

Fiche 2: Verordening ter oprichting AML Autoriteit

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de oprichting van de Autoriteit ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en wijziging van Verordeningen (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010

b) Datum ontvangst Commissiedocument

20 juli 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 421

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CONSIL%3AST_10287_2021_INIT&qid=1628759473423

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

SWD(2021) 190, 191

f) Behandelingstraject Raad

Economische en Financiële Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën, in samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

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

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel bevat regels gericht op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme (*anti-money laundering/countering the financing of terrorism*; AML/CFT), en maakt onderdeel uit van het AML/CFT-pakket dat de Commissie op 20 juli 2021 uitbracht. Dat pakket bestaat uit vier wetgevende voorstellen: de anti-witwasverordening

(*Anti-Money Laundering Regulation*; AMLR)¹, de zesde anti-witwasrichtlijn (*Anti-Money Laundering Directive*; AMLD6)², de Verordening ter oprichting van een Europese anti-witwasautoriteit en de Herziening van Verordening (EU) 2015/847³. De Commissie heeft de publicatie van deze voorstellen op 7 mei 2020 aangekondigd in haar mededeling over het actieplan voor een alomvattend EU-beleid ter voorkoming van het witwassen van geld en terrorismefinanciering.⁴

De Commissie geeft aan dat de kwaliteit en effectiviteit van het huidige toezicht op het voorkomen van AML/CFT binnen de Europese Unie (EU) ongelijk is, vanwege significante verschillen in middelen en aanpak. De samenwerking tussen de relevante competente autoriteiten is niet altijd effectief, de methodes om risico's te identificeren en de risico-gebaseerde benadering toe te passen lopen uiteen en nationale toezichthouders zijn niet altijd bereid om de benodigde bevoegdheden in te zetten. Dit leidt niet alleen tot inadequaat toezicht op nationaal niveau, maar ook tot onvoldoende toezicht op partijen die grensoverschrijdende activiteiten ontplooiën, hetgeen leidt tot risico's voor de gehele interne markt van de EU.

Om deze tekortkomingen te adresseren stelt de Commissie voor een nieuw op te richten AML/CFT- autoriteit (*Authority for Anti-Money Laundering and Countering of Financing of Terrorism*; AMLA) tot het middelpunt van een geïntegreerd AML/CFT toezichtstelsel te benoemen. Dit toezichtstelsel omvat zowel deze Europese autoriteit zelf, maar ook de nationale toezichthouders met een AML/CFT-mandaat. De AMLA zou een gedecentraliseerd agentschap van de EU worden, en zou direct toezicht moeten uitoefenen op financiële instellingen: a) met een hoge mate van grensoverschrijdende activiteit binnen de EU; en b) die uit een door AMLA in samenwerking met de nationale toezichthouders uitgevoerde risicoanalyse, naar voren zijn gekomen als het meest risicovol. De financiële instellingen die niet geselecteerd worden voor direct toezicht zullen onder indirect toezicht vallen. Dit indirecte toezicht houdt in dat de AMLA nationale toezichthouders bijstaat in het vergroten van hun effectiviteit, in het handhaven van de naleving van de regelgeving, alsmede de kwaliteit en homogeniteit van standaarden, aanpak en risicoanalyses bevordert. Ook zal de AMLA in uitzonderlijke omstandigheden de Commissie kunnen verzoeken om toestemming om de bevoegdheden van de nationale toezichthouder over te nemen. Dit in het geval de nationale toezichthouder inadequaat handelt bij een materiële schending van de AML/CFT-regels door een meldingsplichtige instelling⁵. Ten opzichte van de niet-financiële sector

¹ Het gaat hier om het voorstel Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad inzake betreffende de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of financieren van terrorisme, (COM(2021) 420). Voor de beoordeling van dit onderdeel van het AML/CFT-pakket van de Europese Commissie is een apart BNC-fiche opgesteld.

² Het gaat hier om het voorstel Richtlijn (EU) van het Europees Parlement en de Raad betreffende de door de lidstaten in te voeren mechanismen ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of financieren van terrorisme en betreffende de intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849, (COM(2021) 423). Voor de beoordeling van dit onderdeel van het AML/CFT-pakket van de Europese Commissie is een apart BNC-fiche opgesteld.

³ Het gaat hier om de herziening van Verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (*PbEU* 2015, L 141/1). Voor de beoordeling van dit onderdeel van het AML/CFT-pakket van de Europese Commissie is een apart BNC-fiche opgesteld.

⁴ Mededeling van de Commissie inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme, C(2020)2800 final. Voor het BNC-fiche bij deze mededeling: Kamerstukken II 2019/20, 22 112, nr. 2882.

⁵ Met de term 'meldingsplichtige instelling' wordt bedoeld op instellingen die onder de reikwijdte van de AML/CFT-regelgeving vallen, conform artikel 3 van de AMLR.

stelt de Commissie een toezichtkader voor onder de AMLA. De AMLA zal hierin door middel van peer reviews en thematische reviews *good practices* identificeren, en zal de bevoegdheid hebben om adviezen en richtsnoeren op te stellen en aanbevelingen te doen indien de AMLA vaststelt dat er sprake is van een schending van Unierecht. De bevoegdheden van de Europese Bankautoriteit op het gebied van AML/CFT worden met deze verordening overgedragen aan de AMLA.

De Commissie stelt ook voor dat de AMLA een rol zal spelen bij het verbeteren van de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen Europese Financial Intelligence Units (FIUs). De AMLA zal fungeren als middelpunt voor een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme van FIUs. De AMLA zal de FIUs bijstaan bij, onder andere, het opstellen van gezamenlijke analyses van meldingen van verdachte (of de in Nederland gehanteerde ongebruikelijke) transacties met een aanzienlijk grensoverschrijdend karakter. Ook zal de AMLA het FIU.net platform hosten en zal het gemeenschappelijke rapportagetemplates en –normen ontwikkelen die door Europese FIUs dienen te worden gebruikt.

Wat betreft het bestuur van de AMLA, stelt de Commissie voor dat deze zal bestaan uit twee organen: een raad van bestuur, bestaande uit vijf onafhankelijke leden, en een algemeen bestuur, bestaande uit vertegenwoordigers van alle lidstaten. Het algemeen bestuur zal twee samenstellingen hebben afhankelijk van het onderwerp (toezicht of FIU) om de twee taken goed te kunnen uitoefenen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in het impact assessment drie problemen geanalyseerd in het huidige AML/CFT-raamwerk: i) een gebrek aan duidelijke en consistente regelgeving; ii) inconsistent toezicht binnen de interne markt; iii) onvoldoende coördinatie en uitwisseling van informatie tussen FIUs. Met deze verordening adresseert de Commissie de laatste twee problemen.

Om het probleem ten aanzien van het toezicht aan te pakken, heeft de Commissie vier opties overwogen. Ten eerste is overwogen toezicht op nationaal niveau te behouden, met een controlerende rol voor de Europese Bankautoriteit ten aanzien van dit toezicht. Ten tweede is indirect toezicht ten aanzien van alle meldingsplichtige instellingen overwogen. Ten derde is overwogen direct toezicht ten aanzien van geselecteerde risicovolle meldingsplichtige instellingen uit de financiële sector en indirect toezicht ten aanzien van de overige meldingsplichtige instellingen te introduceren. Ten slotte is overwogen direct toezicht op EU-niveau ten aanzien van alle meldingsplichtige instellingen te introduceren. Op basis van de uitkomsten van het impact assessment heeft de Commissie gekozen voor de derde optie omdat deze optie de voordelen heeft van optie twee, maar tegelijkertijd ook - door direct toezicht van bepaalde financiële instellingen mogelijk te maken - een doelgerichte en proportionele aanpak van de problematiek van institutionele fragmentatie en van de mismatch tussen de grensoverschrijdende aard van ML/TF enerzijds en lokaal toezicht anderzijds introduceert.

Om het probleem ten aanzien van de coördinatie en uitwisseling van informatie tussen FIUs aan te pakken, heeft de Commissie ook vier opties overwogen. Ten eerste is overwogen FIUs samen te laten werken in de context van het EU FIUs platform, dat geclassificeerd wordt als een netwerk. Ten tweede is overwogen het EU FIUs Platform om te vormen tot een comitologiecomité en de Commissie de bevoegdheid te geven om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Ten derde is overwogen om het EU FIUs Platform om te vormen tot een EU mechanisme met de bevoegdheid om richtsnoeren en technische standaarden uit te brengen, gezamenlijke analyses en trainingen te organiseren en trend- en risicoanalyses uit te voeren. Ten slotte is overwogen het EU FIUs Platform om te vormen tot een FIU op EU-niveau dat nationale FIUs vervangt. Op basis van de uitkomsten van het impact assessment heeft de Commissie gekozen voor de derde optie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid op het gebied van het tegengaan van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering heeft een nationale en internationale component. Op nationaal vlak zet het kabinet sterk in op het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Zo is in het plan van aanpak witwassen⁶ een scala aan maatregelen aangekondigd om barrières voor witwassen te verhogen, de effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht op de naleving van AML/CFT-regels te vergroten, en de opsporing en vervolging te versterken. In het BNC-fiche⁷ naar aanleiding van de mededeling van de Commissie inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme, heeft het kabinet aangegeven uniforme regels in Europees en internationaal verband noodzakelijk en wenselijk te vinden, evenals de oprichting van een Europese AML/CFT-toezichthouder en een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor EU FIU's, vanwege het veelal grensoverschrijdende karakter van witwassen en terrorismefinanciering. Eerder bepleitte de minister van Financiën de oprichting van een Europese AML/CFT-toezichthouder en de noodzaak voor meer harmonisatie al in een gezamenlijk position paper met de ministers van Financiën van Duitsland, Frankrijk, Italië, Letland en Spanje.⁸ Daarnaast heeft het kabinet aangegeven de invoering van een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor FIUs te steunen. De minister van Justitie en Veiligheid heeft in dit kader ook een gezamenlijke position paper over de contouren van de oprichting van een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor FIUs in de EU, opgesteld door Italië, ondersteund, evenals België, Tsjechië, Frankrijk, Griekenland, Polen en Spanje. Ten slotte blijft Nederland inzetten op de versterking van grensoverschrijdende opsporing van financiële criminaliteit, onder meer in het kader van de EU-agenda voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, de interne veiligheid en het Europees politiepartnerschap.⁹

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 31 477, nr. 41, bijlage.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 22 112, nr. 2882.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 31 477, nr. 44, bijlage.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 31 477, nr. 56.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel voor de oprichting van de AMLA. Nederland heeft meermaals opgeroepen tot de oprichting van een Europese AML/CFT-toezichthouder ter versterking van de effectiviteit van het EU AML/CFT-raamwerk. De Commissie heeft in haar *post mortem* review¹⁰ een aantal grote witwasmaken geanalyseerd waarbij onder andere banken uit de EU betrokken waren en geconcludeerd dat er sprake is van gefragmenteerde, inconsistente en ongecoördineerde uitvoering en toepassing van de Europese AML/CFT-regelgeving. Het verschil in interpretatie en toepassing van de Europese AML/CFT-regelgeving van en door nationale toezichthouders ondermijnt daarmee de effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering binnen de EU. Bovendien is nationaal toezicht inherent beperkt door nationale grenzen, terwijl witwassen en terrorismefinanciering veelal grensoverschrijdende aspecten kennen. Om deze tekortkomingen in het raamwerk aan te pakken, heeft Nederland in EU-verband gepleit¹¹ voor de oprichting van een onafhankelijke Europese AML/CFT-toezichthouder met directe en indirecte bevoegdheden ten aanzien van de financiële sector. Deze toezichthouder zou direct toezicht moeten kunnen uitoefenen op financiële instellingen, geselecteerd op basis van een risicoanalyse. Centraal in deze risicoanalyse staan de criteria 'grensoverschrijdende activiteit' en 'een hoog risico op witwassen of terrorismefinanciering'. De Europese toezichthouder zou hierbij nauw samen moeten werken met de nationale toezichthouder.

Om de fragmentatie van het nationale toezicht tegen te gaan, heeft Nederland voorts gepleit voor bevoegdheid van de Europese AML/CFT-om indirect toezicht (dat wil zeggen: toezicht op de nationale toezichthouders) uit te oefenen op de financiële instellingen die niet geselecteerd worden voor direct toezicht. Daarbij pleitte Nederland ervoor om het toezicht op niet-financiële instellingen overwegend bij de nationale toezichthouders te houden. Vanwege de vaak sterk nationale inbedding van deze sector, ligt Europees toezicht hier in de regel niet voor de hand.

Het kabinet stelt vast dat het voorstel overwegend in lijn is met de hiervoor geschetste Nederlandse inzet.

Hoewel het kabinet dit voorstel op hoofdlijnen steunt, heeft het kabinet ook aandachtspunten bij een aantal onderdelen. Ten eerste stelt het kabinet vast dat de AMLA verantwoordelijk wordt voor het functioneren van het gehele EU AML/CFT toezichtstelsel, ook voor zover dit ziet op niet-financiële instellingen. Hoewel het kabinet de toegevoegde waarde ziet van een coördinerende en faciliterende rol voor de Europese toezichthouder bij de samenwerking tussen nationale toezichthouders op niet-financiële instellingen¹², ligt een verdergaande verantwoordelijkheid voor deze sector voor de AMLA grotendeels niet voor de hand. Dit komt door de doorgaans sterke nationale inbedding en de beperkte harmonisatie van regelgeving ten aanzien van deze sector, waardoor dit een zeer heterogene groep instellingen is. Het kabinet zal zich zodoende ervoor

¹⁰ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van recente vermeende gevallen van het witwassen van geld waarbij EU-kredietinstellingen betrokken zijn, 24 juli 2019, COM(2019)373 final.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 31 477, nr. 51, bijlage.

¹² Met deze term wordt bedoeld op meldingsplichtige instellingen die niet binnen de definitie van kredietinstelling of financiële instelling vallen op grond van de AMLR (artikel 3, onder 3 van de AMLR). Voorbeelden zijn: makelaars, notarissen en advocaten.

inzetten om de verantwoordelijkheden van de Europese toezichthouder voor deze sector te beperken tot die verantwoordelijkheden die toegevoegde waarde hebben, namelijk het coördineren en faciliteren van de samenwerking van nationale toezichthouders. De toegevoegde waarde van een grote rol voor de AMLA ziet het kabinet overigens wel bij cryptodienstverleners. Deze vorm van dienstverlening is inherent grensoverschrijdend gezien het digitale karakter van crypto's, en kent een hoog risico op witwassen en terrorismefinanciering. Bovendien wordt met dit AML/CFT-pakket het kader voor cryptodienstverleners volledig geharmoniseerd. Europees toezicht is voor deze groep zodoende passend en van toegevoegde waarde. Daarom zal het kabinet zich ervoor inzetten om ook het AML/CFT-toezicht op cryptodienstverleners op Europees niveau te beleggen.

Een tweede aandachtspunt is dat het kabinet een overzichtelijke, en daarmee werkbare, opbouw van de werkzaamheden wil verzekeren. De Commissie heeft reeds enige fasering aangebracht met het voorstel de toezichthouder in 2023 op te richten en direct toezicht in 2026 te starten. Het kabinet zal in het verlengde hiervan aandacht vragen voor de wenselijkheid van fasering in de opbouw van het toezicht.

Een derde aandachtspunt betreft de risicoanalyse om tot een selectie van instellingen te komen die onder direct toezicht door de AMLA komen te staan. Het kabinet is van mening dat direct toezicht door de AMLA wenselijk is, daar waar het toegevoegde waarde heeft ten opzichte van toezicht door nationale toezichthouders. Dit is met name het geval bij financiële instellingen die in hoge mate grensoverschrijdend actief zijn en een hoog risico op witwassen of terrorismefinanciering kennen. Hoewel deze criteria het uitgangspunt lijken te vormen van de risicoanalyse die is opgenomen in de verordening, zal het kabinet ervoor waken dat de vormgeving en uitwerking van deze analyse zodanig is dat de AMLA direct toezicht zal houden op die entiteiten waar de toegevoegde waarde van Europees toezicht het hoogst is. Hiervoor is van belang dat de selectie en risicoanalyse doeltreffend worden vormgegeven.

Ten slotte heeft het kabinet aandacht voor de lasten voor meldingsplichtige instellingen, met name die in de financiële sector naar aanleiding van de introductie van toezicht op Europees niveau. Het kabinet hecht eraan dat deze lasten redelijk zijn, niet leiden tot onnodige verzwaring voor de sector en dat de contouren van deze lasten in de verordening worden opgenomen en niet uitsluitend via lagere regelgeving worden geregeld.

Het kabinet verwelkomt ook de introductie van het coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor EU FIUs. Met de voorstellen wordt naar de mening van het kabinet de samenwerking tussen EU FIUs verder bevorderd en ondersteund door de AMLA, terwijl de operationele onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de FIUs blijft gewaarborgd.

De beoogde locatie van de AMLA is open gelaten in het voorstel. Naar het oordeel van het kabinet voldoet Nederland aan de in het voorstel genoemde criteria. Het kabinet staat er op voorhand niet negatief tegenover om als gastland te fungeren voor de AMLA en zal de komende periode een

verkenning uitvoeren naar de kosten en baten om deze te betrekken bij de beoordeling over de wenselijkheid van een Nederlandse kandidatuur.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is brede overeenstemming dat meer harmonisatie van regelgeving en toezicht in het EU AML/CFT-raamwerk wenselijk en noodzakelijk is. In november 2020¹³ heeft de Raad de Commissie opgeroepen prioriteit te geven aan de voorstellen voor wetgeving ter oprichting van een onafhankelijke Europese AML/CFT-toezichthouder met directe en indirecte bevoegdheden en de introductie van een verordening.

Tijdens de extra ingelaste Economische en Financiële Raad van 26 juli jl. spraken veel lidstaten op hoofdlijnen hun steun uit voor het pakket. Hierbij werd door verschillende lidstaten opgemerkt dat een goede samenwerking van de AMLA met nationale toezichthouders van belang is. Eerder hebben sommige lidstaten ook uitgesproken aandacht te hebben voor de verdeling van bevoegdheden tussen de AMLA en de nationale toezichthouders.

Het Europees Parlement (EP) heeft aangegeven ingenomen te zijn met de voornemens van de Commissie om een verordening, een Europese AML/CFT-toezichthouder en een coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor FIUs te introduceren.¹⁴ Het lijkt er wel op dat het EP hierbij verdergaande stappen wil zetten dan de lidstaten als het aankomt op de rol van de Europese AML/CFT-toezichthouder ten opzichte van de niet-financiële sector en de oprichting van een EU-FIU.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen ten aanzien van de instelling en de werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, aangezien het voorstel verstoring van de interne markt beoogt tegen te gaan. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De verordening heeft tot doel het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van witwassen en terrorismefinanciering kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Zoals uit de hierboven reeds genoemde *post mortem* review van de Commissie blijkt, ondermijnt het verschil in interpretatie en toepassing van de Europese AML/CFT-regelgeving van nationale

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12608-2020-INIT/nl/pdf>

¹⁴ Resolutie van het Europees Parlement van 10 juli 2020 over een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme – Actieplan van de Commissie en andere recente ontwikkelingen, 2020/2686(RSP).

toezichthouders de effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering binnen de EU. De introductie van de AMLA zal de fragmentatie in het toezicht binnen de EU verminderen en de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de FIUs binnen de EU verbeteren. Dit zal leiden tot een meer effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering en een gelijk speelveld voor meldingsplichtige instellingen binnen de EU, hetgeen alleen effectief op het EU-niveau kan worden bereikt. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief, met kanttekening. De verordening heeft tot doel het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de introductie van de AMLA de fragmentatie in het toezicht binnen de EU zal verminderen en de samenwerking tussen de FIUs binnen de EU zal verbeteren. Dit zal leiden tot een meer effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. Bovendien gaat het voorgestelde optreden ten opzichte van het directe toezicht op de financiële sector en FIUs niet verder dan noodzakelijk. Zo richt de AMLA zich in het directe toezicht enkel op instellingen met een hoge mate van grensoverschrijdende activiteit en krijgt de AMLA geen bevoegdheden die verder gaan dan noodzakelijk voor de rol van coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor FIUs. Het kabinet wil hierbij wel de kanttekening plaatsen dat de verantwoordelijkheid van de AMLA voor het gehele AML/CFT-toezichtstelsel zoals wordt voorgesteld, inclusief de niet-financiële sector, niet voor de hand ligt vanwege de sterke nationale inbedding van deze sector. Het kabinet zal daarom inzetten op een beperktere, namelijk coördinerende en faciliterende, rol met de daarbij passende bevoegdheden voor de AMLA ten behoeve van de niet-financiële sector.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De oprichting van de AMLA brengt financiële gevolgen met zich mee. Geraamd is dat de AMLA zal bestaan uit 250fte, waarvan de jaarlijkse kosten 45,6 miljoen euro zullen gaan bedragen. Naar verwachting zal een kwart hiervan bekostigd worden uit de EU begroting en driekwart uit heffingen aan financiële instellingen die onder het directe of indirecte toezicht zullen vallen. De autoriteit zal in 2023 worden opgericht met een opstartperiode tot eind 2025. Vanaf begin 2026 start het directe toezicht en zal de AMLA volledig functioneren. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de Raadsconclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord¹⁵.

De geschetste budgettering van de AMLA vraagt om verduidelijking als het gaat om het onderscheid tussen het budget van het coördinatie- en ondersteuningsmechanisme van de EU FIUs enerzijds en de Europese AML/CFT-toezichthouder anderzijds.

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/45128/210720-euco-final-conclusions-nl.pdf>

De overname van reeds bestaande infrastructuren door de AMLA – de AML/CFT database van de Europese Bankautoriteit en FIU.net – heeft geen gevolgen voor het budget, aangezien deze al bekostigd worden uit het EU-budget.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De verordening schrijft voor dat toezichthouders van zowel de financiële sector als die van de niet-financiële sector nauw gaan samenwerken met de AMLA. Dit zal leiden tot een verhoging van de werklust voor de nationale toezichthouders. Voor de toezichthouders op de financiële sector zal hierbij ook sprake zijn van een beperking van hun werklust, aangezien een beperkt deel van de meldingsplichtige instellingen onder direct toezicht komt te staan van de AMLA. De uiteindelijke impact op de totale werklust van deze toezichthouders, en de eventuele financiële consequenties hiervan voor de rijksoverheid, zal derhalve samenhangen met de mate waarin instellingen die voorheen onder diens toezicht vielen onder het toezicht van de AMLA zullen worden gebracht. Daarbuiten zal het grootste deel van de meldingsplichtige instellingen ook in het nieuwe raamwerk onder nationaal toezicht blijven vallen.

Als gevolg van de intensivering van samenwerking met EU FIUs wordt eveneens een toename in werklust verwacht, onder andere betreffende inzet in gezamenlijke EU-analyses en het aantal buitenlandverzoeken. Dit brengt ook consequenties met zich mee voor de werklust en capaciteit van de FIU-Nederland. Daarnaast verschaft een verduidelijking van de budgettering, zoals verzocht onder a), ook inzicht in financiële consequenties voor de FIU-Nederland.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Dit voorstel brengt financiële consequenties met zich mee voor financiële instellingen die onder het directe of indirecte toezicht van de AMLA zullen vallen, aangezien driekwart van de kosten van de AMLA bekostigd zullen worden uit heffingen aan deze instellingen. Deze instellingen ontvangen in de huidige situatie heffingen van de nationale toezichthouder waar ze onder vallen. De Commissie zal in een gedelegeerde handeling de methodologie vastleggen voor de berekening en verdeling van de lasten over de instellingen. Voorts is het totaal aantal entiteiten dat binnen het bereik van het directe of indirecte toezicht van de AMLA zal vallen nog niet bekend. Het is daarom nog niet te zeggen wat de gevolgen zullen zijn voor deze instellingen ten opzichte van de huidige financiële lasten voor nationaal toezicht. Evenwel is niet uit te sluiten dat deze in enige mate zullen toenemen.

De oprichting van de Europese autoriteit kan extra informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen met zich mee brengen, met name ten aanzien van instellingen die direct onder het toezicht van de AMLA komen te staan. Hier staat tegenover dat de AMLA de toezichtspraktijk

binnen de EU meer zal harmoniseren. Instellingen die grensoverschrijdend actief zijn, zullen hier wat regeldruk betreft de vruchten van plukken.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel ziet in belangrijke mate op het creëren van meer eenduidig toezicht binnen de interne Europese markt, waardoor in een meer gelijk speelveld wordt voorzien voor meldingsplichtige instellingen ten gunste van eerlijke concurrentie binnen de interne markt. In breder internationaal perspectief sluit dit voorstel aan bij een mondiale ontwikkeling waarbij steeds meer aandacht is voor het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme en hieromtrent regelgeving wordt geïntroduceerd. Het voorstel draagt bij aan mondiale voortrekkersrol voor de EU op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel zal gevolgen hebben voor de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme*, vanwege de aanpassing van de bevoegdheden van nationale AML/CFT-toezichthouders. De lex silencio positivo is niet van toepassing.

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

De verordening geeft de Commissie op een aantal punten de bevoegdheid om gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Artikel 12, vijfde lid, artikel 25, zevende lid en artikel 65, zesde lid geven de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Het eerstgenoemde artikel voorziet de AMLA van een grondslag om concept technische reguleringsnormen op te stellen met graadmeters voor de vaststelling van het risicoprofiel van alle financiële instellingen. Deze concepten kunnen vervolgens door de Commissie worden vastgesteld door middel van gedelegeerde handelingen, conform de procedure van artikel 38. Artikel 39 schrijft voor dat de Commissie deze bevoegdheid krijgt voor een periode van vier jaar en dat deze bevoegdheid steeds automatisch met vier jaar wordt verlengd. Artikel 40 biedt het Europees Parlement en de Raad een grondslag om bezwaar maken tegen de vaststelling van een specifieke technische reguleringsnorm. Het kabinet staat positief tegenover de toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie. Het betreft een niet-essentieel onderdeel van de regelgeving, waardoor toekenning van een bevoegdheid mogelijk is. Toekenning van een bevoegdheid is volgens het kabinet ook wenselijk, omdat hierdoor meer flexibiliteit mogelijk is. Delegatie, in plaats van uitvoering, ligt voor de hand aangezien het een aanvulling van de wetgevingshandeling betreft. Hierbij acht het kabinet het van belang dat het vierde lid van artikel 12 gepaste contouren biedt voor deze gedelegeerde handelingen.

Artikel 25, zevende lid kent de Commissie de bevoegdheid toe voor het vaststellen van een reglement van orde voor het uitoefenen van de bevoegdheid door AMLA om administratieve geldelijke sancties of dwangsommen op te leggen. Ook geeft het de Commissie de bevoegdheid

om gedetailleerde regels vast te leggen ten aanzien van de periode voor oplegging en handhaving van de sancties, alsmede de aan te wenden rechtsmiddelen. De gedelegeerde handelingen zullen aangenomen worden conform de procedure in artikel 86 dat, onder andere, voorziet in een mogelijkheid voor de Raad of het Europees Parlement om deze bevoegdheid in te trekken en bezwaar te maken tegen specifieke gedelegeerde handelingen. Het betreft een niet-essentieel onderdeel van de regelgeving waardoor toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie mogelijk is. Bovendien ligt delegatie, in plaats van uitvoering, voor de hand, aangezien het een aanvulling van de wetgevingshandeling betreft. Het kabinet vindt het wenselijk om het reglement van orde vanwege het detailniveau vast te stellen door middel van gedelegeerde handelingen. Wat betreft de aan te wenden rechtsmiddelen, vindt het kabinet het echter onwenselijk om dergelijke procesrechtelijke bepalingen bij lagere regelgeving vast te stellen omdat vastlegging op het niveau van de verordening de rechtszekerheid en kenbaarheid beter waarborgt, en zal hier aandacht voor vragen.

Artikel 65, zesde lid kent de Commissie de bevoegdheid toe voor het vaststellen van de methodologie voor de berekening van de hoogte van de geheven vergoeding voor elke financiële instelling die op grond van artikel 12 in aanmerking kan komen voor direct toezicht en de procedure om deze vergoeding te innen. Het eerste lid van dit artikel schrijft voor dat de geheven vergoeding niet hoger mag zijn dan de daadwerkelijk gemaakte kosten door de AMLA. Daarnaast biedt de verordening een viertal voorwaarden waar de Commissie in ieder geval rekening mee dient te houden bij het vaststellen van de methodologie. Ook deze gedelegeerde handeling dient aangenomen te worden conform de procedure van artikel 86. Het betreft een niet-essentieel onderdeel van de regelgeving, waardoor toekenning van een bevoegdheid mogelijk is. Toekenning van een bevoegdheid is volgens het kabinet ook wenselijk, omdat hierdoor meer flexibiliteit mogelijk is. Delegatie, in plaats van uitvoering, ligt voor de hand aangezien het een aanvulling van de wetgevingshandeling betreft. Het kabinet acht hierbij van belang dat de lasten redelijk zijn en niet leiden tot onnodige verzwarende voor de sector. Derhalve acht het kabinet het van belang dat de bevoegdheid verder wordt afgebakend door de criteria waaraan de methodologie dient te voldoen in de verordening op te nemen. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen.

Ten slotte kent artikel 14, derde lid de Commissie de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Dit artikel biedt AMLA de mogelijkheid om concept technische uitvoeringsnormen vast te stellen waarin de voorwaarden worden gespecificeerd waaronder nationale toezichthouders op de financiële sector de AMLA dienen bij te staan. Deze technische uitvoeringsnormen kunnen vervolgens door de Commissie worden vastgesteld als uitvoeringshandeling, conform de procedure van artikel 42. Het kabinet staat positief tegenover het vaststellen van technische uitvoeringsnormen in een uitvoeringshandeling. Het betreft een niet-essentieel onderdeel van de regelgeving, waardoor toekenning van een bevoegdheid mogelijk is. Toekenning van een bevoegdheid is volgens het kabinet ook wenselijk, omdat hierdoor meer flexibiliteit mogelijk is. Uitvoering, in plaats van delegatie, ligt voor de hand aangezien het uitvoering van de handeling volgens eenvormige voorwaarden betreft. De procedure van artikel 42 betreft een bijzondere

procedure die afwijkt van de procedure uit de comitologieverordening¹⁶. Er wordt namelijk voorgesteld de Commissie de bevoegdheid te geven om – door AMLA voorbereide - uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het kabinet is vooralsnog kritisch ten aanzien van deze zelfstandige bevoegdheid voor de Commissie tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen omdat er geen controle is van een comité. Hiermee wordt afgeweken van de comitologieverordening, en daar gaat mogelijk precedentwerking van uit, terwijl nut en noodzaak van de afwijking niet duidelijk zijn. Het kabinet is derhalve niet overtuigd van de wenselijkheid van de voorgestelde procedure en zal in de onderhandelingen vragen naar het nut en de noodzaak van deze bijzondere procedure.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Commissie stelt voor dat de verordening op 1 januari 2024 in werking zal treden. Een aantal artikelen zal op 1 januari 2023 in werking treden om de opstartfase van de AMLA te faciliteren. Beoogd wordt het directe toezicht begin 2026 op te starten. Het kabinet staat positief tegenover een startdatum op korte termijn voor de AMLA in combinatie met een ingroeimodel, om een overzichtelijke opbouw van de werkzaamheden te verzekeren. Het kabinet acht 1 januari 2023 een ambitieuze datum voor inwerkingtreding voor deze verordening, gelet op de omvang van het pakket waarvan deze verordening een deel uitmaakt.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat de bepaling dat de Commissie voor 31 december 2029 voor het eerst, en daarna iedere vijf jaar, de werkzaamheden van de AMLA zal evalueren in relatie tot zijn doelen, mandaat, taken en locatie(s). Het kabinet staat positief tegenover de periodieke evaluatie van de AMLA.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Deze verordening zal implicaties hebben voor het toezicht van nationale toezichthouders op het gebied van AML/CFT. De implicaties voor toezichthouders voor de financiële sector zullen hierbij het grootst zijn. De toezichtsbevoegdheden ten aanzien van geselecteerde financiële instellingen zullen namelijk overgaan naar de AMLA en voor de overige financiële instellingen zal er sprake zijn van 'toezicht op toezicht'. De nationale toezichthouders zullen daarnaast de AMLA moeten bijstaan in haar activiteiten door bijvoorbeeld het leveren van relevante informatie en door deelname aan gezamenlijke toezichthoudende teams. Dit zijn extra taken voor de nationale toezichthouders. Tegelijkertijd zal er een wisselwerking ontstaan waarbij ook het toezicht van de nationale AML/CFT-toezichthouders gevoed zal worden met informatie vanuit de AMLA.

¹⁶ Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (*PbEU* 2011, L 55/13).

Toezichthouders op de niet-financiële sector zullen te maken krijgen met een toezichtskader waarbij de AMLA onder andere, peer reviews zal uitvoeren, nationale toezichthouders zal vragen om te acteren op mogelijke inbreuken op de verplichtingen van meldingsplichtige instellingen, en op verzoek assistentie zal verlenen bij het beslechten van meningsverschillen. Dit zijn extra taken voor de nationale toezichthouders. Zoals uiteengezet onder paragraaf 3b (*Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*) acht het kabinet een deel van deze bevoegdheden niet voor de hand liggend voor de AMLA.

De implicaties voor FIUs zullen met name zien op de aanpassing van meldprocessen. De gestandaardiseerde templates en modellen voor het melden van verdachte of, de in Nederland gehanteerde, ongebruikelijke transacties en activiteiten door meldingsplichtige instellingen dienen te worden overgenomen door FIUs, zodat FIUs sneller en efficiënter kunnen samenwerken. De AMLA mag hiertoe bindende standaarden opzetten. Daarnaast zal de AMLA bijdragen aan FIU-analyses van verdachte of, de in Nederland gehanteerde, ongebruikelijke transacties en activiteiten en pogen de effectiviteit van deze analyses te verbeteren. Dit zal de uitvoering van werkzaamheden door de FIU-Nederland ook aangaan.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.