Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de minister

I gez.

Directie Financiële Markten

Persoonsgegevens

nota

Aanbieding onderzoek regeldruk AMLD5 (2)

Datum
23 januari 2023

Notanummer
2023-0000012215

Bijlagen
1. Kamerbrief aanbieding ond
2. NO oud
3. Evaluatie regeldruk AMLD5
4. Motie SP & VVD

Aanleiding

- Ter uitvoering van de motie van de leden Alkaya (SP) en Van der Linde (VVD) van 10 december 2019, waarin wordt verzocht de uitwerking van de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn (AMLD5) op kleine ondernemingen te monitoren (bijlage 4), heeft Stichting Economisch Onderzoek (SEO) de regeldrukgevolgen onderzocht.
- Dit onderzoek is op 15 november jl. opgeleverd. U had twee opmerkingen bij de aanbiedingsbrief (bijlage 2) voor het onderzoek (bijlage 3). In deze notitie wordt ingegaan op uw opmerkingen. Deze hebben tevens tot aanpassing geleid in de aanbiedingsbrief.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de aanbiedingsbrief (bijlage 1) en het versturen van het onderzoeksrapport (bijlage 3) naar de Tweede Kamer? Indien akkoord, wordt u verzocht de aanbiedingsbrief te ondertekenen.
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota's en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- De motie vraagt samengevat om: (i) het monitoren van de regeldruk van AMLD5; en (ii) te waken voor verdringing van kleine ondernemingen als gevolg van de regeldruk van AMLD5.
- U had bij de vorige versie van de aanbiedingsbrief opmerkingen over:
    - de beantwoording van de motie in de aanbiedingsbrief;
    - de proportionaliteit van de bij benadering geconstateerde doorlopende kosten bij kleine crypto-instellingen. De doorlopende kosten bij kleine crypto-instellingen bedragen 6,6% van de omzet (zie tabel bij toelichting).
- U benoemt ten opzichte van de vorige versie explicieter (i) de geconstateerde/gemonitorde regeldruk en waaruit deze bestaat. Bij crypto-instellingen is dit vooral transactiemonitoring en cliëntenonderzoek. Er wordt meer benadrukt dat dit Europese vereisten zijn en belangrijke pijlers voor een integere financiële sector.
- Ten opzichte van de vorige versie is ten aanzien van het monitoren van de regeldruk in de brief meer nadruk gelegd op de rechtvaardiging van de

gemonitorde regeldruk. Geschreven is dat de geconstateerde regeldruk gerechtvaardigd is in het licht van het doel van AMLD5 en de maatschappelijke baten. Daarom beoordeelt u in de brief de kosten niet als disproportioneel.

- Hoewel de regels en regeldruk van AMLD5 in de basis gerechtvaardigd en niet disproportioneel zijn, erkent de brief meer dan in de vorige versie dat de toepassing en uitwerking van AMLD5 een aandachtspunt is. Er wordt hier werk van gemaakt door met toezichthouders in gesprek te gaan. Hierbij wordt gekeken of er *guidance* kan worden opgesteld. Daarbij wordt aangegeven dat het belangrijk is om waar mogelijk de druk bij kleine instellingen te verlichten. Dit sluit aan bij de prioriteiten in de beleidsagenda aanpak witwassen van september 2022 over de uitvoerbaarheid van anti-witwasregels bij kleine instellingen (zie toelichting).
- Ten aanzien van verdringing (ii) staat in de brief dat de onderzoekers constateren dat zij dit niet feitelijk hebben kunnen vaststellen, maar in bepaalde mate wel waarschijnlijk achten voor cryptodienstverleners. Tegelijk constateren de onderzoekers ook dat nieuwe partijen nog de markt betreden.
- Wij vinden dat het volledig vermijden van consolidatie (i.e., verdringing) niet opweegt tegen de professionalisering en volwassenwording van de cryptosector, waar de invoering van AMLD5 voor heeft gezorgd. In vergelijking met de vorige versie benadrukt u als antwoord op de motie dat bij nieuwe wet- en regelgeving consolidatie plaats kan vinden en dat dit gerechtvaardigd kan zijn gelet op de belangen van dergelijke wetgeving. In dit geval het mitigeren van integriteitsrisico's in de cryptosector. Voorts is opgeschreven dat er over kunsthandelaren en makelaars geen signalen zijn dat AMLD5 tot verdringing heeft geleid.

Toelichting

Constateringen onderzoek

- SEO heeft alleen de regeldruk - de kosten voortvloeiend uit AMLD5 – kwantitatief in kaart gebracht. Het onderzoekbureau schrijft in het rapport: "*We doen in dit onderzoek geen uitspraak over de vraag of deze kosten te hoog of te laag zijn. Dat kan alleen beoordeeld worden in samenhang met een waardering van de maatschappelijke baten van het introduceren van AMLD5: het voorkomen van misbruiken van tegoeden en transacties in cryptovaluta voor criminele doeleinden.*"
- In het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen kleine en grote aanbieders van cryptodiensten. Kleine instellingen zijn gedefinieerd als partijen met minder dan 50 werknemers en minder dan 12 miljoen euro omzet per jaar. Instellingen die hierboven zitten, gelden in het onderzoek als grote instellingen.
- Naar voren komt dat kleine aanbieders gemiddeld 6,6% en grote aanbieders 1,6% als percentage van de omzet aan doorlopende kosten voor naleving van AMLD5 maken. Dit is exclusief toezichtkosten. Deze bedragen 2,9% van de omzet bij kleine aanbieders en 0,5% bij grote aanbieders.
- In absolute aantallen zijn de kosten bij grote crypto-instellingen echter ruim twee keer zo hoog. Ter indicatie zijn de doorlopende kosten voor grote crypto-instellingen gemiddeld 495.924 euro per jaar, terwijl deze voor kleine crypto-instellingen 227.777 euro zijn.

Weging observaties

- De doorlopende kosten van kleine crypto-instellingen bestaan voornamelijk uit het uitvoeren van cliëntonderzoek en het transactiemonitoringproces. Deze lasten vinden wij gerechtvaardigd omdat:
    - het uitvoeren van cliëntonderzoek en het transactiemonitoringproces Europees geldende vereisten zijn en noodzakelijke voorwaarden om te voorkomen dat deze diensten worden gebruikt voor witwassen of financieren van terrorisme;
    - regeldruk inherent zwaarder drukt op kleine instellingen;
    - in de wet- en regelgeving over toezichtkosten er uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met de draagkracht van partijen.
- Bovendien ontbreekt referentiemateriaal; zo is het niet duidelijk wat de regeldruk is in andere lidstaten voor (kleine) crypto-instellingen. Verder stellen de onderzoekers dat de cijfers waarschijnlijk een overschatting zijn, maar wel een indicatie geven.
- Bovenstaande overwegingen maken dat wij, gezien de integriteitsrisico's en de maatschappelijke baten, de regels noodzakelijk, de lasten die daarbij horen gerechtvaardigd en de effecten niet disproportioneel vinden.
- De lasten drukken zwaarder bij kleine instellingen omdat het hebben van bepaald beleid, procedures en systemen om aan regelgeving te voldoen een vaste basis aan kosten vergt. Daar komt bij dat dit nieuwe lasten zijn, omdat deze partijen eerder nog niet over deze zaken hoefden te beschikken.
- De doorlopende kosten van 6,6% als percentage van de omzet, zoals u ook hebt opgemerkt, springen in het oog. Wij zien in het algemeen dat de lasten voor kleine instellingen in het kader van de Wwft zwaarder kunnen drukken op de omzet en naleving soms lastiger kan zijn. Daarom vinden wij het belangrijk om waar mogelijk de druk bij kleine instellingen te verlichten. Dit is dan ook opgenomen in de beleidsagenda aanpak witwassen, waarbij het een prioriteit is om in te zetten op een evenwichtige verhouding tussen de Wwft-lasten en uitvoerbaarheid voor kleine instellingen. Dit wordt in de brief nu ook genoemd.
- U gaat daarnaast met toezichthouders in gesprek en kijkt of er mogelijkheden voor *guidance* zijn om de druk te verlichten. U schrijft dat u daarom ook nader in gesprek gaat met de betrokken sectoren over enerzijds het doel en belang van naleving van de Wwft en anderzijds over de vraag hoe de sectoren geholpen kunnen worden in een proportionele toepassing van de wetgeving.
- Ook schrijft u dat u de uitkomsten uit dit onderzoek meeneemt in de uitwerking van de beleidsagenda aanpak witwassen. Hierbij zal specifiek aandacht worden besteed aan cliëntenonderzoek en transactiemonitoring bij kleine Wwft-instellingen.
- Over verdringing (ii): hoewel onderzoekers niet hebben vastgesteld dat er sprake is van verdringing, is het onvermijdelijk dat met de introductie van nieuwe wetgeving er partijen afhaken dan wel dat er consolidatie plaatsvindt. Leidend hierbij is dat het noodzakelijk is de integriteitsrisico's te mitigeren. Dit vraagt een professionalisering van de sector. Partijen moeten aan die standaard kunnen voldoen en dit zou kunnen leiden tot het verdwijnen van bepaalde partijen. Tegelijkertijd hebben de onderzoekers vastgesteld dat er ook nog steeds nieuwe partijen de markt betreden.

Communicatie
Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context
Met deze Kamerbrief geeft u uitvoering aan de motie Alkaya (SP)/Van der Linde (VVD) over het monitoren en informeren van de Tweede Kamer over de regeldrukgevolgen voor kleine instellingen ten gevolge van de implementatie van AMLD5 (Kamerstukken II 2019/20, 35245, nr. 15).

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.