkapitaalfondsen; Verordening (EU) nr. 346/2013 betreffende Europese sociaalondernemerschapsfondsen; Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten; Verordening (EU) 2015/760 betreffende Europese langetermijnbeleggingsinstellingen; Verordening (EU) 2016/1011 betreffende indices die worden gebruikt als benchmarks voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten of om de prestatie van beleggingsfondsen te meten; Verordening (EU) 2017/1129 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereguleerde markt worden toegelaten, en 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

b) Datum ontvangst Commissiedocument

12 september 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM(2018) 646

d) EUR-lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537951933234&uri=CELEX:52018PC0646>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Geen

f) Behandelingstraject Raad

Economisch en Financiële Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheidsbeslissing in de Raad

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie stelt voor om de Europese Bankautoriteit (EBA) een prominentere rol te geven in het kader van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme. Op dit moment beschikken de EBA, de Europese Autoriteit voor Verzekeringen en Bedrijfspensioenen (EIOPA) en de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA), gezamenlijk de Europese Toezichhoudende Autoriteiten (ESA's), al over diverse bevoegdheden op het gebied van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme met gebruikmaking van het financieel stelsel. De Europese Commissie beoogt met het onderhavige voorstel de bestaande bevoegdheden te versterken en uit te breiden, alsmede de activiteiten van de ESA's op dit terrein centraal onder te brengen bij de EBA.

Hiervoor dient onder meer de EBA-verordening¹ te worden aangepast. Om die reden heeft de Europese Commissie ervoor gekozen het onderhavige voorstel te integreren in haar eerdere voorstel tot aanpassing van de verordeningen met betrekking tot de ESA's (het *ESFS-review package*). In dit fiche wordt enkel ingegaan op de wijzigingen die verband houden met het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme. Voor de eerdere kabinetsreactie op het ESFS-review package wordt verwezen naar het BNC-fiche van 1 november 2017.²

De belangrijkste wijzigingen die door de Commissie worden voorgesteld, zijn:

- Het centraliseren van de taken die de ESA's hebben ten aanzien van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme bij de EBA. Dat betekent dat de EBA een mandaat krijgt om haar bevoegdheden op dit terrein uit te oefenen ten aanzien van alle banken en andere financiële instellingen die onder de vierde anti-witwasrichtlijn vallen, waaronder bijvoorbeeld ook levensverzekeraars, alsmede ten aanzien van de nationale autoriteiten die daar anti-witwastoezicht op houden;
- Het uitbreiden van de taken en bevoegdheden van de EBA in het kader van het toezicht op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme, te weten:
 - De taak om informatie te verzamelen met betrekking tot zwakke punten die zijn geconstateerd in de processen en procedures, de governance, het bedrijfsmodel en

¹ Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichhoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie, Pb EU 2010, L 331/12.

² Kamerstukken II, 2017/18, 22112, nr. 2415

activiteiten van financiële instellingen die bedoeld zijn om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen, alsmede met betrekking tot maatregelen genomen door bevoegde autoriteiten. Hierbij wordt voorgesteld dat de EBA deze taak nauw zal coördineren met nationale Financial Intelligence Units (FIU).

- De taak om bovenstaande informatie in een centrale databank op te slaan, en om deze informatie te analyseren en beschikbaar te stellen aan bevoegde autoriteiten op een *need-to-know* basis en op vertrouwelijke wijze.
- De (bestaande) taak om *peer reviews* uit te voeren bij bevoegde autoriteiten wordt geëxpliciteerd, specifiek met betrekking tot het toezicht op het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme.
- Daarnaast wordt een verplichting ingevoerd om *risk assessment* exercities te verrichten om de strategieën en middelen van bevoegde autoriteiten te testen.
- Een leidende rol bij het faciliteren van samenwerking tussen bevoegde autoriteiten in de EU en relevante autoriteiten in derde landen, in het geval van *material cases* waarin witwassen en financieren van terrorisme zich voordoen die verband houden met grensoverschrijdende aangelegenheden met derde landen.
- Aan de EBA wordt tot slot de bevoegdheid toegekend om, specifiek op het gebied van het anti-witwastoezicht, (a) bevoegde autoriteiten te verzoeken om een onderzoek in te stellen naar mogelijke inbreuken van Unierecht en nationaal recht ter implementatie van richtlijnen door een bank of andere financiële onderneming (conform het voorstel "*financial sector operator*"), alsmede om (b) de bevoegde autoriteit te verzoeken een sanctie of maatregel op te leggen aan een *financial sector operator*. Indien de bevoegde autoriteit geen gehoor geeft aan een dergelijk verzoek van de EBA, geldt de bestaande procedure voor inbreuken van Unierecht uit artikel 17 van de EBA-verordening. Op grond daarvan kan de EBA in het uiterste geval een tot een financiële onderneming gericht individueel besluit nemen. In dat kader wordt aan de EBA-verordening toegevoegd dat de EBA daarbij zo nodig gebruik kan maken van de bevoegdheden die in de nationale wet- en regelgeving ter implementatie van Europese richtlijnen zijn geregeld.
- Het oprichten van een intern comité binnen de EBA dat zich richt op de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme, dat de maatregelen op dit gebied coördineert en ontwerpbesluiten voor de *Board of Supervisors* (BoS) voorbereidt. Dit comité zal bestaan uit de hoofden van de nationale autoriteiten die toezichthouden op de naleving van de anti-witwasrichtlijn door *financial sector operators*.
- Tot slot worden er enkele geringe wijzigingen voorgesteld van de vierde EU anti-witwasrichtlijn³, waarmee beoogd wordt onderdelen van deze richtlijn in overeenstemming te brengen met de voorgestelde wijzigingen in de ESA-verordeningen. Het betreffen technische wijzigingen waarbij vermeldingen van de Europese Toezichthoudende Autoriteiten (ESA's) worden vervangen door een vermelding van de Europese Bankautoriteit (EBA). Deze wijzigingen zorgen voor coherentie met de beoogde gecentraliseerde rol van de EBA. Zo wordt

³ 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.

er onder meer in voorzien dat de EBA verantwoordelijk wordt voor het uitbrengen van opinies en richtlijnen en het ontwikkelen van technische reguleringsnormen op het gebied van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Op dit moment berust die verantwoordelijkheid nog bij de ESA's gezamenlijk.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment bij het voorstel gevoegd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voorstander van strenge regels en toezicht om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme tegen te gaan. Omdat witwassen en financieren van terrorisme overwegend plaatsvinden in een internationale, grensoverschrijdende context, acht het kabinet een internationale aanpak wenselijk. Een risico gebaseerde benadering biedt daarbij de meeste waarborgen voor een effectief beleid ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme. Daarbij wordt aangesloten bij processen in breed internationaal verband, waaronder het werk van de Financial Action Task Force (FATF). Europese samenwerking en informatiedeling tussen toezichthouders (waaronder ook prudentiële toezichthouders) en lidstaten is bij het voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme cruciaal. Voorkomen moet worden dat instellingen gebruik kunnen maken van verschillen in de toezichtpraktijken van lidstaten, waardoor de risico's op witwassen en financieren van terrorisme toenemen.

Tegelijkertijd worden de risico's op witwassen en financieren van terrorisme voor een belangrijk deel ook door nationale factoren bepaald. Om die reden acht het kabinet het van belang dat de nationale toezichthouders voldoende ruimte, taken en bevoegdheden behouden voor een effectieve uitoefening van hun toezichthoudende taken. Er dient ruimte en flexibiliteit te zijn voor passend nationaal beleid en maatregelen. Dit is ook van belang voor de elementen waarbij een nauwe band bestaat met strafrechtelijke en opsporingsvraagstukken waar nationale overheden primair verantwoordelijk voor zijn. In dit kader wordt overigens opgemerkt, dat in het geval dat één van de drie ESA's bij het uitoefenen van haar taken uit hoofde van deze verordeningen tot de bevinding komt dat er ernstige aanwijzingen zijn voor het mogelijke bestaan van strafbare feiten, zij de zaak voor strafrechtelijke vervolging dient door te verwijzen naar de bevoegde nationale autoriteiten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Europese Commissie, dat de samenwerking tussen Europese toezichthoudende autoriteiten, waaronder zowel prudentiële toezichthouders, als anti-witwastoezichthouders, kan versterken. Bij een aantal onderdelen heeft het kabinet nog enkele aandachtspunten. Hieronder wordt een puntsgewijze uiteenzetting gegeven waarbij de belangrijkste onderdelen van het voorstel aan de orde komen, te weten:

- Centralisatie taken bij EBA en reikwijdte voorstel

- Informatieverzameling en databank
- Peer reviews en risk assessments
- Coördinatie bij contact met derde landen
- Aanbevelingen aan nationale toezichthouders en individuele besluiten
- Samenloop ESFS review en implementatie gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn

Centralisatie taken bij EBA en reikwijdte voorstel

Het kabinet ziet meerwaarde in het beleggen van een coördinerende taak bij een van de drie ESA's met betrekking tot de bestaande taken ten aanzien van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme. Het kabinet steunt daarbij de oprichting van een permanent intern comité binnen de EBA dat zich richt op de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme en dat bestaat uit de hoofden van de nationale toezichthouders op dit terrein. Dit kan bijdragen aan een efficiëntere inzet van beperkte middelen en een uniformer beleid op Europees niveau. De keuze voor de EBA ligt voor de hand, gelet op de binnen de EBA reeds opgebouwde expertise op het gebied van het toezicht op het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme en het grote belang van de bankensector. Een centrale rol voor de EBA mag echter niet ten koste gaan van de betrokkenheid van EIOPA en ESMA op dit terrein, gelet op hun expertise ten aanzien van het toezicht op de sectoren die (voor het overige) binnen hun werkterrein vallen. Ook dient hierbij aandacht te worden besteed aan de verhouding met de betrokken nationale toezichthouders. Centralisatie als voorgesteld zou het totaal van toezicht (dus toezicht door EBA in samenhang met het toezicht door de nationale toezichthouders) effectiever moeten maken. De voorgestelde wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn dienen eventuele wijzigingen in de positie van de EBA ten opzichte van de andere ESA's te volgen.

Het kabinet heeft nog vragen bij de reikwijdte van het voorstel. Het onderhavige voorstel brengt alle financiële instellingen die zowel onder het bereik van de ESA-verordeningen, als onder de anti-witwas richtlijn vallen binnen het mandaat van de EBA, in het voorstel *financial sector operators*⁴ genoemd. De aanleiding voor het onderhavige voorstel vormen de recente misstanden bij verschillende Europese banken met betrekking tot het niet naleven van anti-witwasregels. Het voorstel maakt echter niet duidelijk waarom een uitbreiding naar *financial sector operators* noodzakelijk is. Daarbij is door het ontbreken van een impact assessment moeilijk in te schatten wat het effect hiervan zal zijn op sectoren die wel onder de anti-witwasrichtlijn vallen maar niet als *financial sector operator* zijn aan te merken.⁵ Risico's op witwassen en financieren van terrorisme in andere sectoren mogen niet uit het oog worden verloren. Een intensieve samenwerking met de nationale autoriteiten die toezicht houden op de instellingen die onder de vierde anti-witwasrichtlijn vallen, maar geen *financial sector operator* zijn is daarom van groot belang. Het kabinet hecht eraan om bij het eventueel centraliseren van het Europees toezicht op naleving van anti-witwas maatregelen door de financiële sector, die sectoren daartoe aan te wijzen die een

⁴ Elke entiteit die valt onder de anti-witwas richtlijn en ofwel een *financial institution* is i.z.v. art. 4, lid, 1 EBA-verordening en art. 4, lid, 1, EIOPA verordening, ofwel een *financial market participant* is i.z.v. artikel 4, lid 1, ESMA-verordening

⁵ Het betreft diverse aangewezen beroepsgroepen, waaronder bijvoorbeeld trustkantoren, notarissen, advocaten en accountants.

grensoverschrijdend karakter kennen en waar het grootste risico bestaat op witwassen en financieren van terrorisme.

Informatieverzameling en databank

Het kabinet ziet meerwaarde in het onderbrengen van een centrale databank bij de EBA in het kader van het anti-witwastoezicht. De beoordeling van (de proportionaliteit en noodzaak van) dit voorstel is echter afhankelijk van de informatie die in dit kader zal worden verzameld. Doormiddel van een centrale databank kan bijvoorbeeld informatie worden gedeeld over de mate waarin *financial sector operators* grensoverschrijdend actief zijn, zodat de betrokken toezichthouders effectief samen kunnen werken. Ook het verzamelen en delen van 'best practices' of van informatie over (opkomende) witwasrisico's heeft een meerwaarde. Het kabinet acht het van belang dat in het onderhavige voorstel wordt gespecificeerd welke informatie er precies zal worden verzameld, met welk doel, en hoe en met wie deze informatie gedeeld zal worden. Dit geldt ook waar het instelling-specifieke informatie betreft, die in bezit is van nationale toezichthouders. Voor het delen daarvan zal ook doel en noodzaak afdoende moeten zijn vastgesteld. Ook daar waar het voorstel beoogt informatie te verzamelen in een centrale databank die verder gaat dan informatie die verband houdt met het toezicht op de naleving van de regels uit de vierde anti-witwasrichtlijn door banken en andere financiële instellingen, rijzen er vragen over de noodzaak en proportionaliteit van dit voorstel. Het voorstel is niet geheel duidelijk over de informatieverzameling van andere nationale autoriteiten dan de betrokken toezichthouders. Het kabinet acht het niet noodzakelijk en wenselijk als andere nationale instanties dan de betrokken toezichthouders, zoals FIUs, verplicht worden om informatie te delen met de EBA.

Peer reviews en risk assessments

De EBA heeft op grond van de bestaande EBA-verordening reeds tot taak om in EBA-verband peer reviews uit te voeren van nationale toezichthouders. De Europese Commissie heeft in het kader van het ESFS-review package reeds voorgesteld deze *peer reviews* meer onafhankelijk in te richten. Zoals uiteengezet in de kabinetsreactie op het ESFS-review package, kan het kabinet zich in beginsel vinden in een wijziging van de opzet van en besluitvorming over de *peer reviews* van de ESA's, waarbij wel aandacht wordt gevraagd voor blijvende betrokkenheid van de nationale toezichthoudende autoriteiten. Het ligt voor de hand om deze (gewijzigde) opzet van *peer reviews* ook toe te passen waar dit het toezicht op anti-witwasmaatregelen betreft.

Wel ziet het kabinet een mogelijke overlap met de *mutual evaluations* die worden uitgevoerd door de FATF. Het kabinet hecht eraan dat de EBA *peer reviews* een aanvulling zijn op de FATF *mutual evaluations*, om zo tot de meest optimale en efficiënte inzet van beperkte middelen te komen. Daarbij vindt het kabinet het van belang dat toezichthouders van elkaar kunnen leren en vraagt het kabinet aandacht voor de betrokkenheid van de nationale bevoegde autoriteiten in de uitvoering van *independent reviews*.

Onduidelijk is het onderhavige voorstel nog met betrekking tot de *risk assessments* en hoe deze nieuwe bevoegdheid zich verhoudt tot de bevoegdheid tot het uitvoeren van *peer reviews*. Ook is

onduidelijk hoe de voornoemde *risk assessments* zich verhouden tot de supranationale risico analyse (SNRA) van de Europese Commissie en de nationale risico analyses (NRA) van de lidstaten. Het kabinet hecht eraan dat de bevoegdheid tot *risk assessments* een aanvulling vormt op de *peer reviews*, SNRA en NRAs en dat overlap wordt voorkomen.

Bovendien is onvoldoende bepaald waartoe het uitvoeren van *risk assessments* om strategieën en middelen van bevoegde autoriteiten te testen zal strekken.⁶ Het kabinet is kritisch als dit impliceert dat de EBA beleidsprioriteiten en middelen van nationale toezichthouders kan bijstellen. De nationale toezichthouders moeten voldoende ruimte behouden om naar eigen inzicht, afhankelijk van de ontwikkelingen op de nationale financiële markten, beleidsprioriteiten vast te stellen. Zij moeten kunnen inspelen op de risico's die zij waarnemen in de uitvoering van hun toezicht, te meer daar waar de risico's op witwassen en terrorismefinanciering per lidstaat kunnen verschillen. Het kabinet kan zich wel voorstellen dat op Europees niveau een beperkt aantal aanvullende prioriteiten wordt vastgesteld indien er meerwaarde is gelegen in een gemeenschappelijke focus in het toezicht.

Coördinatie bij contact met derde landen

Het kabinet ziet meerwaarde in een centrale en coördinerende functie in de EU die samenwerking tussen toezichthouders in de EU met relevante autoriteiten in derde landen faciliteert. Een dergelijke functie kan toezichthouders helpen door hen op de hoogte te stellen van afspraken die met derde landen worden gemaakt. Een goede afbakening van de taken en bevoegdheden tussen de nationale toezichthouders en de EBA is daarbij essentieel.

Aanbevelingen aan nationale toezichthouders en individuele besluiten

Met het onderhavige voorstel krijgt de EBA de bevoegdheid om nationale toezichthoudende autoriteiten te verzoeken om onderzoek te doen naar, dan wel op te treden tegen, een (vermeende) overtreding van de anti-witwasregelgeving. Indien de toezichthoudende autoriteit daar geen of onvoldoende gevolg aan geeft, kan de EBA in het uiterste geval zelf een besluit nemen dat is gericht tot een financial sector operator, met het oog op het beëindigen van een geconstateerde overtreding. Daarbij geldt de reeds bestaande procedure voor inbreuken van Unierecht, die de EBA dient te volgen. Naar huidig recht gaat het om uitzonderingsgevallen waarin de EBA bevoegd is zelf een dergelijk individueel besluit te nemen. Het kabinet is van oordeel dat deze mogelijkheid, in ieder geval zolang een impact assessment uitblijft, zich ook tot uitzonderingsgevallen zou moeten blijven beperken en zal daarop inzetten.

Het kabinet heeft nog vragen bij de uitvoerbaarheid van bovenstaande bevoegdheid door de EBA. Het anti-witwastoezicht is namelijk niet alleen gebaseerd op Unierecht, maar is grotendeels gebaseerd op nationaal recht ter implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn. De toepasbaarheid daarvan door de EBA staat niet zonder meer vast. Bovendien zou er ook aandacht moeten zijn voor (bijvoorbeeld) rechtsbescherming en voor de samenhang met meer nationale

⁶ Artikel 9a, vierde lid.

rechtsgebieden, zoals het strafrecht. Daar is in het onderhavige voorstel thans geen sprake van. Het kabinet verlangt nadere duiding hoe deze nieuwe bevoegdheid dient te worden begrepen.

ESFS Review en implementatie gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn

Zoals opgemerkt vult het onderhavig voorstel de eerdere voorstellen gedaan in het kader van de ESFS review aan. Hoewel het onderhavige voorstel aanpassing van dezelfde verordeningen vergt als diegene die behandeld worden in het kader van het ESFS review en daarom in zekere mate in samenhang moeten worden gezien, is het kabinet van mening dat deze voorstellen beter in gescheiden trajecten van elkaar behandeld kunnen worden.

Voornaamste reden daarvoor is het ontbreken van een impact assessment bij onderhavig voorstel. Het kabinet hecht er grote waarde aan dat er alsnog een impact assessment bij het onderhavige voorstel wordt gevoegd waarin nader uiteen wordt gezet hoe herziening van het bestaande stelsel bijdraagt aan een effectiever toezicht op anti-witwasmaatregelen door financiële instellingen in de Europese Unie. Scheiden van beide trajecten ligt dan ook voor hand aangezien deze analyse geen effect heeft op de voorstellen gedaan in het kader van de ESFS review. Voorkomen moet worden dat de onderhandelingen over het ESFS-review package vertraging oplopen.

Daarnaast merkt het kabinet op dat de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn momenteel door lidstaten wordt geïmplementeerd. De gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn beoogt onder meer een versterking van de samenwerking en informatiedeling tussen nationale toezichthouders op anti-witwasmaatregelen te verwezenlijken. De effecten van deze wijziging moeten zich nog materialiseren.

Tot slot, het kabinet acht het voorstelbaar dat op de lange termijn door de EBA of een andere Europese instelling direct anti-witwastoezicht wordt gehouden op banken en andere financiële ondernemingen en staat er voor open deze mogelijkheid verder te verkennen. In dat kader acht het kabinet het van groot belang dat er een grondige en gedegen analyse vooraf gaat aan de overdracht van bevoegdheden aan de EBA of een andere Europese instelling. Een dergelijke analyse ontbreekt momenteel, zodat een overdracht van bevoegdheden van de nationale toezichthoudende autoriteiten naar bijvoorbeeld de EBA naar het oordeel van het kabinet op dit moment niet aan de orde kan zijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het merendeel van de lidstaten steunt de voorstellen van de Commissie ter versterking van informatiedeling en samenwerking met betrekking tot het toezicht op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme.

Over de noodzaak van verdergaande stappen, zoals centralisatie van taken bij de EBA en extra bevoegdheden, verschillen de standpunten. Bij de meeste lidstaten leven nog vragen over de proportionaliteit van de voorstellen en de uitwerking daarvan in de praktijk.

Bovendien is een groot aantal lidstaten kritisch op het door de Commissie gevolgde proces bij de totstandkoming van het onderhavige voorstel, waarbij de lidstaten onvoldoende zijn betrokken.

Tot slot hebben lidstaten zorgen over samenloop met de onderhandelingen over het ESFS-review package, die hierdoor mogelijke vertraging oplopen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert het voorstel op artikel 114 van VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om wetgeving vast te stellen inzake de werking van de interne markt. Het betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Doelstellingen van het voorstel zijn om het toezicht doeltreffender te maken, de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten te bevorderen en het gebruik van deskundigheid en middelen op Unieniveau te optimaliseren in kwesties met betrekking tot het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme. Een en ander zal zorgen voor een consistentere en doeltreffender functioneren van de interne markt.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Witwassen en financieren van terrorisme vinden doorgaans plaats in een internationale, grensoverschrijdende context. Het faciliteren van samenwerking en informatiedeling tussen nationale toezichthouders op financiële instellingen is dan ook noodzakelijk en vergt coördinatie op Europees niveau.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit wordt als positief beoordeeld, met de kanttekening dat de beoordeling van de proportionaliteit sterk afhankelijk is van de uiteindelijke invulling van de bevoegdheden van de EBA, waaronder de nadere uitwerking van de *risk assessments* en de centrale verzameling van informatie in een databank. Door het ontbreken van een impact assessment is de proportionaliteit van de voorstellen lastig op waarde te schatten. Het kabinet acht het in beginsel mogelijk dat een proportionele invulling van deze taken kan worden gerealiseerd.

Het kabinet acht de voorstellen proportioneel ten aanzien van de coördinerende taak voor de EBA voor wat betreft de drie ESA's, het uitvoeren van *peer reviews*, en het coördineren van het contact met derde landen. Hierbij wordt opgemerkt dat de uitbreiding van de bevoegdheden van de EBA beperkt is en op effectieve wijze bijdraagt aan het te realiseren doel. De taak om *peer reviews* te doen bestaat al naar huidig recht.

Indien de uitwerking van (bijvoorbeeld) de *risk assessments* echter leidt tot een sterke beperking voor het stellen van nationale prioriteiten is het oordeel over de proportionaliteit negatief. Voor wat betreft de centrale verzameling van informatie is het oordeel over de proportionaliteit negatief als daar onder ook begrepen moet worden informatie van andere autoriteiten dan de betrokken toezichthouders. In dat geval zouden voorstellen naar de mening van het kabinet verder gaan dan noodzakelijk. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Het voorstel voorziet een uitbreiding van de capaciteit bij de EBA met 4 FTE in 2019, en in totaal 7,8 FTE vanaf 2020 en verder. Voor de personele uitbreiding is een uitbreiding van het EBA-budget voorzien van €0,6 miljoen in 2019 en €1,1 miljoen in 2020. In totaal behelst de uitbreiding van het EBA budget €3,97 miljoen, die volgens onderhavig voorstel uiteindelijk volledig als toezichtkosten worden doorberekend aan de sector. De Commissie zal na aanneming van het voorstel een methode opstellen voor het berekenen en innen van deze toezichtkosten, met het streven uiterlijk in 2021 hiermee te beginnen. Tot die tijd is een voorschot vereist vanuit het EU-budget.

Het kabinet heeft eerder in reactie op het ESFS-review voorstel aangegeven problemen te voorzien bij het rechtsreeks doorberekenen van indirecte toezichtkosten en de huidige verdeelsleutel te willen handhaven. Deze uitgangspunten blijft het kabinet hanteren ten aanzien van het onderhavige voorstel.⁷ Het kabinet merkt op dat in het onderhavige voorstel €2,1 miljoen van de uitbreiding van het EBA-budget nog niet voldoende is gespecificeerd. Het kabinet verlangt meer duidelijkheid over de uitbreiding van het EBA-budget met het oog op transparantie en efficiëntie.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Het voorstel betreft de instellingen en organen van de EU. Er worden daarom geen directe financiële of personele consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden voorzien. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

De burger en het bedrijfsleven zijn gebaat bij een effectief en efficiënt systeem van toezicht op anti-witwas maatregelen die genomen dienen te worden door banken en andere financiële instellingen. De voorziene extra capaciteit van de EBA betekent een toename van toezichtkosten voor Nederlandse financiële instellingen die onder de reikwijdte van het voorstel komen te vallen (zie ook paragraaf 5a). Gezien de grote reikwijdte van Europese financiële instellingen die onder het voorstel vallen, en de in verhouding geringe toename van het EBA budget, is de toename van kosten voor Nederlandse financiële instellingen acceptabel.

⁷ Zie voor uitgebreider het Nederlandse standpunt voor de verdeling van de toezichtkosten in het kader van het ESFS review package Kamerstuk [22 112. nr. 2415](#).

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Een toename van de administratieve lasten is te voorzien bij de nationale toezichthouders die worden betrokken bij *peer reviews* en *risk assessments*. De last zal met name bestaan uit het aanleveren van informatie aan de EBA voor het kunnen uitvoeren van voornoemde onderzoeken. Tevens is te voorzien dat het aanleveren van informatie voor de centrale databank een administratieve last meebrengt voor de bevoegde autoriteiten. Bevoegde autoriteiten die een directe aanwijzing krijgen om een *financial sector operator* te onderzoeken dan wel maatregelen daartegen te treffen, als ook de werkzaamheden in het kader van het comité dat besluiten van EBA voorbereidt, zullen lasten met zich brengen voor de betrokken toezichthouders. Eventuele gevolgen voor de regeldruk/administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers is door het ontbreken van een impact assessment lastig in te schatten. Opgemerkt wordt dat het onderhavige voorstel geen nieuwe regels of vereisten voor bedrijfsleven en burgers opstelt op het gebied van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Het kabinet verlangt dan ook een impact analyse die nader ingaat op welke gevolgen het onderhavige voorstel mogelijk heeft op de regeldruk en administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het voorstel beoogt het Europees toezicht op anti-witwas maatregelen die genomen dienen te worden door banken en andere financiële instellingen te versterken. Een geharmoniseerde toepassing van de toezichtregels komt het interne concurrentievermogen ten goede.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

Het voorstel wijzigt een aantal Europese verordeningen, met name de EBA verordening. Daar verordeningen rechtstreeks werken en de materiële bepalingen in principe niet worden omgezet in nationale wet- en regelgeving, zal het nationale wettelijk kader daarom weinig aanpassing behoeven.

Daarnaast is een wijziging van de vierde anti-witwas richtlijn voorzien. Deze richtlijn is hoofdzakelijk omgezet in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Het voorstel omvat technische wijzigingen waarbij vermeldingen van ESA's worden vervangen door een vermelding van de EBA. Eventuele implementatie daarvan in de Wwft vereist naar verwachting slechts een beperkte aanpassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Er staan geen nieuwe gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen in het onderhavige voorstel.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het onderhavige voorstel wijzigt het moment van het in werking treden van de voorstellen tot wijziging van de ESA-verordeningen, in het kader van het ESFS-review package, niet. Daarin is bepaald dat de wijzigingen van de EBA-verordening, EIOPA-verordening en ESMA-verordening 3 maanden na het in werking treden van de verordening van toepassing zijn (met uitzondering van de bepalingen over financiering van de ESA's, waarvoor een langere termijn is voorgesteld). Voor zover het onderhavige voorstel onderdelen omvat die wijzigingen van de nationale wet- en regelgeving noodzakelijk maken, zal het kabinet inzetten op een termijn van ten minste 18 maanden om deze wijzigingen door te voeren. Daarmee wordt rekening gehouden met de gebruikelijke duur van een wetgevingstraject in Nederland. Dit is in ieder geval aan de orde voor zover er in het onderhavige voorstel wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn worden voorgesteld, die in de Nederlandse wet- en regelgeving moeten worden geïmplementeerd.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet acht het wenselijk dat het onderhavige voorstel gezamenlijk met de overige onderdelen van de voorstellen in het kader van het ESFS-review package wordt geëvalueerd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Uitvoering van het onderhavige voorstel berust met name bij de ESA's en de EBA in het bijzonder. Een deel van de uitvoering raakt echter ook aan de werkzaamheden van nationale toezichthouders op de naleving van anti-witwasmaatregelen door financiële instellingen. Toezichthouders worden immers betrokken in het geval van *peer reviews* en *risk assessments*, het aanleveren van informatie voor de databank, en in het bijzondere geval wanneer zij een verzoek ontvangen een *financial sector operator* te onderzoeken, dan wel maatregelen daartegen te treffen bij een overtreding van de anti-witwasregelgeving. Er bestaan zorgen over de uitvoerbaarheid van het voorstel om de EBA, in uitzonderingsgevallen, de mogelijkheid te geven besluiten te nemen die gericht zijn jegens individuele instellingen, op grond van de anti-witwasregelgeving. Nu de vierde anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd is in het nationaal recht van de lidstaten, vergt dit de toepassing van bevoegdheden op grond van nationaal recht.

Daarnaast krijgen de nationale AML CFT toezichthouders een rol in het comité dat besluiten van EBA voorbereidt. Ook worden nationale prudentiële toezichthouders betrokken voor het aanleveren van informatie voor de databank. Naar verwachting zullen die aanvullende werkzaamheden een impact hebben op de capaciteit van deze toezichthouders.

b) Handhaafbaarheid

Het handhaven van het onderhavige voorstel berust grotendeels bij de EBA. Daarnaast zullen de nationale toezichthouders een rol hebben bij het uitvoeren van door de EBA opgelegde aanwijzingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Dit voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.