

## CONSULTATIEVERSLAG WIJZIGINGSBESLUIT FINANCIËLE MARKTEN 2019

### Inleiding

Dit document bevat een verslag van de openbare internetconsultatie van een voorontwerp van het *Wijzigingsbesluit financiële markten 2019* en de daarbij behorende ontwerp nota van toelichting. De consultatietermijn bedroeg vier weken, van 25 februari tot en met 25 maart 2019. Er is reactie gevraagd op alle onderdelen van het voorontwerp; er zijn geen specifieke vragen voorgelegd. Naar aanleiding van de consultatie zijn in totaal 12 reacties ontvangen, waarvan twee niet-openbare reacties van organisaties. De overige reacties zijn van de Organisatie van Financiële Dienstverleners (OvFD), de branchevereniging van financieel adviseurs (Adfiz), Extendum, V&A accountants-adviseurs, de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisaties van Accountants (NBA), de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten (SRA), MTH accountants en adviseurs, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de Dutch Fund and Asset Management Association (Dufas) en de Verenigde Betaal Instellingen Nederland (VBIN).

Het geconsulteerde voorontwerp bevatte tevens een wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Omdat spoedige inwerkingtreding hiervan wenselijk is, terwijl voor de voorgenomen wijziging van het Besluit toezicht accountantsorganisaties een wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure geldt, is na afloop van de internetconsultatie besloten om de wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 in een apart besluit op te nemen. Dit onderdeel is derhalve opgenomen in het *Besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 in verband met het vervallen van de objectieve indicator derde hoogrisicolanden*. De consultatiereacties die hierop zien, zijn in het onderhavige verslag verwerkt.

Het ministerie van Financiën is degenen die een reactie op het geconsulteerde voorontwerp hebben gegeven, erkentelijk voor hun bijdragen en zal daar in dit verslag op hoofdlijnen op ingaan. Daar dit verslag is opgesteld en openbaar gemaakt op het moment dat het wetgevingstraject nog niet is afgerond, kan hetgeen in dit verslag is opgenomen over de inhoud van het ontwerpbesluit en/of de ontwerp nota van toelichting afwijken van hetgeen wordt opgenomen in het *Wijzigingsbesluit financiële markten 2019*, het *Besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 in verband met het vervallen van de objectieve indicator derde hoogrisicolanden*, en/of de nota van toelichting bij beide besluiten.

Het ontwerpbesluit wordt met de bijbehorende toelichting bij de beide Kamers der Staten-Generaal voorgehangen, waarna het ter advisering wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het streven is om het besluit op 1 januari 2020 in werking te laten treden.

### Productontwikkelingsproces voor betaalrekening, krediet of spaarrekening

OvFD en Adfiz merken op dat de verantwoordelijkheden voor de financiële dienstverlener als distributeur voor verzekeringen voortvloeit uit de Europese richtlijn verzekeringsdistributie en dat die normen ook van toepassing worden verklaard op aanbieders en distributeurs van betaalrekeningen, kredieten en spaarrekeningen. Zij geven aan dat de voorschriften omtrent het productontwikkelingsproces voor distributeurs van betaalrekeningen, kredieten en spaarrekeningen niet is gebaseerd op Europese regelgeving en verder gaat dan andere Europese lidstaten.

De Europese Bankautoriteit (EBA) heeft in 2016 richtlijnen over het productontwikkelingsproces voor aanbieders en distributeurs van betaalrekeningen, kredieten en spaarrekeningen opgesteld. Aanbieders van betaalrekeningen, kredieten en spaarrekeningen dienen reeds te beschikken over een productontwikkelingsproces. Er is evenwel geen wettelijke grondslag opgenomen voor de Autoriteit Financiële Markten om te handhaven als een distributeur zich niet houdt aan de regels omtrent het bepalen van de doelgroep en het aansluiten van de distributiestrategie bij de desbetreffende doelgroep. Aangezien de EBA-richtsnoeren niet verbindend zijn maar het wel belangrijk is dat voor alle financiële producten zoveel mogelijk dezelfde regels gelden met betrekking tot het

productontwikkelingsproces, zijn de regels ook van toepassing verklaard op distributeurs van betaalrekeningen, kredieten (zowel consumptief krediet als hypotheclair krediet) en spaarrekeningen. Dit is in lijn met de ons omringende landen. Bijna alle lidstaten hebben reeds een productontwikkelingsproces in hun wetgeving opgenomen voor aanbieders en distributeurs van betaalrekeningen, kredieten en spaarrekeningen of zijn dit van plan (met uitzondering van Duitsland, Oostenrijk, Slowakije en Finland). Nederland gaat derhalve niet verder dan andere lidstaten.

Voorts merkt OvFD op dat op grond van de Wft financiële dienstverleners klanten passend moeten adviseren over complexe producten.

Dit is echter iets anders dan het productontwikkelingsproces waarbij de doelgroep in kaart dient te worden gebracht en de financiële producten dienen te voldoen aan de behoeften, kenmerken en doelstellingen van de doelgroep en de distributiestrategie aansluit bij de desbetreffende doelgroep. De regels omtrent het productontwikkelingsproces en advies vullen elkaar aan. De financiële dienstverlener als distributeur heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het bepalen van de doelgroep en het bepalen voor wie het financieel product niet geschikt is. De distributeur kan de informatie die hij heeft ontvangen van de aanbieder van het financieel product en de informatie van zijn eigen cliënten gebruiken om de doelgroep en de distributiestrategie te bepalen. Op deze manier wordt rekening gehouden met de belangen van de klant. Vervolgens dient de distributeur, indien hij adviseert, te beoordelen of het financieel product ook geschikt is voor de individuele klant. De distributeur dient relevante informatie over de distributie van de betaalrekening, het krediet of de spaarrekening aan de financiële onderneming te verstrekken die het desbetreffende financieel product aanbiedt. Op deze manier kan de aanbieder van het financieel product de doelgroep of distributiestrategie aanpassen. De regels omtrent het productontwikkelingsproces zijn derhalve breder dan bezien of een complex product passend is.

Ten slotte merkt OvFD terecht op dat financiële dienstverleners die betaalrekeningen, krediet of spaarrekeningen distribueren naast de eenmalige nalevingskosten ook doorlopende nalevingskosten hebben. Deze doorlopende kosten werden niet genoemd in de geconsulteerde ontwerp nota van toelichting en zijn naar aanleiding van deze reactie alsnog opgenomen.

### **Opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling bij wettelijke accountantscontrole**

In de zes ontvangen consultatiereacties met betrekking tot de voorgenomen wijziging van het Besluit toezicht accountantsorganisaties wordt de mogelijkheid om een opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (okb) ook door andere accountants dan externe accountants te kunnen laten uitvoeren, gezien als een verbetering om de kwaliteit van wettelijke controles te kunnen borgen. Tegelijkertijd worden in een aantal reacties op onderdelen mogelijke verbeteringen voorgesteld.

In een vertrouwelijke reactie worden enkele aanvullende wijzigingen gesuggereerd die het eenvoudiger maken om de ruimere mogelijkheden tot het uitvoeren van de okb te benutten. Er wordt voorgesteld om te regelen dat vertrouwelijke gegevens mogen worden verstrekt aan de persoon die op basis van het te wijzigen artikel een okb mag uitvoeren. Thans is dit wat betreft de okb alleen nog geregeld voor externe accountants; op basis van artikel 8 van de EU-verordening mogen zij al een okb uitvoeren. De gedane suggestie is overgenomen.

Voorts is in dezelfde reactie naar voren gebracht dat artikel 8, derde lid, van de verordening niet van toepassing zou moeten zijn op okb's die op basis van het te wijzigen artikel worden uitgevoerd. Toepasselijkheid brengt met zich dat de okb door een externe beoordelaar van buiten de accountantsorganisatie moet worden uitgevoerd als alle externe accountants van die organisatie al bij de wettelijke controle betrokken zijn. Dit komt neer op een drastische beperking van de juist beoogde verruiming. Met deze opmerking is rekening gehouden door in het te wijzigen artikel te bepalen dat artikel 8, derde lid, eerste volzin, van de verordening niet van toepassing is.

De reactie van Extendum is kritisch over de eis van voldoende bekwaamheid en relevante werkervaring. Dit zal er volgens Extendum toe leiden dat accountantsorganisaties die een beoordelaar zoeken, veelal toch weer bij externe accountants zullen uitkomen. Deze reactie heeft niet tot aanpassing geleid. In de toelichting is al aangegeven dat een beoordelaar niet noodzakelijkerwijs ervaring en bekwaamheid in de controlepraktijk hoeft te hebben opgedaan.

V&A accountants-adviseurs, SRA, de NBA, en MTH accountants & adviseurs spreken in hun reactie steun uit voor de wijziging. Een nagekomen reactie van de NBA heeft wel geleid tot toevoeging van een aan het te wijzigen artikel. Hiermee wordt verduidelijkt dat een okb die op basis van te wijzigen artikel wordt uitgevoerd, betrekking heeft op een af te geven accountantsverklaring als bedoeld in artikel 1 van de Wet toezicht accountantsorganisaties, en niet op verklaringen als bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de verordening. Deze laatste verklaringen zijn uitsluitend relevant voor oob-controles.

### **Verwijdering objectieve indicator derde hoogrisicolanden**

Zes consultatiereacties hebben betrekking op de voorgenomen wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, waarmee de objectieve indicator voor transacties van of ten behoeve van een (rechts)persoon die woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in een staat die op grond van artikel 9 van de vierde anti-witwasrichtlijn in gedelegeerde handelingen van de Europese Commissie is aangewezen als een staat met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme, komt te vervallen.

Alle partijen zijn positief over de wijziging. Op een aantal punten wordt om verduidelijking gevraagd. De NVB, de NBA, Dufas en Extendum hebben vragen over de opmerking in de toelichting dat van Wwft-instellingen wordt verwacht dat bij elke transactie van of ten behoeve van een hoogrisicoland, een risicoafweging moet worden gemaakt, op basis waarvan wordt bepaald of de transactie al dan niet wordt gemeld bij de FIU-Nederland. De NBA noemt dat zij ervan uitgaat dat als een dergelijke transactie past binnen de reguliere bedrijfsactiviteiten van een instelling, dat er dan geen risicoafweging hoeft te worden gemaakt. Dufas merkt op dat het nog onduidelijk is hoe en welke risicoafweging er gemaakt moet worden en vraagt of de guidance die door de FIU-Nederland op dit punt zal worden verschaft, niet *de facto* leidt tot een objectieve indicator. Extendum geeft aan dat als elke transactie van of ten behoeve van een hoogrisicoland beoordeeld moet worden, dit geen administratieve lastenverlichting voor een instelling met zich brengt. Extendum stelt daarom voor om de objectieve indicator in stand te laten en de criteria aan te passen, door bijvoorbeeld te voorzien in een drempelbedrag waarboven de transactie gemeld dient te worden. De NVB merkt op dat het enkele feit dat er sprake is van een transactie van of ten behoeve van een derde hoogrisicoland, niet voldoende zou moeten zijn om een dergelijke transactie volledig te beoordelen. Indien deze transacties allemaal geselecteerd en beoordeeld moeten worden, levert dit volgens de NVB meer administratieve lasten op dan de huidige objectieve indicator. De NVB meent dat er aanvullende selectiecriteria zouden moeten gelden en, in algemene zin, dat banken binnen hun transactiemonitoringsysteem specifiek aandacht moeten hebben voor hoogrisicolanden.

Naar aanleiding van bovenstaande reacties is de ontwerp nota van toelichting aangepast. Daarin is niet langer opgenomen dat elke transactie van of ten behoeve van een (rechts)persoon die woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in een hoogrisicoland dat door de Europese Commissie is aangewezen, beoordeeld moet worden. De toelichting gaat nu meer uit van een risicogebaseerde benadering, omdat het niet de bedoeling is dat de subjectieve indicator een objectief karakter krijgt of leidt tot meer administratieve lasten dan een objectieve indicator. De suggestie van Extendum om de objectieve indicator in stand te houden en bijvoorbeeld te voorzien in een drempelbedrag, is niet overgenomen. Het is onduidelijk of een drempelbedrag voldoende onderscheidend zal werken, oftewel,

dat daadwerkelijk die transacties worden gemeld die verband houden met witwassen of terrorismefinanciering. Een objectieve indicator met een grensbedrag zal vermoedelijk alsnog tot een enorme hoeveelheid aan meldingen leiden. Daarom is gekozen voor een meer risicogebaseerde benadering. Indien de Wwft-instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat een transactie van of ten behoeve van een hoogrisicoland verband houdt met witwassen of terrorismefinanciering, dient een instelling deze op grond van de subjectieve indicator te melden bij de FIU-Nederland, ongeacht het bedrag van die transactie.

VBIN merkt op dat het in sommige gevallen moeilijk zal zijn om vast te stellen of er sprake is van een transactie van of ten behoeve van een hoogrisicoland, bijvoorbeeld in het geval van e-commerce dienstverlening. VBIN meent dat er nadere richtsnoeren nodig zijn om, ook in het geval van een subjectieve indicator, tot een goede melding te komen. De FIU-Nederland zet actief in op relatiemanagement ten aanzien van melders. Relatiebeheerders van de FIU-Nederland werken samen met de verschillende groepen van instellingen en de bijbehorende toezichthouders en informeren ze over trends en fenomenen. Hierdoor weten melders beter waar ze op moeten letten bij de beoordeling of een transactie ongebruikelijk is en leren ze waar een kwalitatief goede melding aan dient te voldoen. Het is niet de bedoeling dat, zoals Dufas opmerkt, deze guidance *de facto* tot een objectieve indicator leidt.