

Per e-mail verstuurd

Het Ministerie van Financiën
Minister van Financiën
Korte Voorhout 7
2511 CW DEN HAAG

Datum	21 oktober 2025
Ons kenmerk	AaZt-25109597
Pagina	1 van 4
Betreft	Uitvoeringstoets Wet implementatie Europees centraal toegangspunt (ESAP)

Geachte,

Bij brief van 23 september 2025 heeft u de Autoriteit Financiële Markten (AFM) verzocht een uitvoeringstoets uit te voeren voor het Wetsvoorstel implementatie Europees centraal toegangspunt (ESAP). Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de verordening die het European Single Access Point (ESAP) moet realiseren waar financiële informatie op Europees niveau centraal wordt verzameld ten behoeve van transparantie en geïntegreerde Europese kapitaalmarkten. In deze brief delen we onze bevindingen ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wijzigingen. Daarbij hebben we ons beperkt tot de toetsing van de volgende onderdelen:

1. De AFM en DNB worden aangewezen als verzamelende instanties (Artikel I, onder G)
2. De verplichtingen als verzamelende instantie en het verstrekken van de informatie aan het Europees centraal toegangspunt (Artikel I, onder C, D, E, F)
3. Informatie die raakt aan toezicht op financiële verslaggeving en toezicht op duurzaamheidsverslaggeving (Artikel I, onder V, W; Artikel II, onder A, B; Artikel III)
4. Informatie met betrekking tot pensioenuitvoerders (Artikel I onder AB, AC; Artikel V onder A, B en Artikel VI onder A, B)
5. Het doorsturen van informatie over het stopzetten of opschorten van de handel in een financieel instrument en informatie over geaggregeerde positiegegevens van handelende personen (Artikel I, onder S, X, AE)
6. Overige informatie met betrekking tot de financiële markten (Artikel I, onder O, P, S, T, U en Artikel II, onder C, B)

Uit de toets volgt dat de verplichtingen die volgen uit de implementatiewet Europees centraal toegangspunt (ESAP) voor de AFM uitvoerbaar zijn, mits rekening wordt gehouden met het volgende:

1. AFM als aangewezen verzamelende instantie: De informatie vanuit de volgende onderdelen wordt al ontvangen door DNB: Artikel I onder AB, AC; Artikel V onder A, B en Artikel VI onder A, B. Het is wellicht passender hiervoor de DNB in plaats van de AFM aan te wijzen als verzamelende instantie.

Datum	21 oktober 2025
Ons kenmerk	AaZt-25109597
Pagina	2 van 4

2. Handhaving en toezicht op naleving.
3. Noodzaak tot versterking van IT-capaciteit en structurele financiering: Er zijn aanzienlijke investeringen nodig voor de aanpassingen van de IT-structuur bij de AFM. Daarom acht de AFM het van belang dat toekomstige kosten worden betrokken bij de onderhandelingen over het Kostenkader vanaf 2028.

Hieronder volgt een verdere toelichting op de toetsing van enkele onderdelen. Eerst wordt ingegaan op de belangrijkste verplichtingen die de ESAP-verordening introduceert voor de AFM. Daarna wordt ingegaan op wat dit betekent voor de uitvoerbaarheid door de AFM en de bekostiging daarvan.

AFM aangewezen als verzamelende instantie

In het wetsvoorstel worden de AFM, DNB en de KvK aangewezen als verzamelend instanties. De verplichtingen voor verzamelende instanties zijn rechtstreeks van toepassing vanuit de ESAP-verordening. Dit betekent dat voor bepaalde soorten informatie de AFM verantwoordelijk is voor het doorsturen van het tijdig doorsturen van informatie naar ESAP.

Met betrekking tot Artikel I, onder AB, AC; Artikel V, onder A, B en Artikel VI, onder A, B, merkt de AFM op dat een nadere afstemming om aan te sluiten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen AFM en DNB wenselijk is. De AFM signaleert dat momenteel een deel van de informatiestromen onder deze artikelen al door de DNB wordt ontvangen. Het dan passender om DNB voor de informatie onder deze artikelen als verzamelende instantie aan te wijzen. De AFM heeft hierover contact gezocht met de DNB, die deze artikelen eveneens zal betrekken in haar uitvoeringstoets.

Verder ziet de AFM graag verduidelijking over hoe de grondslag van Artikel I onder G zich verhoudt tot artikel 5 van de ESAP-verordening m.b.t. informatie die door de AFM zelf wordt gegenereerd, zoals beschreven in de ESAP-verordening. Voor alle andere artikelen geldt dat op basis van de geconsulteerde tekst de AFM het doorzenden van die soort informatie uitvoerbaar acht en het helder is om voor welke informatie het gaat.

Handhaving en toezicht op naleving

Hoewel het wetsvoorstel voorziet in bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden ten aanzien van informatie afkomstig uit de Wet op het financieel toezicht (Wft), geldt dit niet voor alle informatiestromen waarvoor de AFM als verzamelende instantie is aangewezen. Dit betekent dat de AFM niet in alle gevallen bestuursrechtelijk kan handhaven op het aanleveren van informatie door ondernemingen die daartoe verplicht zijn. Voor deze informatiestromen is in Nederland uitsluitend civielrechtelijke handhaving mogelijk ten aanzien van openbaarmaking: Artikel III (aanpassingen aan Boek 2 BW) en Artikel II, Artikel III (toezicht op financiële verslaggeving en duurzaamheidsverslaggeving).

Aangezien voor een aantal verplichtingen niet duidelijk is op welke wijze handhaving effectief kan plaatsvinden, heeft deze beperking directe gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De AFM

Datum	21 oktober 2025
Ons kenmerk	AaZt-25109597
Pagina	3 van 4

vraagt om verdere verduidelijking in het wetsvoorstel waardoor voor elk artikel duidelijk is op welke manier de AFM bestuursrechtelijk kan handhaven.

Noodzaak tot versterking van IT-capaciteit en structurele bekostiging

De AFM kan haar rol als verzamelende instantie binnen het ESAP slechts adequaat vervullen indien de IT-infrastructuur zodanig is ingericht dat wordt voldaan aan de wettelijke vereisten. Dit betreft onder meer het tijdig (binnen 60 minuten) doorsturen van de informatie en de informatie voorzien van de juiste metadata zoals verplicht vanuit de ESAP-verordening. Er moet een complexe en uitgebreide IT-infrastructuur worden gebouwd om te zorgen dat alle informatiestromen efficiënt en automatisch naar ESAP kunnen worden verstuurd. Dit vraagt om aanzienlijke investeringen vanaf heden, vooral in 2026. Aangezien het wetsvoorstel gefaseerd in werking treedt, zullen ook na 2026 continue investeringen nodig zijn om de infrastructuur voor ESAP op te zetten.

Voor de eerste fase van ESAP is binnen het huidige Kostenkader 2025–2028 een budget beschikbaar gesteld. Echter, de AFM constateert dat dit budget ontoereikend is ingeschat. Dit noodzaakt tot prioritering binnen het bestaande kader, hetgeen ten koste kan gaan van andere IT-prioriteiten zoals opgenomen in het Kostenkader. Als het niet mogelijk is om deze kosten binnen het lopend Kostenkader van de AFM op te vangen, gaat de AFM graag in gesprek met het ministerie van Financiën om een passende oplossing te vinden.

Ten aanzien van de volgende fasen van ESAP, die respectievelijk in 2028 (fase 2) en 2030 (fase 3) van start gaan, is het op dit moment niet mogelijk een betrouwbare kosteninschatting te maken. Deze fasen liggen ver in de toekomst en omvatten ook nieuwe datastromen voor de AFM. Het is van groot belang dat in de voorbereiding op al deze fasen rekening wordt gehouden met substantiële investeringen in IT-infrastructuur en personele capaciteit (inclusief specifieke kennis) die nodig zijn voor een succesvolle implementatie. De AFM ziet een risico in een te geringe inschatting van de IT-kosten en de fte capaciteit om de complexe IT-infrastructuur te bekostigen die nodig is om aan de verplichtingen uit de ESAP-verordeningen te voldoen. De kosten die verband houden met de implementatie van ESAP fase 2 en fase 3 zijn op dit moment moeilijk in te schatten, wat het risico met zich meebrengt dat de werkelijke financiële impact wordt onderschat.

De AFM acht het daarom essentieel dat deze toekomstige kosten worden meegenomen in de onderhandelingen over het Kostenkader vanaf 2028.

Tot slot

Samenvattend en zoals hierboven toegelicht is, kan geconcludeerd worden dat de AFM het toezicht op de ESAP-verordening en uitvoering van verplichtingen als verzamelende instantie kan uitvoeren, mits hiervoor zeker in toekomstige fasen van ESAP voldoende middelen beschikbaar zijn. Hierbij is het van belang te benadrukken dat bovengenoemde inschattingen zijn gebaseerd op basis van gegevens van de situatie zoals deze nu is. Verder wijst de AFM erop dat voor een aantal artikelen nadere afstemming met DNB wenselijk is ten aanzien van de rol als verzamelende instantie. Daarnaast kan de AFM nu nog niet op alle punten haar

Datum	21 oktober 2025
Ons kenmerk	AaZt-25109597
Pagina	4 van 4

handhavende rol vervullen om te voldoen aan de verplichtingen als verzamelende instantie voor ESAP. Indien er vragen zijn naar aanleiding van de uitvoeringstoets verzoeken wij u contact op te nemen met de AFM.

Met vriendelijke groet,
Autoriteit Financiële Markten