

Vergaderjaar 2018–2019

**35 245**

**Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU 2018, L 156) (Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn)**

**Nr. 6**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 oktober 2019

## **Inleiding**

Ik ben de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Deze vragen worden beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit vermeld.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid gegeven.

## **ALGEMEEN**

**1** *De leden van de SP-fractie vragen de regering of middels deze wetswijziging dan de problemen rondom witwassen aangepakt zijn. Zij vragen de regering of deze wet ook helpt bij het dichten van andere lekken zoals belastingontwijking en -ontduiking aangezien deze vormen van wangedrag mogelijk meer onze samenleving ondermijnen dan criminaliteit of terrorisme.*

Witwassen en financieren van terrorisme zijn voortdurend in ontwikkeling. Dit betekent ook dat criminelen steeds nieuwe, innovatieve manieren zullen zoeken om hun geld wit te wassen of terrorisme te financieren en uit het zicht van de overheid te blijven. Om die reden is de kans klein dat de anti-witwasregelgeving ooit «af» is. Het is niet ondenkbaar dat nieuwe, op dit moment nog onvoorziene risico's zich voordoen. Het is daarbij steeds zaak om zo goed mogelijk op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe

risico's te acteren. Dat gebeurt door middel van nieuwe regelgeving, en ook op andere manieren zoals het periodiek uitvoeren van een nationale risicobeoordeling. Het huidige regelgevend kader ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme hanteert een risicogebaseerde aanpak, waardoor het mogelijk is om binnen de bestaande kaders op verschillende manieren een passende aanpak te realiseren. Met het huidige regelgevend kader worden de problemen zoals die nu bekend zijn zoveel mogelijk aangepakt. Belastingontduiking is een van de onderliggende delicten van witwassen en dit wetsvoorstel draagt bij aan het tegengaan daarvan, zie ook het antwoord op vraag 73. Om te voorkomen dat instellingen betrokken raken bij belastingontduiking door cliënten, zullen zij belastingontwijkende structuren moeten beoordelen op kenmerken van belastingontduiking. De aanpak van belastingontwijking en -ontduiking is één van de beleidsprioriteiten van dit kabinet. Het kabinet heeft de afgelopen periode meerdere maatregelen genomen op dit gebied. Voor een uitgebreide omschrijving van de maatregelen die dit kabinet heeft genomen en het aankomend beleid op dit terrein verwijs ik naar de Fiscale beleidsagenda 2019 die de Staatssecretaris van Financiën op 28 mei 2019 aan uw Kamer heeft aangeboden.<sup>1</sup>

**2** *De leden van de SP-fractie constateren dat een aanzienlijk deel van de voorliggende wet zich richt op het reguleren van aanbieders van digitale diensten. Zij vragen de regering waarom hier een speerpunt van is gemaakt wanneer de grote witwasschandalen keer op keer plaatsvinden bij de banken. Daarbij vragen zij ook of deze implementatie van richtlijn (EU) 2018/843 ook de vele schendingen van de wet door de banken aanpakken, of dat het verbieden van het 500-eurobiljet dusdanig effectief zal zijn geweest dat verdere maatregelen eigenlijk niet nodig zijn.*

Onderhavig wetsvoorstel implementeert de richtlijn die de vierde anti-witwasrichtlijn wijzigt. Deze richtlijn richt zich onder meer op aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta's en fiduciaire valuta's en aanbieders van bewaarportemonnees. Dit houdt mede verband met de opkomst van nieuwe technologische diensten die steeds vaker als alternatieve financiële systemen worden gebruikt en buiten de reikwijdte van de vierde anti-witwasrichtlijn vielen. De gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn breidt de reikwijdte van de vierde anti-witwasrichtlijn dan ook uit om ook witwassen en terrorismefinanciering via die kanalen te voorkomen. Dit betekent echter niet dat andere instellingen, zoals banken, minder gereguleerd worden. Banken vallen sinds de eerste anti-witwasrichtlijn onder de Europese anti-witwasregelgeving. Dit betekent dat banken al veel langere tijd wettelijke verplicht zijn adequaat uitvoering te geven aan hun poortwachtersrol om het financiële stelsel te beschermen tegen het gebruik ervan voor witwassen, de onderliggende delicten, en financiering van terrorisme. Een deel van de witwasschandalen bij Europese banken die de afgelopen tijd aan het licht zijn gekomen, stamt uit de tijd dat de derde anti-witwasrichtlijn van toepassing was. Inmiddels is de vierde anti-witwasrichtlijn in Nederland geïmplementeerd en is ook deze richtlijn weer nader aangevuld door de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn. Met deze wijzigingen is de anti-witwasregelgeving ook voor banken verder aangescherpt. Wel zie ik dat er nog stappen gezet kunnen worden in het toezicht op banken en andere financiële ondernemingen. Omdat het toezicht nu nationaal belegd is, is de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende nationale toezichthouders vaak onvoldoende. Ik zet mij daarom op Europees niveau in voor Europees anti-witwastoezicht op banken en andere financiële ondernemingen. Een Europese toezichthouder acht ik noodzakelijk om consistent en kwalitatief

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 32 140, nr. 51.

hoogstaand anti-witwastoezicht te realiseren en nieuwe vergelijkbare schandalen in de toekomst beter te voorkomen.

Verbieden van het 500-euro biljet maakt het criminelen moeilijker om hun geld wit te wassen, aangezien zij hierbij vaak hoge coupures gebruiken. Daarom zet ik mij op Europees niveau in voor afschaffing van dit biljet, zoals ik ook heb aangekondigd in het plan van aanpak witwassen dat op 30 juni 2019 aan de Tweede Kamer is gezonden. Deze maatregel staat los van de schendingen door banken bij het naleven van hun verplichtingen op grond van de anti-witwasrichtlijn.

**3** *De leden van de SP-fractie lezen dat een van de aanleidingen voor het creëren van deze wetgeving de «toenemende verwevenheid van georganiseerde misdaad en terrorisme» is. Zij vragen de regering waar deze toename uit blijkt en in hoeverre deze groepen verweven zijn. Zij vragen daarbij ook naar de omvang van dit fenomeen. Verder vragen zij hoe vaak munten zoals de Bitcoin gebruikt zijn voor het financieren van criminaliteit en terrorisme. Ook vragen zij de regering hoe vaak belastingontwijking gelieerd is en is geweest aan criminaliteit en terrorisme. Daarbij vragen zij ook hoe vaak belastingontwijking verbanden heeft gehad met andere vormen van criminaliteit en terrorisme.*

Het Openbaar Ministerie (OM)<sup>2</sup>, het Europees parlement (EP)<sup>3</sup>, de Financial Action Task Force (FATF)<sup>4</sup>, de G20<sup>5</sup> en de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties<sup>6</sup> en andere nationale en internationale experts en gremia hebben meermaals gewezen op de risico's op witwassen en terrorismefinanciering die verbonden zijn aan virtuele valuta's. Dit hangt onder andere samen met de eigenschappen van virtuele valuta's. Virtuele valuta's gaan gepaard met een hoge mate van anonimiteit en maken het mogelijk om op afstand anoniem transacties uit te voeren. Hierdoor kunnen transacties worden verborgen, waardoor terroristische groeperingen en criminelen geld kunnen doorsluizen naar het financiële stelsel van de Europese Unie. Ook het feit dat voor virtuele valuta's vrijwel geen regels gelden die vergelijkbaar zijn met de regels voor traditionele betaalmethoden met fiduciaire valuta's (zowel chartaal, giraal als elektronisch), maakt het mogelijk ze relatief eenvoudig te misbruiken voor criminele doeleinden. In de praktijk van de opsporing, met name in witwasonderzoeken, worden deze virtuele betaalmethoden veelvuldig aangetroffen. De opsporingsdiensten anticiperen daar ook in toenemende mate op in hun aanpak van criminaliteit. Hierbij wordt gewezen op een rapport van Europol, waarin wordt beschreven hoe en hoe vaak criminele groepen cryptovaluta's gebruiken als onderdeel voor hun witwas modus operandi.<sup>7</sup> Ook de FIU-Nederland signaleert in haar jaarverslag een sterke toename van het aantal ongebruikelijke transacties die verband houden met virtuele valuta's. De opsporingsonderzoeken die hebben plaatsgevonden naar virtuele valuta's zijn in sommige gevallen ook deels of geheel gebaseerd op een door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transactie met virtuele valuta's.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2019/02/cryptocrime>

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf>

<sup>4</sup> Zie onder meer de FATF Guidance for a risk-based approach to virtual assets and virtual asset service providers, beschikbaar via: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets.html>

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld: [https://www.consilium.europa.eu/media/37247/buenos\\_aires\\_leaders\\_declaration.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/37247/buenos_aires_leaders_declaration.pdf)

<sup>6</sup> Resolutie 2462(2019), beschikbaar via: [https://undocs.org/en/S/RES/2462\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2462(2019))

<sup>7</sup> Europol, EU serious and organised crime threat assessment 2017 – crime in the age of technology, p. 19.

**5** *De leden van de SP-fractie constateren dat voor aanvullende maatregelen waar de richtlijn mogelijkheid toe biedt niet is gekozen. Zij vragen de regering waarom hiervan is afgezien, voor elk van deze maatregelen apart.*

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) bepaalt wanneer een Wwft-instelling verscherpt cliëntenonderzoek moet verrichten. Dit is het geval als de zakelijke relatie of transactie naar haar aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengt of indien de staat waar de cliënt woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft door de Europese Commissie (EC) is aangewezen als een derde hoogrisicoland. De Wwft biedt reeds de mogelijkheid om bijzondere (aanvullende) maatregelen vast te stellen met betrekking tot cliënten die woonachtig of gevestigd zijn of hun zetel hebben in een derde hoogrisicoland. Op dit moment wordt van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt en gelden nog geen aanvullende maatregelen. De aanvullende maatregelen waar de richtlijn de mogelijkheid toe biedt, maar waar geen gebruik van wordt gemaakt, komen overeen met de (bijzondere) aanvullende maatregelen die nu ook al mogelijk zijn op grond van de Wwft. De situatie blijft dus ongewijzigd. Daarnaast introduceert de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn een aantal *nieuwe* aanvullende maatregelen die wel verplicht zijn en die een Wwft-instelling altijd moet nemen indien een cliënt woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in een derde hoogrisicoland. Deze nieuwe aanvullende maatregelen zijn dus verplicht op grond van de richtlijn. Achterliggende gedachte van de richtlijn met de mogelijkheid om naast deze verplichte aanvullende maatregelen nog extra aanvullende maatregelen te kunnen stellen, is dat lidstaten deze mogelijkheid moeten hebben in het geval dat relevante evaluaties, beoordelingen en rapporten daartoe aanleiding geven. Voorbeelden van dergelijke documenten zijn evaluatierapporten van de FATF. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat aanvullende maatregelen, bovenop de verplichte aanvullende maatregelen nodig zijn. Indien dit in de toekomst verandert, dan biedt de Wwft wel de mogelijkheid om die aanvullende maatregelen verplicht te stellen. Dit stemt overeen met de bedoeling van de richtlijn. Zonder directe aanleiding altijd alle aanvullende maatregelen verplicht stellen strookt niet met de risicogebaseerde benadering van de richtlijn en de Wwft en brengt aanzienlijke administratieve lasten met zich mee voor Wwft-instellingen.

## **§ 1. Inleiding**

–

## **§ 2. Inhoud richtlijn**

**6** *Het valt de leden van de D66-fractie op dat de waarde van anonimiteit en het belang van privacy bij het doen van betalingen onvermeld blijft in deze paragraaf, en dat louter de schaduwzijdes daarvan worden belicht. Dit is des te opmerkelijker gezien de toonzetting van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. Deelt de regering de mening dat deze belangen bij onderhavig wetsvoorstel wel degelijk spelen en in ieder geval in de afweging omtrent de aanpak van witwassen en terrorismefinanciering dienen te worden meegewogen. Zo ja, welke andere mogelijkheden heeft de regering overwogen om te voorzien in de behoefte aan – danwel het recht op? – anonimiteit waar door cryptovaluta's in wordt voorzien, zeker nu het gebruik (en de acceptatie) van contant geld in de samenleving terugloopt. Wat is de reactie van de regering op pleidooien voor de invoering van digitaal contant geld om hieraan tegemoet te komen?*

Uit verschillende nationale en internationale onderzoeken blijkt dat cryptovaluta's een verhoogd risico op witwassen en financieren van terrorisme vormen. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3 worden crypto's relatief vaak gebruikt voor criminele doeleinden. Daarnaast geldt dat cryptovaluta's vanwege het digitale karakter ervan zeer makkelijk te verplaatsen zijn, zowel binnen als over landsgrenzen heen. Hierdoor zijn cryptovaluta's een aantrekkelijk middel om geld wit te wassen en terrorisme te financieren. Om deze redenen is besloten om crypto's onder de Europese anti-witwasregelgeving te brengen, zoals dat ook het geval is bij reguliere financiële dienstverlening door banken en andere financiële ondernemingen. Desalniettemin heeft het kabinet oog voor het gebruik van crypto's voor legitieme doeleinden. De regels die voor aanbieders van diensten met virtuele valuta's gaan gelden leiden er niet per definitie toe dat gebruikers niet meer anoniem transacties kunnen uitvoeren voor legitieme doeleinden. Zo vallen bijvoorbeeld zogenaamde peer-to-peer transacties niet onder de anti-witwasregelgeving. Dit zijn transacties van de ene individu naar de andere, zonder dat er sprake is van tussenkomst van een partij die zich op grond van de richtlijn moet registreren. Dit is bijvoorbeeld mogelijk als beide individuen gebruik maken van een «software» portemonnee (non-custodian wallet). Aanbieders van «software» portemonnees vallen niet onder de anti-witwasregelgeving. Daarnaast wordt van aanbieders die zich op grond van de richtlijn wel moeten registreren, verwacht dat zij, net zoals banken en andere financiële ondernemingen, een risicogebaseerd beleid voeren. Dit betekent dat bij een aantoonbaar laag risico op witwassen en financieren van terrorisme kan worden volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Voor een vereenvoudigd cliëntenonderzoek hoeven, in vergelijking met een gewoon of verscherpt cliëntenonderzoek, minder persoonsgegevens te worden verwerkt.

Ten aanzien van de invoering van digitaal contant geld heeft het kabinet in de reactie op het rapport «Geld en Schuld» van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid aangegeven dat DNB onderzoek gaat doen naar de voor- en nadelen van het invoeren van digitaal contant geld (ook wel digitaal centrale bank geld genoemd). Het kabinet verwacht de uitkomsten van dit onderzoek in de loop van 2020.

### **§ 2.1. Virtuele valuta's**

*7 De leden van de VVD-fractie vragen of de regering inzicht heeft in het huidige misbruik van virtuele valuta's. Bestaan er onderzoeken naar of schattingen van de hoeveelheid geld die wordt witgewassen?*

Het schatten van de hoeveelheid geld die wordt witgewassen via virtuele valuta's is moeilijk, onder andere omdat virtuele valuta's momenteel nog niet gereguleerd zijn. Het kabinet constateert dat virtuele valuta's wereldwijd slechts een fractie van de hoeveelheden uitstaande contant en giraal geld zijn, maar dat virtuele valuta's relatief vaak worden gebruikt om geld wit te wassen en andere criminele activiteiten uit te voeren. In de eerste helft van 2019 wordt geschat dat er wereldwijd meer dan 4,26 miljard dollar aan virtuele valuta's zijn gestolen uit wisselplatformen en bewaarportemonnees.<sup>8</sup> Daarnaast blijkt uit verschillende door het OM gevoerde rechtszaken dat virtuele valuta's een belangrijke rol spelen als betalingsmiddel op het darkweb.<sup>9</sup> De Fiscale Inlichtingen- en Opsporings-

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://ciphertrace.com/q2-2019-cryptocurrency-anti-money-laundering-report/>

<sup>9</sup> Een voorbeeld is de zaak rondom de darknet marktplaats Hansa Market, waarbij voor een aantal miljoen euro aan bitcoin in beslag is genomen, zie: <https://www.om.nl/@99710/ondergrondse-hansa/>

dienst (FIOD) schat dat er wereldwijd jaarlijks ongeveer 800 miljoen dollar aan omzet omgaat in darknet markten, waarvan het overgrote gedeelte van de betalingen wordt uitgevoerd met virtuele valuta's.<sup>10</sup> In relatief korte tijd zijn er in enkele tientallen zaken veroordelingen uitgesproken voor witwaszaken waarin virtuele valuta's een belangrijke rol speelden.

**8** *De leden van de CDA-fractie lezen dat de reikwijdte van de anti-witwasrichtlijn wordt vergroot zodat nu ook virtuele valuta's eronder komen te vallen. Het risico ontstaat met name doordat virtuele valuta's gepaard gaan met een hoge mate van anonimiteit en het mogelijk maken om anoniem transacties uit te voeren. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de gevolgen voor aanbieders van de grootste virtuele valuta's (Bitcoin en Ethereum) en de bezitters van deze valuta's. Hoeveel zullen particuliere bezitters merken van de implementatiewet zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

Met de implementatie van deze richtlijn worden aanbieders van diensten met virtuele valuta's, namelijk aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta's en fiduciaire valuta's en aanbieders van bewaarportemonnees verplicht om onder meer cliëntenonderzoek te verrichten en transacties te monitoren. De verplichtingen zijn vergelijkbaar met de verplichtingen die gelden bij girale overboekingen en het openen van bankrekeningen. Dit betekent bijvoorbeeld dat personen die gebruik willen maken van diensten met virtuele valuta's, worden gevraagd zich te identificeren (voor zover zij dit nog niet hebben gedaan) alvorens zij verdere diensten kunnen afnemen bij deze aanbieders. Daarnaast zullen deze aanbieders aan hun cliënten vragen stellen over de bron van de middelen die bij de transactie worden gebruikt en transacties weigeren als zij niet voldoende kunnen vaststellen of de transactie legitiem is.

### **§ 2.1.1. Reikwijdte aanbieders**

**9** *De leden van de VVD-fractie benadrukken dat veel aanbieders van cryptovaluta's zich buiten de directe reikwijdte van de Nederlandse overheid bevinden. Hoe wordt naleving van deze wetgeving dan geborgd en afdgedwongen?*

Een ieder die in of vanuit Nederland diensten met virtuele valuta's aanbiedt, moet zich registreren bij DNB. Dit betekent dat het aanbieden van deze diensten zonder een registratie na implementatie van deze wet illegaal is en DNB handhavend kan optreden als partijen zich op de Nederlandse markt richten zonder registratie. De eis van registratie geldt ook voor aanbieders die vanuit een andere lidstaat in Nederland diensten aanbieden, ongeacht of deze aanbieders reeds in die andere lidstaat zijn geregistreerd. Voor partijen afkomstig uit derde landen buiten de Europese Unie en die geen vestiging in de Europese Unie hebben, geldt een verbod om in Nederland diensten met virtuele valuta's aan te bieden. DNB zal handhavend optreden bij iedere aanbieder die in Nederland diensten aanbiedt en zich niet houdt aan de voorschriften in deze wet. Indien een aanbieder dit vanuit een andere lidstaat doet en DNB een overtreding constateert, dan zal DNB direct bij die partij handhavend optreden. Indien DNB daarbij moeilijkheden ondervindt, zal DNB de toezichthouder uit die andere lidstaat aanspreken. DNB kan in die gevallen afhankelijk zijn van haar collegatoezichthouder uit die andere lidstaat. Voor effectief toezicht is een goede Europese samenwerking tussen de verschillende nationale toezichthouders onmisbaar. DNB bereidt zich momenteel voor op haar aankomende toezichttaak en zal alle communicatie richting aanbieders van diensten met virtuele valuta's ook in het

<sup>10</sup> <https://www.fiod.nl/fiod-en-om-halen-witwasmachine-voor-cryptovaluta-offline/>

Engels publiceren. Ook voert DNB momenteel overleg met haar collega-toezichthouders, waarbij zij de handhaving van buitenlandse partijen die in Nederland diensten aanbieden onder de aandacht brengt. Ten overvloede wordt opgemerkt dat van aanbieders die grensoverschrijdend opereren wordt verwacht dat zij op de hoogte zijn van de geldende wettelijke vereisten in de verschillende landen waar zij hun diensten aanbieden.

**10** *De leden van de D66-fractie lezen dat de implementatiewet nieuwe verplichtingen introduceert voor custodian wallet providers, maar niet voor zogenaamde non-custodian wallet providers. In hoeverre kunnen non-custodian wallet providers dezelfde diensten aanbieden als custodian wallet providers? Verwacht de regering een verschuiving van de eerste naar de tweede groep aanbieders? Hoe groot acht de regering het risico dat juist malafide klanten zullen verschuiven naar de non-custodian wallet providers, aangezien de nieuwe verplichtingen voor hen niet gelden? In hoeverre acht de regering dit dan een effectieve maatregel? Kan de regering een overzicht verschaffen van de thans actieve custodian wallet-aanbieders die onder de voorgestelde plicht zouden vallen?*

Non-custodian wallet providers («software» portemonnees) verschillen van custodian wallet providers (bewaarportemonnees) in de zin dat de eerste partij geen toegang heeft tot de virtuele valuta's of de inloggegevens van haar klanten. Dit betekent bijvoorbeeld dat klanten van deze non-custodian wallets geen toegang meer hebben tot hun virtuele valuta's als zij hun inloggegevens kwijtraken. Om deze redenen gebruiken veel mensen diensten van custodian wallet providers. Non-custodian wallet providers zijn niet in staat als poortwachter te fungeren, aangezien zij geen toegang hebben tot de virtuele valuta's van hun klanten, waardoor zij transacties niet kunnen tegenhouden of geen volledige informatie hebben over de transacties die vanuit de non-custodian wallet worden uitgevoerd. Het is mogelijk dat malafide klanten meer gebruik gaan maken van non-custodian wallets. Zij zullen vermoedelijk wel eerder dan nu in beeld komen, bijvoorbeeld op het moment dat zij transacties verrichten naar custodian wallets (bewaarportemonnees) of omwisselplatformen. Malafide klanten zullen vermoedelijk op enig moment hun virtuele valuta willen omzetten in fiduciaire valuta. Hiervoor zijn zij afhankelijk van een omwisselplatform. De aanbieder van de custodian wallet en het omwisselplatform, die wel onder de Europese anti-witwasregelgeving valt, kan verplicht zijn om deze transactie als ongebruikelijk aan te merken, bijvoorbeeld omdat de herkomst van de middelen niet kan worden achterhaald.

### **§ 2.1.2. Registratie en toetsing beleidsbepalers**

**11** *De leden van de VVD-fractie vragen om hoeveel personen dit naar verwachting gaat.*

Het is op dit moment moeilijk om een inschatting te maken van het aantal personen voor wie deze verplichting gaat gelden. Een eerste inschatting van het aantal partijen dat zich zal moeten registreren, is dat het dertig aanbieders betreft, zie ook paragraaf 4.1.1. van de memorie van toelichting. Deze inschatting is echter beperkt omdat het enkel een schatting van Nederlandse partijen betreft, terwijl ook aanbieders uit andere lidstaten die in Nederland diensten willen aanbieden zich bij DNB zullen moeten registreren. Daarnaast zal het per aanbieder variëren hoeveel personen moeten worden getoetst. Het is nog onbekend hoeveel dagelijks beleidsbepalers en houders van een gekwalificeerde deelneming deze partijen hebben. Om een beter beeld te krijgen van het aantal

partijen dat zich moet registreren, zal DNB een online inventarisatie uitvoeren, waarin zij aan partijen vraagt om zich alvast bekend te maken.

### **§ 2.1.3. Cliëntenonderzoek en melden van ongebruikelijke transacties**

**12** *De leden van de VVD-fractie begrijpen de noodzaak van cliëntenonderzoek, maar constateren dat de huidige aanbieders daarvoor nog lang niet zijn toegerust. Hoe stelt de regering zich deze transitie voor? Krijgt de toezichthouder een begeleidende rol in dat proces? Hoe wordt de balans tussen innovatie en regelgeving bewaakt?*

DNB die belast is met het toezicht op deze aanbieders bereidt zich momenteel voor op haar aankomende toezichttaak. Het betreft een doelgroep die nu nog op geen enkele manier onder toezicht staat. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 12, zal DNB een online inventarisatie uitvoeren, zodat DNB zich een goed beeld kan vormen van de sector. Deze inventarisatie heeft ook tot doel om met partijen in contact te komen. Uiteraard is het de verantwoordelijkheid van de aanbieder zelf om zich voldoende voor te bereiden op aankomende regelgeving en om de nodige maatregelen te treffen zodat tijdig aan de eisen van de wet kan worden voldaan. DNB zal gesprekken voeren met deze aanbieders, zodat zij kan vaststellen aan welke guidance deze aanbieders behoefte hebben. Het toezicht dat DNB op deze aanbieders uitoefent, beperkt zich tot toezicht op de naleving van de Wwft en de Sanctiewet 1977. De eisen die op grond van de Wwft voor deze aanbieders gelden, volgen rechtstreeks uit de anti-witwasrichtlijn. Lidstaten mogen hier niet vanaf wijken, maar eventueel wel strengere eisen stellen. De verplichtingen uit de richtlijn gelden dus minimaal voor alle aanbieders in de Europese Unie. Er gelden in Nederland geen andere regels, zoals prudentiële eisen. Op die manier wordt voorkomen dat de innovatie onnodig belemmerd wordt.

**13** *De leden van de VVD-fractie vragen naar de ratio achter het bedrag van 15.000 euro in het kader van het cliëntenonderzoek. Is dit bedrag niet te hoog?*

Een Wwft-instelling is onder andere verplicht tot het verrichten van cliëntenonderzoek bij het aangaan van een zakelijke relatie en bij het verrichten van een incidentele transactie van ten minste 15.000 euro. Indien een zakelijke relatie wordt aangegaan geldt er derhalve geen ondergrens en moet altijd cliëntenonderzoek worden verricht. Dit geldt ook voor aanbieders van diensten met virtuele valuta's. Indien een aanbieder een incidentele transactie verricht voor een cliënt, moet cliëntenonderzoek worden verricht indien deze transactie een bedrag heeft van 15.000 euro of meer. Deze regels gelden, met uitzondering van natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper van goederen en kansspeelaanbieders, voor alle Wwft-instellingen. Dit betekent dat ook een bank bij een incidentele transactie pas vanaf een bedrag van 15.000 euro cliëntenonderzoek hoeft te verrichten. Een Wwft-instelling mag zich, indien er feitelijk sprake is van een zakelijke relatie, vanzelfsprekend niet verschuilen achter incidentele transacties om zo het cliëntenonderzoek te omzeilen.

**14** *De leden van de D66-fractie lezen dat er gekozen wordt voor een risicogebaseerde benadering ten aanzien van het verscherpt cliëntenonderzoek. Kan de regering aangeven in hoeverre een dergelijke risicogebaseerde benadering ertoe kan leiden dat bedrijven uit voorzorg meer gegevens zullen verzamelen dan strikt noodzakelijk? Kan de regering aangeven hoe zij dit beoordelen in het licht van het evenredigheidsbe-*



*ginsel zoals gedefinieerd in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie? Voorziet de regering een evaluatie van deze bepaling, om te bezien hoe prudent aanbieders omgaan met risicogebaseerd cliëntonderzoek? Kan de regering tevens toelichten op welke wijze nieuwe voornemens van het kabinet rondom het verbieden van contant geldtransacties boven een bepaald bedrag zich verhouden tot het voorgestelde regime rondom de verplichting tot het verrichten van cliëntonderzoek?*

Voor het antwoord op de vragen met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 56 tot en met 59. Het verbod op contante betalingen vanaf een bedrag van 3.000 euro zal gaan gelden voor natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper van goederen (handelaren). Deze groep valt nu onder de reikwijdte van de Wwft indien de betaling van die goederen in contanten plaatsvindt voor een bedrag van 10.000 euro of meer. Dit betekent dat zij pas bij transacties van dit bedrag of hoger cliëntonderzoek hoeven te verrichten. Een verbod op contante betalingen vanaf 3.000 euro betekent dat handelaren deze grens niet langer bereiken. Zij hoeven dus niet langer cliëntonderzoek te verrichten. Dit betekent ook dat de objectieve meldgrens van 10.000 euro of meer voor deze handelaren komt te vervallen. Het verbod op contant geld zal niet gaan gelden voor andere Wwft-instellingen zoals banken. Het verbod heeft dus ook geen invloed op de objectieve meldgrenzen die gelden voor andere Wwft-instellingen. Ik zet erop in om dit najaar een wetsvoorstel te consulteren waarin het verbod op contante betalingen vanaf 3.000 euro voor handelaren is uitgewerkt.

## **§ 2.2. Voorzien in solide waarborgen voor financiële stromen uit derde landen met een hoog risico**

**15** *De leden van de D66-fractie lezen dat de regering geen gebruik maakt van de lidstaatoptie om aanvullende maatregelen te treffen ten aanzien van financiële stromen uit hoogerisicolanden. Zij vragen de regering wat de omvang is van deze financiële stromen en waarom de regering afziet van aanvullende maatregelen. Heeft de regering in beeld welke lidstaten wel gebruik maken van deze lidstaatoptie en welke «extra maatregelen» zij treffen? Hoe waardeert de regering het risico dat, juist doordat Nederland hiervan afziet, er een toename zal zijn van financiële stromen uit hoogerisicolanden door Nederland? Van welke hoogerisicolanden heeft de regering de afgelopen jaren verzoeken gekregen omtrent de implementatie van deze richtlijn danwel de samenstelling van de Europese lijst van landen? En kan de regering toelichten wat precies de procedure is voor het opstellen van deze lijst als het gaat om het toevoegen en afvoeren van landen, en op welke wijze het Europees danwel Nederlands parlement hierbij betrokken wordt? Welke rol is hierbij weggelegd voor de (Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) en welke voor de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin-raad)?*

Zie voor een uitgebreide beantwoording het antwoord op vraag 18. Met betrekking tot de «extra maatregelen» wordt verwezen naar het antwoord op vraag 5 en wordt opgemerkt dat er vooralsnog geen lidstaten bekend zijn die gebruik maken van de mogelijkheid om aanvullende maatregelen te treffen.

**16** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering waarom er vooralsnog niet is gekozen om gebruik te maken van de lidstaatoptie om aanvullende maatregelen te treffen ten aanzien van financiële stromen vanuit hoogerisicolanden.*

Zie het antwoord op vraag 5.

**17** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om een actuele stand van zaken omtrent de lijst met hoogrisicolanden.*

**18** *De leden van de SP-fractie merken de extra aandacht voor hoogrisicolanden op. Zij vragen de regering welke landen als zodanig zijn aangeduid. Zij vragen wie dit bepaalt en op basis van welke factoren dat gedaan wordt. Zij vragen de regering daarbij ook of Nederland op deze lijst zal komen aangezien dit land de spil vormt in een netwerk van belastingontwijking dat wereldwijd overheden in hun taken ondermijnt.*

Dit antwoord strekt ter beantwoording van de vragen 15, 17 en 18. Op basis van artikel 9 van de huidige vierde anti-witwasrichtlijn heeft de EC de bevoegdheid om gedelegeerde verordeningen uit te vaardigen ter vaststelling van een lijst van derde landen met strategische tekortkomingen in hun nationale regimes ter bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme. Het doel van de lijst is om de risico's van witwassen en terrorismefinanciering te beheersen en het financiële stelsel binnen de Unie en het functioneren van de interne markt te beschermen tegen deze risico's. De EC is niet de enige instantie die een lijst met landen publiceert. De FATF zet de internationale standaarden op dit terrein en evalueert regelmatig de status van vrijwel alle landen ter wereld. Het opstellen van de lijst is geen doel op zich, het dient om de betreffende jurisdicties te stimuleren om de aangetroffen tekortkomingen te verhelpen en zo bij te dragen aan de wereldwijde inspanningen tegen witwassen en terrorismefinanciering. Elke vier maanden publiceert de FATF een lijst met landen die onvoldoende doen tegen witwassen en terrorismefinanciering en met landen die strategische tekortkomingen hebben, maar zich hebben gecommitteerd aan verbetering. De EC is zelfstandig lid van de FATF. De leden van de FATF en de EU hebben zich gecommitteerd aan het opvolgen van de aanbevelingen van de FATF.

De bevoegdheid tot het opstellen van gedelegeerde verordeningen is op basis van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan de EC verstrekt door het EP en de Raad gezamenlijk. Deze laatste twee organen van de EU kunnen deze bevoegdheid intrekken. Een specifieke gedelegeerde verordening tot vaststelling van een lijst met derde-hoogrisicolanden wordt pas van kracht als noch het EP noch de Raad binnen een maand na officiële aankondiging bezwaar hebben aangekend. Op verzoek kan deze termijn met een maand worden verlengd. Zowel een besluit van de JBZ-raad als dat van de Ecofinraad geldt als een Raadsbesluit. Het voorzitterschap bepaalt welk gremium het meest in aanmerking komt voor besluitvorming. In de praktijk zijn de ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid betrokken bij deze onderwerpen. Het EP en de Raad worden door de EC geïnformeerd tijdens de voorbereidingen voor het opstellen van een lijst met derde-hoogrisicolanden. De EC heeft voor het opstellen van deze lijst in 2018 een methodologie<sup>11</sup> opgesteld. Deze bestaat, kort gezegd, uit het identificeren van te beoordelen landen, het beoordelen van die landen aan de hand van acht bouwstenen en het bepalen van een totaalscore voor het betreffende land. De beoordelingscriteria zijn grotendeels gebaseerd op die van de FATF. Het voornaamste verschil is dat de EU hogere eisen stelt aan de beschikbaarheid van informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten en constructies. Op 7 maart 2019 heeft de Raad (unaniem) bezwaar gemaakt tegen de meest recente gedelegeerde verordening van de EC. De Raad heeft daarbij het grote belang van de lijst onderkend, maar wilde verzekeren dat de door de EC gevolgde procedure

<sup>11</sup> SWD(2018) 362 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Methodology for identifying high risk third countries under Directive (EU) 2015/849, zie: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd\\_2018\\_362\\_f1\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v2\\_p1\\_984066.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd_2018_362_f1_staff_working_paper_en_v2_p1_984066.pdf)

voldoet aan de daaraan te stellen eisen van zorgvuldigheid, dat de wijze van totstandkoming van de lijst transparant is en dat de betrokken derde landen eerst worden gehoord en de gelegenheid krijgen hun systeem te verbeteren voordat zij op de lijst belanden. Op dit moment vinden besprekingen plaats tussen de EC en de lidstaten om aanvullende afspraken te maken over de wijze van totstandkoming van de betreffende lijst en de verbetering van het proces. Naar verwachting zullen deze besprekingen voor eind 2019 worden afgerond en zal de EC dan een nieuwe gedelegeerde verordening opstellen. Na vaststelling zal de EC de aangepaste methodologie eveneens publiceren.

Zoals eerder aangegeven, heeft de EC de gedelegeerde bevoegdheid tot het vaststellen van deze lijst sinds de vierde anti-witwasrichtlijn. De eerste lijst stamt uit 2016 en is sindsdien drie keer gewijzigd. Tot en met 2018 heeft de EC bij het opstellen van een lijst met derde-hoogrisicolanden grotendeels de lijsten van de FATF gevolgd. In de praktijk ontstonden er wel afwijkingen door vertraging in het interne EU-proces en doordat het EP enkele malen aanpassing van de lijst heeft tegengehouden, waardoor de huidige lijst van de EC iets langer is dan de FATF-lijst. De huidige lijst dateert van 27 juli 2018 en bevat de volgende zestien landen, waarvan de schuingedrukte landen niet op de FATF-lijst staan: *Afghanistan, Bosnië en Herzegovina, Ethiopië, Guyana, Irak, Jemen, Laos, Oeganda*, Pakistan, Sri Lanka, Syrië, Trinidad en Tobago, Tunesië, *Vanuatu*, Iran en Democratische Volksrepubliek Korea. Via de in februari 2019 voorgestelde gedelegeerde verordening die door de Raad is verworpen, was de EC voornemens om elf landen die niet op de FATF-lijst staan aan deze lijst toe te voegen. Daarnaast ontbreken op de EU-lijst een aantal landen die wel op de FATF-lijst staan, namelijk de Bahama's, Botswana, Cambodja, Ghana en Panama. Het kabinet zet zich samen met andere lidstaten in voor een uniforme internationale lijst van derde hoogrisicolanden. De leden van de D66-fractie vragen welke (potentiële) derde hoogrisicolanden tijdens het proces van totstandkoming van de lijst de regering hebben benaderd over de samenstelling van de lijst. Ik kan deze contacten niet openbaar maken, aangezien dit de vertrouwelijke aard van het diplomatieke verkeer met deze landen zou schaden.

Het kabinet is niet voornemens om de lijst met derde-hoogrisicolanden te gebruiken als basis voor het streven om geldstromen uit onvrije landen openbaar te maken en tegen te gaan, zoals de leden van de VVD- en de GL-fractie vragen. Dit zou niet zinvol zijn, omdat de groep van landen met een risico op ongewenste beïnvloeding door vreemde mogendheden, organisaties of individuen een andere is dan die van de landen op de lijst met derde-hoogrisicolanden. Er is niet gebleken van een verband tussen de laatstgenoemde landen en onwenselijke of ontwrichtende geldstromen naar non-profit organisaties in Nederland.

Het doel van de lijst met derde-hoogrisicolanden is dat de landen op deze lijst zich beter inzetten om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. Dit is een andere lijst dan de Europese lijst van niet-coöperatieve jurisdicties op het gebied van belastingen, die tot doel heeft om schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan een wereldwijde fiscale minimum standaard in te voeren. De derde lijst met hoogrisicolanden en de fiscale lijst hebben dus twee verschillende doeleinden en kennen, met uitzondering van Trinidad en Tobago, geen overlap. Het gaat om twee op zich zelf staande lijsten. De hiervoor beschreven methodologie voor het opstellen van de derde hoogrisicolanden is alleen gericht op landen buiten de lidstaten van de EU en de EER. Mocht een lidstaat ernstige tekortkomingen hebben op het terrein van het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, dan staan de EC andere

middelen ter beschikking op basis van de Unieverdragen, zoals het starten van een inbreukprocedure.

### **§ 2.3 Bevorderen van uitwisseling van informatie**

**19** *De regering balanceert tussen beroepsgeheim en uitwisseling van informatie, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Is de informatie die wordt uitgewisseld met andere lidstaten gebonden aan dezelfde toezicht-vertrouwelijkheid? Welke instantie is hiervoor de toezichthouder?*

Vertrouwelijke informatie die toezichthouders verkrijgen in de uitoefening van hun taak mogen zij in beginsel niet verstrekken aan anderen. Op dit uitgangspunt zijn enkele uitzonderingen. Hieronder valt het verstrekken van deze informatie aan een buitenlandse toezichthoudende instantie. Voor deze verstrekking gelden dezelfde eisen als voor uitwisseling tussen binnenlandse toezichthoudende instanties. Dit betekent onder meer dat de verstrekking moet plaatsvinden binnen het genoemde doel en dat de geheimhouding van de informatie moet zijn gewaarborgd.

Ten aanzien van de naleving van de geheimhoudingsplichten is geen specifieke toezichthouder aangewezen. Als bij de verstrekking van informatie persoonsgegevens betrokken zijn, dan is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming bevoegd om handhavend op te treden. Daarnaast is van belang dat onrechtmatig verstrekte informatie door de ontvanger niet gebruikt kan worden in bijvoorbeeld procedures of bij het opleggen van sancties.

**20** *De leden van de D66-fractie lezen dat verdere uitwisseling van vertrouwelijke informatie tussen autoriteiten mogelijk wordt gemaakt. Waarom maakt Nederland geen gebruik van de lidstaatoptie ten aanzien van een samenwerkingsovereenkomst tussen toezichtautoriteiten?*

Nederland maakt gebruik van deze lidstaatoptie. De samenwerkingsovereenkomst is geregeld in artikel 57bis, vijfde lid, van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn en ziet op uitwisseling met vergelijkbare toezichthoudende autoriteiten op banken en andere financiële ondernemingen in derde landen. De mogelijkheid voor dergelijke samenwerkingsovereenkomsten is overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel en is geregeld in het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, onderdeel b, van de Wwft.

**21** *De leden van de SP-fractie vragen waarom er een verschil is tussen de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) als er informatie wordt uitgewisseld met instellingen als de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie. Klopt het dat De Nederlandsche Bank (DNB) geen informatie mag uitwisselen als het gaat om informatie die valt onder Wwft? Waarom geldt bij de Wwft wel een beroepsgeheim en bij de Wft niet? De leden van de SP-fractie zouden graag zien dat het verschil in kunnen uitwisselen ongedaan wordt gemaakt en op zo'n wijze dat verschillende instellingen wel gegevens kunnen uitwisselen teneinde witwassen, terrorismefinanciering en belastingontwijking op te sporen. Zij vragen een heldere toezegging van de regering.*

De Wft regelt een beroepsgeheim voor informatie die DNB en AFM verkrijgen bij het uitoefenen bij hun taak op grond van deze wet. De Wft bevat meerdere uitzonderingen op dit beroepsgeheim. Eén daarvan is dat het voor de AFM en DNB mogelijk is om vertrouwelijke informatie te delen met de zogenaamde partners binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC), waar, naast de AFM en DNB, de Belastingdienst, de politie,

de FIOD, de FIU-Nederland en het OM onder vallen. De Wwft bevat op dit moment een beroepsgeheim voor Wwft-toezichthouders, waardoor het nu voor hen niet mogelijk is om informatie uit te wisselen met de FEC-partners. Met dit wetsvoorstel wordt deze mogelijkheid ook in het kader van de Wwft geregeld. Hiermee worden de regimes van de Wft en de Wwft gelijkwaardig.

#### **§ 2.4 Beperken van de risico's van anonieme vooraf betaalde instrumenten**

**22** *De leden van de VVD-fractie vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat deze maatregelen witwassen via anonieme prepaidkaarten voldoende reduceren.*

In de impact assessment bij de richtlijn die is uitgevoerd door de EC, wordt verder ingegaan op de vraag in hoeverre het wenselijk is om anonieme prepaidkaarten te verbieden. Daarbij heeft de EC een risicogebaseerde benadering gehanteerd en zijn verschillende belangen tegen elkaar afgewogen. Zo geeft de EC aan dat het verbieden van anoniem elektronisch geld als gevolg heeft dat in alle gevallen cliëntenonderzoek moet worden verricht. Voor instellingen die elektronisch geld uitgeven brengt dit aanzienlijke nalevingskosten en administratieve lasten met zich. Buitensporige administratieve lasten kunnen ertoe leiden dat het gebruik van prepaidkaarten verdwijnt. Dit is volgens de EC om drie redenen niet wenselijk. Ten eerste omdat prepaidkaarten een effectief alternatief vormen voor contant geld, waarmee gebruikers eenvoudig goederen of diensten «op afstand» kunnen kopen, bijvoorbeeld online. Ten tweede omdat het verdwijnen van prepaidkaarten ertoe kan leiden dat contant geld als alternatief wordt gebruikt. Dit is onwenselijk omdat anoniem elektronisch geld beter traceerbaar is dan contant geld, waardoor de risico's op witwassen en financieren van terrorisme bij prepaidkaarten lager zijn dan bij contant geld. Ten derde omdat prepaidkaarten een duidelijke sociaal belang dienen, zoals financiële inclusie, maar ook bescherming tegen fraude en, in het geval van sommige lidstaten, betalingen van sociale uitkeringen. Afschaffen van anoniem elektronisch geld kan ertoe leiden dat kwetsbare groepen afhankelijk worden van een bankrekening, terwijl het houden van een bankrekening voor deze groep niet altijd mogelijk is.

Op basis van deze analyse bevat de richtlijn nieuwe maatregelen die het gebruik van anoniem elektronisch geld verder beperken, maar anoniem elektronisch geld niet in zijn totaliteit verbieden. De verwachting dat deze maatregelen de risico's op witwassen en financieren van terrorisme bij anoniem elektronisch geld voldoende reduceren, is gestoeld op deze afweging van de EC.

**23** *De leden van de CDA-fractie lezen dat anonieme prepaidkaarten gemakkelijk gebruikt kunnen worden voor terrorismefinanciering en dat de richtlijn hierom beperkingen stelt aan het gebruik van anonieme prepaidkaarten. De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering verder geen gebruik maakt van de lidstaatopties om het gebruik van anonieme prepaidkaarten verder aan banden te leggen. Deze leden achten dit onverstandig en vragen de regering om te kijken naar de mogelijkheid om anonieme prepaidkaarten geheel te verbieden in Nederland. Daarbij vragen zij de regering of zij kan bevestigen dat anonieme prepaidkaarten ook gebruikt worden bij ondermijnende criminaliteit. Ook lezen de leden van de CDA-fractie dat de regering anonieme prepaidkaarten in sommige gevallen als onmisbaar ziet, zoals in het geval van personen die in de procedure zitten voor het verkrijgen van een wettige verblijfstatus. De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom er in dergelijke*

*gevallen een anonieme prepaidkaart nodig is. Kan er niet ook worden volstaan met een prepaidkaart die op naam wordt afgegeven? Ook vragen deze leden hoe dit geregeld is in ons omringende landen, bijvoorbeeld in Duitsland. Kennen deze landen nog anonieme prepaidkaarten?*

Uit onderzoek van onder andere de FATF blijkt dat anonieme prepaidkaarten worden misbruikt voor (het financieren van) criminele activiteiten en financieren van terrorisme. Dit was ook één van de redenen om in de richtlijn verdere beperkingen te stellen aan het gebruik van anoniem elektronisch geld. Bij het stellen van beperkingen aan het gebruik van anoniem elektronisch geld moeten echter verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen, waarbij niet alleen de risico's op witwassen en financieren van terrorisme een rol spelen, maar ook het belang van financiële inclusie en het voorkomen van onnodige nalevingskosten en administratieve lasten. Voor personen die in de procedure zitten voor het verkrijgen van een wettelijke verblijfstatus is het vaak erg lastig om een bankrekening te openen. Zij kunnen om die reden geen gebruik maken van een debetkaart of creditkaart. Als deze personen enkel nog gebruik kunnen maken van niet-anonieme prepaidkaarten bestaat de kans dat banken of andere financiële ondernemingen deze prepaidkaarten niet meer beschikbaar willen stellen, omdat de uitgifte van deze kaarten te kostbaar wordt aangezien zij dan cliëntenonderzoek naar deze personen moeten verrichten. Dit heeft negatieve gevolgen voor de financiële inclusie van personen die in de procedure zitten voor het verkrijgen van een wettelijke verblijfstatus. Bij een totaalverbod op anoniem elektronisch geld is het daarnaast niet ondenkbaar dat bijvoorbeeld cadeaukaarten niet langer worden uitgegeven omdat het uitgeven van dergelijke kaarten niet langer rendabel is vanwege het cliëntenonderzoek dat dan moet worden verricht.

**24** *De leden van de SP-fractie vragen welke landen wel overgaan tot een totaalverbod op prepaidkaarten en wat de argumenten zijn van die landen. Kan de regering een overzicht geven?*

Uit de impact assessment bij de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn blijkt dat ten minste zes lidstaten een verbod hanteren op anoniem elektronisch geld, terwijl vijftien lidstaten nog wel anoniem elektronisch geld toestaan (binnen de grenzen die de richtlijn daaraan stelt). Ten tijde van de impact assessment hadden 7 lidstaten nog geen beslissing genomen. Het is onduidelijk welke landen een verbod op anoniem elektronisch hanteren. De argumenten om anoniem elektronisch geld wel of niet te verbieden, kunnen per lidstaat sterk verschillen. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat elektronisch geld door lidstaten voor uiteenlopende doelen worden gebruikt. Zo gebruiken sommige lidstaten elektrisch geld om sociale uitkeringen te betalen, terwijl andere lidstaten elektronisch geld alleen toestaan voor gebruik binnen de retailbranche.

## **§ 2.5 De bevoegdheden van en samenwerking tussen FIU's bevorderen**

**25** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering hoe zij aankijkt tegen de verhouding ongebruikelijke transacties en het aantal transacties dat daadwerkelijk verdacht wordt verklaard. Is dit in balans?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 53.

### **§ 3. Hoofdpunten wetsvoorstel**

**26** *De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat er met dit wetsvoorstel nieuwe mogelijkheden worden toegevoegd tot het uitwisselen van informatie. In hoeverre leidt dit er toe dat private partijen (zoals banken) meer informatie kunnen krijgen over burgers?*

De uitbreiding van de mogelijkheden om vertrouwelijke informatie uit te wisselen ziet enkel op uitwisseling tussen publieke autoriteiten, namelijk toezichthouders, opsporingsautoriteiten, de Rekenkamer en parlementaire enquêtecommissies. Er is in dit wetsvoorstel geen sprake van verstrekking van informatie aan private instellingen zoals banken of andere Wwft-instellingen.

#### **3.1. Uitbreiding reikwijdte**

**27** *De wijziging in de anti-witwasrichtlijn zorgt er onder meer voor dat handelaren in kunstvoorwerpen onder de Wwft worden gebracht indien er sprake is van een transactie van meer dan 10.000 euro, ongeacht of dit in contanten of giraal gebeurt, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Deze leden vragen de regering wanneer zij het in het plan van aanpak witwassen aangekondigde verbod op contant geld vanaf 3.000 euro kunnen verwachten? Zijn de maatregelen in deze implementatiewet bij het verschijnen van dat verbod nog wel actueel, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is het mogelijk om het verbod mee te nemen in deze implementatiewet, zo nee waarom niet?*

De implementatiewet beperkt zich tot de implementatie van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn. Het is staand kabinetsbeleid om richtlijnen beleidsarm in nationale wetgeving om te zetten. Spoedige implementatie is noodzakelijk vanwege de korte implementatietermijn van 18 maanden (de implementatiedeadline is 10 januari 2020). Het plan van aanpak witwassen is 30 juni jl. naar de Tweede Kamer verzonden. Het implementatiewetsvoorstel was op dat moment reeds aanhangig bij de Tweede Kamer en bevond zich dus in een stadium dat openbare consultatie en advisering van de Raad van State al had plaatsgevonden. Bij de andere maatregelen die in het plan van aanpak zijn aangekondigd, zal eveneens openbare consultatie en advisering door de Raad van State plaatsvinden voordat het wetsvoorstel bij uw Kamer aanhangig wordt gemaakt.

Het wetsvoorstel waarin het aangekondigde verbod op contante betalingen vanaf een bedrag van 3.000 euro wordt geïntroduceerd, wordt naar verwachting dit najaar geconsulteerd. Dit verbod zal gaan gelden voor beroeps- en bedrijfsmatige handelende kopers en verkopers van goederen, waaronder handelaren in kunstvoorwerpen. Naast dit verbod zal de wet nog andere maatregelen bevatten die zijn aangekondigd in het plan van aanpak witwassen. De voorziene inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2021.

Voor de kunstsector betekent dit dat zij vanaf 10 januari 2020 voor girale transacties van 10.000 euro of meer onder de reikwijdte van de Wwft vallen. Dit zal niet veranderen door het verbod op contant betalingen vanaf een bedrag van 3.000 euro.

#### **§ 3.2. Het aanpakken van de risico's m.b.t. witwassen en terrorismefinanciering met virtuele valuta's**

**28** *De leden van de fractie van GroenLinks begrijpen de gevoeligheid van dergelijke informatie, maar zouden toch graag meer willen horen over de*

*risico's van terrorismefinanciering. Hoe groot is deze dreiging? Hoe vaak blijken verdachte transacties daadwerkelijk te gaan om terroristen? Hoe verhouden de risico's met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering zich tot elkaar?*

Uit het openbare jaarverslag 2018 van de FIU-Nederland is af te leiden dat er in dat jaar 3.338 transacties door de FIU-Nederland verdacht zijn verklaard in het kader van terrorismefinanciering. Op basis van deze hiervan zijn uiteindelijk 665 dossiers opgesteld. Daarnaast zijn er in 2018 in het kader van (mogelijke) overtredingen van de Sanctiewet 1977 118 verdachte transacties verklaard door de FIU-Nederland, op basis waarvan er 29 dossiers zijn opgesteld. Deze dossiers kunnen bijdragen aan het tegengaan van terrorisme.

Het kabinet constateert dat er duidelijke signalen zijn dat terroristische organisaties zich steeds vaker financieren door middel van virtuele valuta's.<sup>12</sup> Net als bij witwassen zijn virtuele valuta's aantrekkelijke middelen voor het financieren van terrorisme en het ontwijken van sancties vanwege de verhoogde mate van anonimiteit en het digitale karakter waarmee eenvoudig en snel internationale transacties kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast is er momenteel geen toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977 door aanbieders van diensten met virtuele valuta's, waardoor het gebruik van virtuele valuta's een gemakkelijk middel is om sancties te ontlopen. Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3.

**29** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om uitgebreider te beschrijven wat het verband is tussen de gegevens die moeten worden opgeslagen en de reële dreiging van de openbare veiligheid.*

Aanbieders van diensten met virtuele valuta's die door dit wetsvoorstel onder de reikwijdte van de Wwft komen te vallen, krijgen vergelijkbare verplichtingen als bijvoorbeeld banken en andere financiële ondernemingen, namelijk het verrichten van cliëntenonderzoek, het monitoren van transacties en het melden van ongebruikelijke transacties. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bieden virtuele valuta's een grote mate van anonimiteit en zijn ze vanwege het digitale karakter vaak grensoverschrijdend, waardoor ze makkelijk gebruikt kunnen worden voor criminele doeleinden. In het antwoord op vraag 3 is aangegeven dat er verschillende indicaties zijn dat virtuele valuta's stelselmatig gebruikt worden voor criminele doeleinden. Op grond van de Wwft mogen aanbieders van diensten met virtuele valuta's een zakelijke relatie niet aangaan, of een incidentele transacties niet verrichten, als het cliëntenonderzoek niet kan worden afgerond of als een aanstaande cliënt onbeheersbare risico's op witwassen en financieren van terrorisme met zich brengt. Het cliëntenonderzoek kan bijvoorbeeld niet worden afgerond indien iemands identiteit niet kan worden geverifieerd of indien de uiteindelijk belanghebbende (UBO) niet achterhaald kan worden. Op deze manier kunnen cliënten niet anoniem blijven. Daarnaast hebben deze aanbieders de verplichting om de dienstverlening met een bestaande zakelijke relatie te beëindigen indien de risico's op witwassen en financieren niet beheerst kunnen worden. Op deze manier kunnen pogingen tot witwassen en het financieren van terrorisme sneller en beter beëindigd worden en wordt voorkomen dat (rechts)personen of entiteiten die op een sanctielijst staan alsnog transacties kunnen uitvoeren.

<sup>12</sup> Zie onder meer: <https://www.bellingcat.com/news/2019/08/09/the-evolution-of-bitcoin-in-terrorist-financing/>



**30** *De leden van de SP-fractie constateren dat de regering grenzen gaat stellen voor virtuele betalingen en meldingsplicht bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Zij constateren dat er voor contante betalingen andere grenzen komen te liggen. Zij vragen de regering helder op een rij te zetten welke grenzen er nu precies gelden bij verschillende poortwachters waarbij zij een betaling moeten melden bij de FIU. Is het wenselijk dat er verschillende grenzen zijn, komt dit het overzicht van poortwachters en toezichthouders ten goede? Zij vragen een uitgebreide reactie van de regering.*

Voor de meldingsplichtige instellingen gelden verschillende objectieve meldgrenzen. Dit houdt verband met de mate van het risico op witwassen en financieren van terrorisme dat verbonden is aan de dienstverlening door de desbetreffende instelling. De grenzen voor het melden van ongebruikelijke transacties zijn vastgelegd in de Bijlage indicatorenlijst van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Voor elke Wwft-instelling geldt de verplichting om een transactie te melden bij de FIU-Nederland waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme. Dit wordt ook wel de subjectieve indicator genoemd. Hierbij geldt geen onderscheid tussen de verschillende poortwachters. Naast deze subjectieve indicator geldt er een aantal objectieve indicatoren die per categorie instelling kunnen verschillen. De regering acht het wenselijk dat er verschillen bestaan in de objectieve meldgrenzen, omdat op deze manier recht wordt gedaan aan de risicogebaseerde benadering. De FIU-Nederland, die een wettelijke voorlichtingstaak heeft, maakt onderscheid tussen verschillende meldersgroepen. De FIU-Nederland onderhoudt regelmatig contact met deze groepen en informeert hen over de regels die voor hen gelden en over de voor hen relevante ontwikkelingen. Voor een volledig overzicht van de objectieve meldgrenzen wordt verwezen naar de Bijlage indicatorenlijst van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

### **§ 3.2.1. Poortwachterfunctie**

**31** *De leden van de VVD-fractie vragen naar de effectiviteit van de poortwachtersfunctie. Rapporteren alle groepen met een poortwachtersfunctie voldoende en een hoeveelheid die verwacht kan worden of blijven sommige groepen achter? Indien dit laatste, welke maatregelen worden hiertegen genomen? Kunnen cijfers voor de laatste jaren gegeven worden?*

De cijfers van de aantallen meldingen zijn te vinden in de openbare jaarverslagen van de FIU-Nederland, die zij op haar website publiceert. Deze worden ook aan uw Kamer aangeboden. De aantallen meldingen zijn per sector uitgesplitst. In 2016 zijn er in totaal 417.067 ongebruikelijke transacties gemeld. In 2017 waren er 361.015 ongebruikelijke transacties en in 2018 zijn er 753.352 ongebruikelijke transacties gemeld. Er zijn in 2018 57.950 transacties verdacht verklaard, waarmee een bedrag van meer dan 9,5 miljard euro gemoeid was.

Het hoge aantal ongebruikelijke transacties in 2018 wordt voornamelijk veroorzaakt door meldingen op grond van de objectieve indicator derde hoogrisicolanden. Die geldt sinds de inwerkingtreding van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn op 25 juli 2018. Op grond van deze indicator moeten meldplichtige instellingen alle transacties van en naar derde hoogrisicolanden melden. Deze objectieve indicator komt op korte termijn te vervallen, zodat een meer risicogebaseerde benadering mogelijk wordt. Het aantal meldingen op grond van deze objectieve indicator betrof 358.609. In 2018 zijn er zonder dit aantal 394.743 (753.352

– 358.609) ongebruikelijke transacties gemeld. Een lichte stijging ten opzichte van 2017.

Banken en betaaldienstverleners zorgen voor de meeste meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Money transfers worden door de FIU-Nederland het vaakst als verdacht verklaard, gevolgd door contante transacties. Kijkend naar de aantallen gemelde ongebruikelijke transacties, en naar de geïdentificeerde risico's met de grootste potentiële impact op witwassen<sup>13</sup>, zouden bijvoorbeeld van trustkantoren meer ongebruikelijke transacties mogen worden verwacht. Op diverse manieren wordt getracht het meldersgedrag van instellingen te verbeteren. Er is allereerst een niet-melders overleg tussen opsporingsinstanties en alle Wwft-toezichthouders. Dit overleg is opgezet om meldingsplichtige instellingen strafrechtelijk te vervolgen voor het (herhaaldelijk) niet melden van ongebruikelijke transacties. Daarnaast onderhoudt de FIU-Nederland contact (relatiebeheer) met de verschillende meldersgroepen, onder andere om het meldgedrag te bevorderen en te verbeteren. Ook de Wwft-toezichthouders geven informatie over de naleving van de meldplicht. Hetzelfde gebeurt door verschillende branche- en beroepsorganisaties. Voorts verstrekt de FIU-Nederland inlichtingen over het meldgedrag van instellingen aan de Wwft-toezichthouders. De FIU-Nederland verzendt periodiek, namelijk elk kwartaal, gestandaardiseerde en geaggregeerde rapportages aan de toezichthouders. Dit geeft hen meer handvatten om hun toezicht gericht uit te voeren. Daarnaast kunnen Wwft-toezichthouders zelf ook gerichte verzoeken doen aan de FIU-Nederland om informatie over het meldgedrag van een specifieke instelling die onder zijn toezicht valt.

**32** *De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij het haalbaar achten dat private partijen de poortwachtersfunctie uitvoeren. Waarom is er gekozen voor de huidige invulling van de poortwachtersfunctie? Verwacht de regering dat deze effectief uitgevoerd kan en zal worden door alle bedrijven wanneer zelfs de grootste banken haar poortwachtersfunctie steeds schenden en nog steeds niet voldoen aan wetgeving? Ziet de regering het gevaar voor diversiteit en toetreding in de markt wat kan leiden tot monopolievorming? Deze leden vragen de regering of deze poortwachtersfunctie niet meer in publiek beheer moet worden gebracht.*

Het beleggen van de poortwachtersfunctie bij banken, andere financiële ondernemingen en verschillende beroepsbeoefenaars wordt internationaal gezien als de meest effectieve manier om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Dit volgt niet alleen uit de Europese anti-witwasregelgeving, maar ook uit de standaarden van de FATF. Deze instellingen en beroepsbeoefenaars hebben direct contact met de klant bij het aangaan van een zakelijke relatie en hebben doorlopend zicht op de klant na het aangaan van een zakelijke relatie. Zij zijn daarmee bij uitstek in staat om maatregelen te treffen om aan de voorkant witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen en om direct maatregelen te treffen als gedurende de zakelijke relatie zich risico's voordoen op witwassen en financieren van terrorisme. Zie ook het antwoord op vraag 49.

Instellingen moeten hun eigen klanten kennen en de transacties die zij voor deze klanten verzorgen te monitoren. Naar aanleiding van de transactie van ING heeft DNB in haar brief ook aangegeven dat naar haar mening instellingen in staat moeten zijn om de verplichtingen adequaat na te leven.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2018–2019, 31 477, nr. 22

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2018–2019, 31 477, nr. 27

### **§ 3.2.2. Registratieplicht**

**33** *De leden van de D66-fractie begrijpen dat mede op advies van de Raad van State (RvS) wordt afgezien van een vergunningplicht. In plaats daarvan wordt gekozen voor een registratieplicht, waarbij DNB de registratie kan intrekken. Kan de regering aangeven in hoeverre dit verschilt van de eerdere vergunningplicht?*

Er zijn drie gronden op grond waarvan DNB registratie kan weigeren. Dat is als de aanbieder a) bij een verzoek tot registratie onjuiste gegevens aanlevert, b) bij een verzoek tot registratie onvolledige gegevens aanlevert of c) als de dagelijks beleidsbepalers van de aanbieder niet betrouwbaar en geschikt zijn. De gegevens die bij de registratie moeten worden aangeleverd zijn opgenomen in artikel 23c, eerste lid, van de implementatiewet en zullen bij lagere regelgeving worden uitgewerkt. Tijdens de registratietermijn van twee maanden beoordeelt DNB of aan de drie voorwaarden voor registratie is voldaan. Indien dat het geval is, gaat DNB over tot registratie. Doel van de registratie is dat DNB een inschatting kan maken van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme bij de aanbieder en dat DNB zich een beeld kan vormen of de aanbieder in staat is om te voldoen aan zijn verplichtingen. Het wel of niet registreren door DNB is dus gekoppeld aan de hiervoor genoemde drie gronden. Bij een vergunningplicht vindt een uitgebreidere toets plaats, waarbij de gronden om de vergunning wel of niet te verlenen ook uitgebreider zijn. DNB beoordeelt tijdens de termijn voor het verlenen van een vergunning of de partij die de vergunning aanvraagt, in staat is om te voldoen aan alle eisen die de wet stelt.

Er bestaat wel een plicht tot registratie, waardoor aanbieders niet zonder registratie hun diensten mogen aanbieden. Een registratieplicht brengt ook met zich mee dat als DNB een registratie doorhaalt, dat een aanbieder zijn dienstverlening moet staken.

**34** *De leden van de SP-fractie constateren dat de regering het wetsvoorstel heeft aangepast naar aanleiding van kritiek door de RvS. Zij zien hierbij dat deze aanpassingen weinig recht doen aan de opmerkingen van de RvS. Zij vragen de regering of via de huidige invulling van de registratieplicht genoeg risico's zijn weggenomen. Zij vragen de regering of zij in een aparte wet of een wijziging van de Wft toch een vergunningplicht zullen invoeren. Bovendien vragen zij of het niet tijd is voor een vergunningplicht voor alle nieuwe financiële producten daar dit enorme schandalen zoals het derivatendrama zou hebben voorkomen.*

Het verschil tussen een registratieplicht en een vergunningplicht is uiteen gezet in het antwoord op de vorige vraag. Bij een registratie vindt er, anders dan bij vergunningverlening, geen toets plaats of de aanbieder in staat is om te voldoen aan de eisen die de wet stelt. Dit is een belangrijk verschil tussen beide systemen dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State in de implementatiewet is opgenomen.

Een aanbieder mag geen diensten verlenen zonder dat hij geregistreerd is. Doel van de registratie is om een inschatting te kunnen maken van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme bij de aanbieder en om een beeld te vormen of de aanbieder in staat is om te voldoen aan zijn wettelijke verplichtingen. Op deze manier is DNB in staat om effectief risicogebaseerd toezicht uit te oefenen op deze aanbieders. Een voorwaarde voor registratie is dat de dagelijks beleidsbepalers van deze aanbieders betrouwbaar en geschikt zijn. Dit betekent dat zonder vaststelling van de betrouwbaarheid en geschiktheid DNB niet mag overgaan tot registratie. Deze voorwaarde voorkomt dat deze aanbieders

worden bestuurd door criminele of anderszins ongeschikte personen, zoals personen die onvoldoende kennis hebben van de geldende regels of van virtuele valuta's. Bovendien kan DNB de registratie van een aanbieder doorhalen indien een aanbieder niet voldoet aan zijn verplichtingen op grond van de Wwft of de Sanctiewet 1977. Omdat een registratie een voorwaarde is voor dienstverlening, moet een aanbieder bij het doorhalen van de registratie zijn dienstverlening staken. Daarmee zijn de risico's op witwassen en financieren van terrorisme die bij deze aanbieders kunnen bestaan, voldoende beheerst.

Zoals ook in de toelichting bij het wetsvoorstel uiteen is gezet, beperkt het toezicht op deze aanbieders zich tot het toezicht op de naleving van integriteitregels, oftewel tot de eisen in de Wwft en de Sanctiewet 1977. Er gelden voor deze aanbieders geen andere wettelijke eisen, dus ook geen eisen die kenmerkend zijn voor de Wft, zoals prudentiële eisen. Om die reden ligt een vergunningstelsel in de Wft niet voor de hand. Zoals hiervoor toegelicht, acht het kabinet met de toekomstige registratieplicht voor deze aanbieders in de Wwft de risico's op witwassen en financieren van terrorisme voldoende ondervangen. Om die reden bestaat er vooralsnog geen voornemen om een vergunningplicht in een aparte wet of in de Wft op te nemen.

Om een volgend schandaal te voorkomen is het van belang dat de cultuur bij banken op orde is. Een gezonde cultuur moet primair uit de sector zelf komen en de sector heeft hiertoe stappen gezet, waaronder de invoering van de bankierseed of -belofte en het daaraan verbonden tuchtrecht. Ook de overheid heeft maatregelen genomen om perverse prikkels zoveel mogelijk weg te nemen. Zo is de algemene zorgplicht in de Wet op het financieel toezicht verankerd, die voorschrijft dat financiële dienstverleners de gerechtvaardigde belangen van de klant in acht nemen of, in geval van advisering, handelen in het belang van de klant. Op productniveau bestaat er de regeling van het productontwikkelingsproces om ervoor te zorgen dat bij de ontwikkeling van producten rekening wordt gehouden met de belangen van de klant, zodat massaschade voor consumenten en de maatschappij als gevolg van pertinent slechte financiële producten wordt voorkomen. Mede gelet hierop zie ik geen aanleiding voor een vergunningplicht voor nieuwe producten.

### **§ 3.2.3. Uitvoering en toezicht**

**35** *De leden van de D66-fractie vragen omtrent de uitvoeringspraktijk specifiek in te gaan op het probleem dat het vaak om internationaal en per definitie op internet opererende partijen zal gaan. De criteria van het Europees Hof van Justitie lijken vooralsnog niet erg eenduidig over de vraag wanneer exact het Nederlands recht van toepassing zal zijn op een specifieke gebruiker. Kan de regering nader uiteenzetten waar zij het vertrouwen omtrent de handhaafbaarheid van voorgesteld verbod op baseert? Overigens vragen zij zich af over welke licenties deze aanbieders thans dienen te beschikken? Welke acties zullen worden ondernomen om te voorkomen dat hierbij sprake zal zijn van «regulatory arbitrage» door deze aanbieders, niettegenstaande wat de RvS hierover opmerkt in haar advies onder 2c?*

De richtlijn bepaalt dat lidstaten moeten waarborgen dat aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta's en fiduciaire valuta's en aanbieders van bewaarportemonnees worden geregistreerd. Het is niet de bedoeling dat aanbieders deze registratieplicht kunnen omzeilen door alleen in andere lidstaten diensten aan te bieden. Iedere lidstaat zal voor zich wettelijk vastleggen dat aanbieders van deze diensten geregistreerd moeten zijn. Het Nederlandse recht is ook van toepassing op buitenlandse

aanbieders die hun diensten in Nederland aanbieden. Dit betekent dat deze buitenlandse aanbieders zich moeten registreren bij DNB en DNB handhavend kan optreden indien zij de wet overtreden. Indien DNB hierbij moeilijkheden ondervindt, werkt DNB samen met toezichthouders in andere lidstaten (zie ook het antwoord op vraag 9). Voor buitenlandse aanbieders uit landen buiten de Europese Unie die geen vestiging in de Europese Unie hebben, geldt een verbod om in Nederland diensten aan te bieden.

Aanbieders van diensten met virtuele valuta's hoeven nu niet over een licentie te beschikken. Bij de toets of diensten in Nederland worden aangeboden, moeten de criteria van het Europese Hof van Justitie worden gevolgd. Dit zal casuïstisch zijn, en dus afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden van het geval. De toets of er sprake is van een aanbieder die zich richt op de Nederlandse markt is niet nieuw en speelt ook bij andere digitale, grensoverschrijdende dienstverlening.

**36** *De leden van de SP-fractie erkennen dat het goed is dat er meer toezicht komt, zeker ook actiever toezicht dan enkel prudentieel. Toch vragen deze leden zich af hoe deze wet zich verhoudt tot allerhande discussies, zeker ook op Europees niveau, waarbij het toezicht op witwassen meer Europees belegd zou gaan moeten. Bestaat de kans, zo vragen deze leden, dat er nu veel inspanning en investering wordt geleverd om toezicht op te bouwen en uit te breiden, terwijl de taak straks bij een Europees agentschap of de ECB belegd zal worden. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?*

Er vindt op dit moment geen prudentieel toezicht plaats op deze aanbieders. DNB is aangewezen als integriteittoezichthouder, wat inhoudt dat DNB toezicht gaat houden op de naleving van de Wwft door deze aanbieders. Het kabinet is voorstander van een Europees toezichtmechanisme, zoals ook wordt vermeld in het paper dat als onderdeel van het plan van aanpak witwassen op 30 juni 2019 naar de Tweede Kamer is verzonden. In dit paper is uiteengezet dat er een Europese anti-witwastoezichthouder zou moeten komen die het anti-witwastoezicht samen met de nationale anti-witwastoezichthouders uitoefent op banken en andere financiële ondernemingen. Uit de recent gepubliceerde *post mortem review* waarin de EC onderzoek heeft gedaan naar de recente witwasschandalen bij Europese banken, valt op te maken dat ook de EC nadenkt over het beleggen van (een deel van) het anti-witwastoezicht op Europees niveau. De EC zal nog dit jaar met concrete voorstellen komen. Aanbieders van diensten met virtuele valuta's zijn geen bank of andere financiële onderneming. De kans dat zij op termijn onder Europees anti-witwastoezicht komen te vallen, lijkt daardoor gering. Het toezicht op aanbieders van virtuele valuta's zal dus vooralsnog nationaal belegd blijven en niet op Europees niveau worden uitgevoerd. Dit betekent ook dat de kans dat er nu nationaal onnodige inspanningen en investeringen worden geleverd voor het realiseren van toezicht op aanbieders van diensten met virtuele valuta's, zo goed als afwezig is.

#### **§ 3.2.4. Uitvoering bestuurderstoetsing**

—

#### **§ 3.2.5. Inzichtelijke formele en feitelijke zeggenschapsstructuur**

—

### **§ 3.2.6. Beheerste en integere bedrijfsvoering**

–

### **§ 3.3. Derde-hoogrisicolanden**

**37** *De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de bancaire dienstverlening aan Nederlandse expats. Hoe wordt voorkomen dat Nederlandse expats bankdiensten worden geweigerd omdat zij, doorgaans tijdelijk, in een hoogrisicoland verblijven?*

In eerdere antwoorden op Kamervragen is aangegeven dat banken hun klantacceptatiebeleid baseren op een door de bank zelf bepaalde ondernemersstrategie en door hun gewenste risicoprofiel. Hierbij spelen veel verschillende factoren een rol die door banken zelf worden gewogen, zoals het bestaande kader van wet- en regelgeving evenals de door banken gewenste risicobereidheid. Een bank kan besluiten zich te willen richten op klanten die in Nederland en Europa wonen.<sup>15</sup> Ik heb 21 augustus jl. toegezegd om in overleg te treden met banken om te spreken over de ontwikkelingen rond de toegang van Nederlanders in het buitenland, waaronder Nederlandse expats, tot dienstverlening van banken.<sup>16</sup>

**38** *De leden van de VVD-fractie vragen of de lijst met risicolanden gegeven kan worden. Deze leden vragen of de regering deze lijst ook als basis gebruikt voor het streven om geldstromen uit onvrije landen openbaar te maken en tegen te gaan. Zo ja; hoe? Zo nee; waarom niet?*

Voor de beantwoording wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 15, 17 en 18.

**39** *De leden van de CDA-fractie vragen naar het, op dit moment, vrijwillige karakter van de «illustratieve» lijst van tegenmaatregelen die in de Wwft wordt opgenomen. De leden van de CDA-fractie vragen naar de mogelijke nadelen of nadelige effecten van het verplicht stellen van deze tegenmaatregelen. Is de regering van plan alle tegenmaatregelen in de toekomst verplicht te stellen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 5.

**40** *De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe de lijst voor hoogrisicolanden wordt vastgesteld en of het mogelijk is dat er voor witwassen en belastingontduiking verschillende landenlijsten ontstaan. Zij vragen de regering of zij dit wenselijk vindt.*

Voor de beantwoording wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 15, 17 en 18.

### **§ 3.4 Uitwisseling van informatie tussen autoriteiten**

**41** *De leden van de VVD-fractie vinden een goede uitwisseling van informatie tussen overheidsinstanties van groot belang. De hier getroffen maatregelen doen echter niets voor de beoogde uitwisseling van informatie tussen financiële instellingen. Deze leden roepen in herinnering dat de regering, bij monde van de ministers van Financiën en Justitie &*

<sup>15</sup> Aangangsel Kamerstukken II, 2016–2017, nr. 853 en Aangangsel Kamerstukken II, 2017–2018, nr. 2433 en Aangangsel Kamerstukken II, 2018–2019, nr. 3634.

<sup>16</sup> Aangangsel Kamerstukken II, 2018–2019, nr. 3634

*Veiligheid, in de media hebben betoogd dat banken in de gelegenheid moeten zijn elkaar te informeren over de weigering of exit van klanten. Hoe en wanneer gaat de regering dat mogelijk maken?*

Ik ben het met de leden van de VVD-fractie eens dat de Wwft-instellingen extra ondersteuning verdienen bij het uitvoeren van hun taken op grond van de Wwft. Het vergroten van de effectiviteit van de poortwachters van het financiële stelsel is een belangrijk onderdeel in het voorkomen van het gebruik van dat stelsel voor witwassen, de onderliggende delicten en terrorismefinanciering. In het plan van aanpak witwassen dat ik samen met de Minister van Justitie en Veiligheid op 30 juni 2019 aan uw Kamer heb gestuurd, vormt dit dan ook een aparte pijler. Ten behoeve van de maatregelen om de effectiviteit van de poortwachtersfunctie te vergroten hebben wij onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor meer informatie-uitwisseling. Op basis van dit onderzoek gaan wij op verschillende punten de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de Wwft-instellingen uitbreiden. Op dit moment bereid ik een wetsvoorstel voor om deze uitbreidingen te realiseren. Een concept van dit wetsvoorstel zal in het najaar openbaar worden geconsulteerd. De genoemde mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen Wwft-instellingen maken geen onderdeel uit van onderhavig wetsvoorstel omdat dit geen onderdeel vormt van de implementatie van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn, waartoe dit wetsvoorstel zich beperkt.

**42** *De leden van de CDA-fractie constateren dat de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn veel barrières wegneemt ten aanzien van het mogen uitwisselen van informatie tussen toezichthouders. Met de Wft en de Wwft is er een ingewikkeld web ontstaan ten aanzien van de grondslag op basis waarvan informatie mag worden uitgewisseld. De leden van de CDA-fractie vragen of er met deze implementatiewetgeving meer duidelijkheid zal komen over welke informatie er gedeeld mag worden en op welke basis? In hoeverre worden toezichthouders hierover geïnformeerd en bijgepraat over deze ontwikkelingen?*

Met dit wetsvoorstel wordt het geheimhoudingsregime en de mogelijkheden voor uitwisseling van vertrouwelijke informatie door toezichthouders in de Wwft grotendeels gelijkgetrokken met de regeling hiervoor in de Wft. De AFM en DNB krijgen daarmee derhalve te maken met een eenduidig stelsel van informatie-uitwisseling bij de uitvoering van hun verschillende taken. Zo wordt bijvoorbeeld het delen van informatie met de FEC-partners op gelijke wijze geregeld in beide wetten. De toezichthouders zijn ook betrokken bij het opstellen van dit wetsvoorstel en zijn op de hoogte van het gelijktrekken van de geheimhoudingsregimes.

**43** *De leden van de D66-fractie lezen dat er meer uitwisseling van informatie mogelijk wordt. Het wordt mogelijk om vertrouwelijk informatie die op grond van de Wwft is verkregen te delen met alle partijen binnen het Financieel Expertise Centrum. Kan de regering per autoriteit aangeven welke wijziging in toegang tot informatie dit voor de autoriteit betekent en waarom dit noodzakelijk en evenredig is in verhouding tot het beoogde doel van de implementatiewet? De aan het woord zijnde leden lezen voorts dat informatieuitwisseling mogelijk wordt tussen integriteit-toezichthouders en Europese en nationale parlementaire onderzoekscommissies en de Algemene Rekenkamer. Om welke informatie gaat het dan precies? Valt hieronder ook vertrouwelijke informatie?*

Met onderhavig wetsvoorstel kunnen alle Wwft-toezichthouders onder voorwaarden vertrouwelijke informatie delen met de FEC-partners. Deze mogelijkheid is geregeld op basis van de grondslag in de richtlijn om informatiedeling toe te kunnen staan tussen toezichthouders en autori-

teiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van het bestrijden of onderzoeken van witwassen en de daarmee verband houdende basisdelicten of terrorismefinanciering. Alle genoemde partners van het FEC houden zich hiermee bezig. De Wwft-toezichthouders kunnen op deze wijze relevante informatie over witwassen en financieren van terrorisme delen met de FEC-partners. De informatie mag alleen hiervoor gebruikt worden.

Ten aanzien van de Algemene Rekenkamer en parlementaire enquêtecommissies geldt dat Wwft-toezichthouders vertrouwelijke informatie kunnen delen als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak van de Algemene Rekenkamer of de enquêtecommissie. Die noodzakelijkheid moet blijken uit de concrete onderzoeksopdracht. Op grond van het voorgestelde artikel 22a, vijfde lid, Wwft zijn deze partijen gehouden verkregen vertrouwelijke informatie geheim te houden en mag informatie alleen openbaar gemaakt worden als deze niet te herleiden is tot individuele personen.

**44** *De leden van de SP-fractie vragen de regering wie uiteindelijk toezicht zal houden op de naleving van deze wetgeving. Zij vragen daarbij of deze toezichthouder hier genoeg capaciteit en kennis voor in huis heeft. Daarbij lezen zij dat de «samenwerkingsmogelijkheden worden uitgebreid». Deze leden vragen de regering of dit niet al mogelijk was en zo nee waarom niet. Zij vragen de regering hoe het delen van informatie tussen toezichthoudende specifiek verschilt tussen de Wft en de Wwft. Daarbij vragen zij ook waarom het tot een Europese richtlijn moest duren voordat deze samenwerkingsmogelijkheid werd ingericht. Zij vragen de regering hoe de positie van het Openbaar Ministerie, Politie, FIU en andere opsporingsautoriteiten was en hoe deze zal veranderen. Zij vragen de regering om een overzicht van toezichthoudende autoriteiten in de financiële sector die nu niet voldoende met elkaar kunnen samenwerken om hun taak effectief en efficiënt uit te oefenen.*

Onderhavig wetsvoorstel wijzigt de Wwft. De aangewezen toezichthouders in de Wwft voor de verschillende categorieën instellingen en beroepsbeoefenaars zijn verantwoordelijk voor het toezicht. Dit betreft de AFM, DNB, Bureau Financieel Toezicht (BFT), Bureau toezicht Wwft (BTW), de Kansspelautoriteit (Ksa) en de deken. Het is van belang dat deze toezichthouders over voldoende capaciteit beschikken. Samen met de Minister van Justitie en Veiligheid bevragen wij de toezichthouders hier regelmatig op en waar nodig wordt dit uitgebreid. In het plan van aanpak witwassen, dat wij op 30 juni 2019 aan uw Kamer hebben verzonden, is aangekondigd dat het BFT en de FIU-Nederland aanvullende middelen krijgen voor hun taken en hebben we toegezegd om de vinger aan de pols te houden of de capaciteit voldoende geborgd is. Verder breidt DNB haar capaciteit uit voor het toezicht op aanbieders van diensten met virtuele valuta's. DNB voert momenteel een toets uit naar de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het toezicht op aanbieders van diensten met virtuele valuta's, waarbij zij nader ingaat op de te verwachten benodigde capaciteit. Een reactie op deze toets wordt opgenomen in de toelichting op het implementatiebesluit dat op korte termijn zal worden geconsulteerd.

De toezichthouders op de Wwft werken al op verschillende manieren samen. Ook delen zij onderling informatie waar nodig. Hier bestaat al een grondslag voor in de Wwft. Deze informatie-uitwisseling beperkte zich tot het uitwisselen tussen Wwft-toezichthouders onderling. Met onderhavig wetsvoorstel wordt informatiedeling tussen Wwft-toezichthouders en andere partijen geregeld. Dit betreft het delen van informatie met de FEC-partners, prudentiële toezichthouders, de Algemene Rekenkamer en



parlementaire enquêtecommissies. Met de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn worden voor deze uitwisselingen grondslagen geboden. Hiermee kunnen alle toezichthouders op de financiële sector voldoende informatie met elkaar delen voor de uitvoering van hun taken.

### **§ 3.5. Anonieme, vooraf betaalde betaalinstrumenten**

**45** *De leden van de D66-fractie lezen dat voor online betalingen met elektronisch geld en voor terugbetaling in contanten danwel opname in contanten een cliëntonderzoek moet plaatsvinden wanneer het bedrag meer dan 50 euro bedraagt. Waarop is deze grens van 50 euro gebaseerd? Om hoeveel transacties zal het naar verwachting gaan?*

Uit de impact assessment van de EC wordt niet goed duidelijk waar het bedrag van 50 euro op is gebaseerd. Ook is het onduidelijk hoeveel transacties het betreft. Het gebruik van anonieme prepaidkaarten wordt in de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn verder ingeperkt. Allereerst wordt het maximale bedrag dat op een niet herlaadbare (anonieme) prepaidkaart mag worden opgeslagen, beperkt van 500 euro naar 300 euro. Ten tweede wordt het bedrag dat per maand op een herlaadbare (anonieme) kaart mag worden opgeslagen, verlaagd van 250 euro naar 150 euro. Deze limieten gelden als de prepaidkaarten alleen voor nationale transacties kunnen worden gebruikt. De EC acht de risico's van anoniem elektronisch geld bij online betalingen en bij terugbetaling dan wel opname in contanten dermate groot, dat het gebruik hiervan nog verder dient te worden beperkt. De risico's bij online betalingen zijn groter omdat dergelijke betalingen «op afstand» worden verricht en daardoor moeilijk te traceren zijn. Ook contant geld is moeilijk traceerbaar. Hierdoor zijn de risico's op witwassen en financieren van terrorisme bij dergelijk gebruik van elektronisch geld groter.

**46** *De leden van de SP-fractie ragen de regering naar de redentie en bewijs voor de overtuiging dat vooraf betaalde betaalinstrumenten gemakkelijk kunnen worden gebruikt voor terrorismefinanciering. Zij vragen welke betaalinstrumenten dit dan specifiek betreft. Daarbij vragen zij ook hoe vaak dit al voor is gekomen. Zij vragen waarom prepaidkaarten niet volledig afgeschaft worden en welke nadelen hieraan kleven.*

Prepaidkaarten vormen een alternatief voor debetkaarten en creditkaarten. Voor debetkaarten is een rekening bij een bank (of andere financiële onderneming) vereist en voor creditkaarten moet de kredietwaardigheid van de houder getoetst worden. Bij prepaidkaarten moet een onderscheid worden gemaakt tussen kaarten die een beperkt gebruik hebben, bijvoorbeeld omdat ze slechts bij één aanbieder besteed kunnen worden, en prepaidkaarten die dat niet hebben. Deze «open» prepaidkaarten kunnen vervolgens weer oplaadbaar en niet oplaadbaar zijn. Met name de herlaadbare, open prepaidkaarten brengen risico's op witwassen en financieren van terrorisme met zich. Het huidig regelgevend kader maakt het namelijk mogelijk dat bij de uitgifte van deze prepaidkaarten geen cliëntenonderzoek hoeft te worden verricht. Daarom wordt ook wel gesproken van anonieme prepaidkaarten, aangezien de naam van de houder van de prepaidkaart niet achterhaald kan worden. De vierde anti-witwasrichtlijn stelt nu al beperkingen aan het gebruik van anoniem elektronisch geld door limieten te stellen aan het bedrag dat op de kaart kan worden geladen en door te bepalen dat de kaarten alleen kunnen worden gebruikt voor de aankoop van goederen of diensten (er kan bijvoorbeeld geen contant geld worden opgenomen). Uit onderzoek van onder andere de FATF blijkt dat prepaidkaarten worden misbruikt voor criminele activiteiten (zoals drugshandel, mensenhandel en prostitutie), illegale arbeid en belastingontduiking. Ook kunnen prepaidkaarten relatief

eenvoudig worden gebruikt voor terrorismefinanciering, wat bijvoorbeeld is gebeurd bij de terroristische aanslagen in Parijs in 2015. Het is onduidelijk hoe vaak elektronisch geld wordt gebruikt voor terrorismefinanciering. Voor de nadelen van een totaalverbod op anoniem elektronisch geld wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 22 en 23.

#### **§ 4. Financiële gevolgen en regeldruk van het wetsvoorstel**

**47** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering een inschatting kan maken van de kosten die toezichthouders (en FIU-Nederland) moeten maken als gevolg van dit wetsvoorstel, en of deze op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht leiden tot extra kosten voor aanbieders?*

Het toezicht op de naleving van de Wwft door instellingen is belegd bij diverse instanties, namelijk het BTW, DNB, de AFM, het BFT, de Ksa en de deken. Zij houden allen toezicht op één of meerdere verschillende Wwft-instellingen. Op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) worden de kosten van het Wwft-toezicht van DNB en AFM doorbelast aan de partijen waar zij toezicht op houden. Het toezicht dat door de overige toezichthouders wordt uitgeoefend, wordt al dan niet mede bekostigd uit de begroting van het Ministerie van Financiën dan wel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De FIU-Nederland wordt geheel bekostigd uit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Indien het toezicht wordt bekostigd uit een departementale begroting, leidt dit niet tot extra kosten voor de Wwft-instellingen. Onder meer de AFM en DNB belasten de kosten voor het Wwft-toezicht door aan de sector, wat dus kan leiden tot extra kosten voor de Wwft-instellingen waar zij toezicht op houden. Voor het overgrote deel zullen AFM en DNB het toezicht op de nieuwe verplichtingen kunnen toepassen binnen het toezicht dat zij reeds op deze instellingen uitoefenen, waardoor de (extra) kosten beperkt zullen blijven. Dit is anders voor het Wwft-toezicht dat DNB zal gaan uitoefenen op aanbieders van diensten met virtuele valuta's. Deze aanbieders vallen nu nog niet onder toezicht. De kosten voor het toezicht op deze aanbieders zal DNB op grond van de Wbft 2019 doorbelasten. Zij zullen om die reden te maken krijgen met extra kosten.

**48** *De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe zij precies is gekomen tot de kosten per organisatie. Zij vragen haar om een reactie op de berekeningen uit de sector zelf die aangeven dat zowel de eenmalige nalevingskosten als wel de doorlopende nalevingskosten vele malen hoger zullen liggen. Zij vragen de regering of deze verwacht dat gezien de kosten de private sector daadwerkelijk in staat is en genoeg geprikkeld is om hun poortwachtersfunctie goed uit te voeren.*

Er is een zo goed mogelijke inschatting van de kosten gemaakt op grond van het Handboek meting regeldrukkosten dat in 2018 is opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Dit bevat een handleiding voor het meten van regeldrukkosten en biedt handvatten om deze kosten te berekenen. Uiteraard is het mogelijk dat deze kosten in de praktijk hoger of lager uitvallen. Het vervullen van de poortwachtersfunctie vergt forse investeringen door Wwft-instellingen in personeel en systemen, die – hoewel naar rato – niet anders zijn voor aanbieders van diensten met virtuele valuta's dan voor banken of andere financiële ondernemingen. Het vraagt ook om persoonlijk commitment van de dagelijks beleidsbepalers van een Wwft-instelling om betrokkenheid bij financieel-economische criminaliteit te voorkomen. Het kabinet acht het tegengaan van witwassen van groot belang en heeft daartoe voor de zomer een plan van aanpak witwassen gepresenteerd. Onderdeel van dit plan is om erop toe te zien dat de inspanningen van poortwachters

zodanig zijn dat de risico's op witwassen adequaat worden beheerst. Daarbij zal het kabinet ook een vinger aan de pols houden of instellingen daadwerkelijk in staat zijn om hun poortwachtersfunctie goed uit te voeren.

#### **§ 4.1. Gevolgen voor het bedrijfsleven**

**49** *De leden van de D66-fractie lezen dat de regering vooraf geen inschatting kan maken voor het aantal transacties in kunstvoorwerpen dat onder de reikwijdte van de wet komt te vallen. Is er een evaluatie voorzien om te bezien of de toegenomen regeldruk in verhouding staat tot het doel van tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering? Voorts lezen de aan het woord zijnde leden dat de kosten voor aanbieders van bewaarportemonnees en van omwisseldiensten naar inschatting van de regering eenmalige 129.600 euro en doorlopend 58.500 euro bedragen. De aanbieders van deze diensten maken zelf een veel hogere inschatting van de te maken kosten. Hoe waardeert de regering het verschil tussen deze kostenschattingen? Wanneer de kosten zo hoog uitvallen als Bitonic aangeeft in de consultatie, acht de regering de toegenomen kosten dan nog steeds evenredig aan het beoogde doel en doelmatig om dit doel te bereiken?*

De nieuwe verplichtingen die de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn met zich brengt, worden op verschillende manieren geëvalueerd. Allereerst zal de EC de toepassing van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn evalueren en hierover een verslag opstellen. Dit verslag wordt uiterlijk 11 januari 2022 gepubliceerd. Daarnaast zijn alle lidstaten op grond van de richtlijn verplicht om de doeltreffendheid van de nationale regels ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme te beoordelen. De resultaten hiervan dienen ter voorbereiding van de nationale risicobeoordeling. Het opstellen van een actuele nationale risicobeoordeling is verplicht op grond van de richtlijn. In deze risicobeoordeling moeten de nationale risico's op witwassen en financieren van terrorisme worden geïdentificeerd en beoordeeld. Ook de EC dient elke twee jaar een supranationale risicobeoordeling uit te voeren, waarin de grensoverschrijdende risico's op witwassen en financieren van terrorisme worden geïdentificeerd en beoordeeld.

Zoals ook in de beantwoording van de vorige vraag is aangegeven, vraagt het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme een forse investering van poortwachters. Ik acht deze investeringen noodzakelijk om het financiële stelsel van de Europese Unie adequaat te beschermen tegen het gebruik ervan voor witwassen of financieren van terrorisme. De poortwachtersfunctie, waarbij de uitvoering van het cliëntenonderzoek bij instellingen zelf wordt belegd, wordt om verschillende redenen als het meest effectief beschouwd om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Allereerst omdat een onderzoek voorafgaand aan het accepteren van een cliënt een bijdrage levert aan het voorkomen van het gebruik van de dienstverlening voor financieel-economische criminaliteit. Gedurende hun dienstverlening zijn Wwft-instellingen bij uitstek in staat om signalen op te pakken dat hun cliënten betrokken zijn bij financieel handelen dat is gerelateerd aan witwassen of financieren van terrorisme. Omdat poortwachters het eerste contact hebben met potentiële afnemers van hun producten en diensten en in dat verband vaak al informatie over de cliënt vergaren, zijn zij bij uitstek geschikt om cliëntenonderzoek te doen en een oordeel te vellen over het wel of niet accepteren van de cliënt. Het feit dat poortwachters hun cliënten om uitgebreide informatie moeten vragen, heeft een preventief effect. Aan cliënten die bepaalde informatie niet willen of kunnen verstrekken, worden geen diensten verleend of deze cliënten zien af van dienstverlening. Maar ook gedurende

een zakelijke relatie met hun cliënten kunnen Wwft-instellingen het beste signalen detecteren van witwassen of financieren van terrorisme. Om die reden dienen zij verschillende maatregelen te treffen en documentatie bij te houden.

**50** *De leden van de SP-fractie vragen de regering in hoeverre deze digitale financiële activiteiten zich zullen verplaatsen weg uit Nederland.*

Voor zover partijen diensten willen aanbieden in Nederland, verwacht de regering geen verplaatsingseffecten. Elke aanbieder die zich richt op de Nederlandse markt dient over een registratie van DNB te beschikken, ook als een aanbieder dit vanuit een andere lidstaat doet. Verplaatsing naar een andere lidstaat is om die reden weinig zinvol. Voor aanbieders afkomstig uit landen buiten de Europese Unie, die geen vestiging in de Europese Unie hebben, geldt een verbod om in Nederland dergelijke diensten aan te bieden.

#### **§ 4.1.1. Nieuwe instellingen binnen de reikwijdte van de Wwft**

–

#### **§ 4.1.2. Risicomanagement voor nieuwe instellingen**

–

#### **§ 4.1.3. Betrouwbaarheid en geschiktheid voor nieuwe instellingen**

–

#### **§ 4.1.4. Aanvullende maatregelen van verscherpt cliëntenonderzoek ten aanzien derde landen met een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering**

–

#### **§ 4.2. Gevolgen voor de toezichthoudende autoriteiten**

**51** *De leden van de SP-fractie vragen de regering of de toezichthoudende autoriteiten niet significant meer mensen en middelen nodig hebben in het licht van de vele schandalen in de financiële sector en de toenemende wet en regelgeving. Daarnaast vragen zij om een specificering van de kosten voor DNB van de uitvoering van dit voorstel alsmede een specificering van de kosten voor andere betrokken overheidsinstanties. Bovendien vragen zij hoe dit gedekt zal worden in de begroting.*

Naar aanleiding van de transactie tussen het OM en ING Bank N.V. (ING) heb ik nadrukkelijk gevraagd of DNB over voldoende capaciteit beschikt om hoogwaardig integriteitstoezicht op banken uit te oefenen. Bij haar brief van 25 september 2018<sup>17</sup> geeft DNB aan dat zij over voldoende beschikbare capaciteit beschikt. DNB merkt op dat zij niet uitsluit in de toekomst meer capaciteit nodig te hebben. In het plan van aanpak witwassen, dat ik samen met de Minister van Justitie en Veiligheid op 30 juni 2019 naar de Tweede Kamer heb verzonden, hebben wij toegezegd om de vinger aan de pols te houden of de capaciteit van toezichthouders voldoende is geborgd.

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2018–2019, 31 477, nr. 27

Het toezicht op de nieuwe verplichtingen past binnen de bestaande budgetten, omdat het wijzigingen betreffen van bestaande verplichtingen. Op die bestaande verplichtingen wordt reeds toezicht gehouden, waardoor dit geen effecten heeft op bestaande begrotingen van de toezichthouders. Ten aanzien van het toezicht op aanbieders van diensten met virtuele valuta's krijgt DNB beschikking over extra capaciteit. DNB kijkt momenteel nog naar de benodigde extra capaciteit aan de hand van de verwachte activiteiten en populatie. DNB neemt de kosten voor het toezicht op in hun begroting voor 2020.

Zoals ook aangegeven in de beantwoording van vraag 47 belast DNB op grond van de Wbft 2019 de kosten voor het toezicht op de naleving van de Wwft door aan de onder haar toezicht staande instellingen. De verwachte kosten voor het toezicht zijn opgenomen in de begroting die DNB ieder jaar publiceert. Hetzelfde geldt voor het toezicht van AFM. Voor het overige overheidsinstanties wordt verwezen naar het antwoord op vraag 47.

#### **§ 4.3. Gevolgen voor de FIU-Nederland**

**52** *De leden van de VVD-fractie lezen, hier en in paragraaf 7.1, dat het aantal meldingen bij de FIU zal stijgen. Dat is nu weliswaar vermeld, maar welke consequenties verbindt de regering daaraan? Wordt de capaciteit uitgebreid en, zo ja, met hoeveel fte? Zo nee, waarom niet?*

Er worden nieuwe partijen onder de reikwijdte van de richtlijn gebracht, namelijk aanbieders van omwisseldiensten tussen virtuele valuta's en fiduciaire valuta's en aanbieders van bewaarportemonnees. Zij zijn na inwerkingtreding van deze implementatiewet verplicht om ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Het is op dit moment nog onduidelijk om hoeveel aanbieders het gaat en om die reden ook onduidelijk tot welke stijging van ongebruikelijke transacties dit zal leiden. Met de FIU-Nederland zal contact worden onderhouden of de capaciteit voldoende is.

**53** *De leden van de D66-fractie lezen dat het aantal gemelde transacties naar verwachting zal stijgen naar aanleiding van deze Implementatiewet. Kan de regering specifieker aangeven hoeveel extra meldingen verwacht worden? Hoeveel daarvan zullen naar verwachting verdachte transacties betreffen? Hoeveel extra fte is hiermee gemoeid bij de FIU? Volgens het FIU-jaaroverzicht 2018 konden in dat jaar van de 753.352 transacties 222 als verdacht worden aangemerkt, oftewel 0,7%. Is het kabinet gezien deze ramingen van mening dat het hier een doeltreffende maatregel betreft? Heeft de Minister van Financiën deze voorliggende implementatiewet expliciet onderworpen aan een doelmatigheidstoets en wat was daarvan de uitkomst?*

Het is onmogelijk om op voorhand precies aan te geven hoeveel extra meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland kunnen worden verwacht op grond van dit wetsvoorstel, en ook onmogelijk om aan te geven tot hoeveel verdachte transacties dit zal leiden.

Uit de openbare jaaroverzichten van de FIU-Nederland blijkt dat er in 2018 inderdaad 753.352 ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland zijn gemeld, waarvan er 57.950 als verdacht zijn aangemerkt door de FIU-Nederland. Met het totaal aantal verdacht verklaarde transacties was een bedrag van meer dan 9,5 miljard euro gemoeid. In 2018 zijn van de 753.532 ongebruikelijke transacties er 358.609 gemeld op basis van de objectieve indicator derde hoogrisicolanden, die binnenkort komt te

vervallen. Van deze 358.609 ongebruikelijke transacties zijn slechts 222 transacties verdacht verklaard.

Het kabinet is van mening dat het systeem met de verplichting voor instellingen om ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland die deze transactie analyseert en waar nodig verdacht verklaart, waarbij de informatie vervolgens ter beschikking wordt gesteld aan diverse (bijzondere) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten, een belangrijke maatregel is die bijdraagt aan het voorkomen van gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme. In de internationale standaarden van de FATF en de Europese anti-witwasrichtlijn is deze systematiek verplichtend voorgeschreven. Hierbij zij opgemerkt dat deze maatregel in de context dient te worden gezien van aanvullende maatregelen die tezamen een integrale aanpak vormen in het tegengaan van witwassen. Deze integrale, verstrekte aanpak is neergelegd in het plan van aanpak witwassen, dat op 30 juni jl. aan uw Kamer is gestuurd.

De implementatiewet is niet expliciet onderworpen aan een doelmatigheidstoets, maar de doelmatigheid van de maatregelen in de vierde anti-witwasrichtlijn wordt op verschillende manieren (periodiek) getoetst. Zie hiervoor het antwoord op vraag 49.

**54** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het ervoor staat met de capaciteit van FIU-Nederland. Is FIU-Nederland in staat om de extra hoeveelheid informatie op een goede manier te verwerken? In hoeverre wordt de capaciteit uitgebreid vanwege dit wetsvoorstel?*

De FIU-Nederland constateert in haar jaarverslag van 2018 een consistente toename van de aantallen meldingen. De FIU-Nederland geeft aan dat dit een voortdurend zorgvuldige prioritering vergt van de inzet van de beschikbare capaciteit. Uiteraard is de onderzoekscapaciteit van de FIU-Nederland gelimiteerd waardoor bewuste keuzes moeten worden gemaakt. Het is met de huidige capaciteit van de FIU-Nederland niet mogelijk en overigens ook niet wenselijk alle transacties aan een even diepgaand onderzoek te onderwerpen. De FIU-Nederland heeft daarom een model van strategische sturing en tactische selectie ontwikkeld waardoor zoveel mogelijk de juiste zaken kunnen worden onderzocht die bovendien aansluiten bij de prioriteiten van de afnemende opsporingspartners. Daarnaast zijn de technische ontwikkelingen binnen de FIU-Nederland er op gericht om innovatieve ICT-matige oplossingen te vinden voor werkzaamheden die momenteel nog door medewerkers worden verricht. Op die wijze kan de beschikbare specialistische capaciteit zo effectief mogelijk worden ingezet voor hoogwaardige analyse en expertise. De FIU-Nederland blijft de aankomende tijd inzetten op het adequaat beschikbaar stellen van zowel middelen, kennis als menskracht om een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan het voorkomen en opsporen van witwassen en financieren van terrorisme. Voor de vraag in hoeverre de capaciteit wordt uitgebreid vanwege dit wetsvoorstel wordt verwezen naar het antwoord op vraag 52.

#### **§ 4.4. Adviescollege Toetsing en Regeldruk**

—

#### **§ 5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

**55** *De leden van de SP-fractie vragen de regering of er onderzoek is geweest onder de verschillende groepen en organisaties die deze regels*

*zullen moeten uitvoeren en of hieruit gebleken is dat deze wetgeving afdoende begrijpelijke en uitvoerbaar is.*

De wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn breidt het regelgevend kader ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme op een aantal punten uit. De wijzigingen gaan voor het overgrote deel gelden voor instellingen die reeds onder het bereik van de Wwft vallen, die om die reden reeds bekend zijn met het regelgevend kader. Bovendien vindt er regelmatig contact plaats met alle instellingen die onder de Wwft vallen, bijvoorbeeld via de Commissie Meldplicht. Tijdens dergelijke contactmomenten worden de instellingen geïnformeerd over nieuwe, aankomende ontwikkelingen en kunnen zij signalen doorgeven over eventuele onuitvoerbaarheid of onbegrijpelijkheid van regels. Aanbieders van diensten met virtuele valuta's zullen minder bekend zijn met de regelgeving ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, aangezien zij nu nog niet onder de reikwijdte van de Wwft vallen. Omdat deze aanbieders nu voor het eerst worden gereguleerd, is er tijdens de totstandkoming van de Implementatiewet contact geweest om deze aanbieders te informeren over de aanstaande wetgeving. Ook is er op regelmatige wijze contact geweest met de branchevereniging Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL). Tijdens dit contact is niet gebleken dat deze aanbieders de aankomende regelgeving onbegrijpelijk of onuitvoerbaar vinden. Uit de hoeveelheid ontvangen consultatiereacties blijkt dat deze aanbieders goed op de hoogte zijn van de aankomende regelgeving. Daarnaast zal DNB op haar website, als onderdeel van het Open Boek Toezicht, een pagina publiceren waarin deze aanbieders worden geïnformeerd over het aanstaande toezicht van DNB. Via deze pagina zal DNB aanbieders van diensten met virtuele valuta's op de hoogte stellen van relevante ontwikkelingen en informeren over het registratieproces. DNB wil daarnaast graag verder in gesprek met deze aanbieders over de eisen die worden gesteld op grond van de Wwft en de Sanctiewet 1977.

## **§ 6. Verwerking persoonsgegevens**

**56** *De leden van de fractie van GroenLinks zijn benieuwd of de regering verwacht dat de voorgestelde «risicogebaseerde benadering» ertoe zou kunnen leiden dat er meer gegevens gaan worden verzameld dan strikt noodzakelijk, hetgeen op gespannen voet zou staan met het evenredigheidsbeginsel.*

Wwft-instellingen dienen te voldoen aan de verplichtingen van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn. Tot die verplichtingen behoort ook het uitvoeren van cliëntenonderzoek en het monitoren van transacties. Deze verplichtingen dienen risicogebaseerd plaats te vinden. Dit betekent dat instellingen het cliëntenonderzoek moeten afstemmen op de risicogevoeligheid voor witwassen of terrorismefinanciering. Een instelling moet kunnen aantonen dat de genomen cliëntonderzoeksmaatregelen in verhouding staan tot het geïdentificeerde witwasrisico of risico op terrorismefinanciering.

Bij het voldoen aan de verplichting tot uitvoeren van cliëntenonderzoek ontkomen Wwft-instellingen niet aan het verwerken van persoonsgegevens. De bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens is een grondrecht. Dit volgt onder andere uit artikel 8 van het *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie* en artikel 16 van het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*. De Europese wetgever heeft dit recht nader ingevuld en genormeerd in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De AVG heeft als verordening directe werking in onze Nederlandse rechtsorde en is

zodoende direct van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door Wwft-instellingen.

Het belang van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme rechtvaardigt het verwerken van persoonsgegevens. Door middel van het cliëntenonderzoek verwerven instellingen onder andere kennis en informatie over de identiteit van de cliënt, diens uiteindelijk belanghebbende alsmede het doel en de aard van een zakelijke relatie of incidentele transactie. Die kennis en informatie zijn noodzakelijk om signalen van witwassen, daaraan ten grondslag liggende basisdelicten, of terrorismefinanciering vroegtijdig te kunnen herkennen. Uiteraard mag de verwerking van persoonsgegevens niet onevenredig zijn. Op grond van artikel 34a Wwft mogen instellingen de persoonsgegevens die zij op grond van de Wwft hebben verzameld alleen verwerken met het oog op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering en niet voor commerciële doeleinden of andere doeleinden die niet verenigbaar zijn met dat zwaarwegend belang. Ook dienen instellingen op grond van artikel 34a Wwft, voordat zij een zakelijke relatie aangaan of een incidentele transactie verrichten, informatie aan de cliënt te verstrekken over de wettelijke verplichtingen inzake de verwerking van persoonsgegevens met het oog op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. Er is bij het verrichten van cliëntenonderzoek geen sprake van ongerichte verwerking maar van een verwerking die ziet op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. De Wwft-toezichthouders houden toezicht op artikel 34a van de Wwft. De AP houdt bovendien, op grond van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, in algemene zin toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door private instellingen, zoals Wwft-instellingen. De AP onderzoekt daarbij ook of Wwft-instellingen niet meer gegevens verwerken dan nodig en zich houden aan het evenredigheidsbeginsel.

#### **§ 6.1. Persoonsgegevens in het kader van het cliëntenonderzoek**

–

#### **§ 6.2. Uitbreiding reikwijdte**

–

#### **§ 6.3. Informatie-uitwisseling tussen autoriteiten**

–

#### **§ 6.4. Advies Autoriteit Persoonsgegevens**

**57** *De leden van de CDA-fractie constateren dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) parallellen trekt tussen de ongeldig verklaarde dataretentierichtlijn en de anti-witwasrichtlijn. De AP roept op om te bevorderen dat het recht op bescherming van persoonsgegevens in relatie tot de anti-witwasrichtlijn wordt geadresseerd. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de zorgen van de AP ten aanzien van de evenredigheid van de anti-witwasrichtlijn. Signaleren toezichthouders in andere lidstaten ook dergelijke problemen rondom de anti-witwasrichtlijn zo vragen de leden van de CDA-fractie. Ook vragen deze leden of de regering het waarschijnlijk acht dat de anti-witwasrichtlijn in haar huidige vorm ook ongeldig verklaard kan worden zoals bij de dataretentierichtlijn. Zo nee, kan de regering motiveren waarom dat gevaar niet bestaat voor de dataretentierichtlijn?*



De vergelijking van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn met de dataretentierichtlijn gaat niet op. De eisen zoals in de richtlijn worden voorgeschreven en die in het wetsvoorstel worden geïmplementeerd, zijn proportioneel en voldoen aan de voorwaarden die gelden voor de verwerking van persoonsgegevens. Het voorkomen en bestrijden van witwassen wordt door alle lidstaten erkend als een zwaarwegend algemeen belang. Het verwerken van gegevens die noodzakelijk zijn voor dit doel is om die reden evenredig. Er zijn op dit moment geen rechtszaken bekend waarin dit ter discussie is gesteld. Er bestaat daarom geen reden om er rekening mee te houden dat de richtlijn om privacy redenen zou worden ingetrokken. Er zijn ook geen procedures bekend waarin de rechtmatigheid van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn ter discussie wordt gesteld. Mij is niet bekend dat toezichthouders in andere lidstaten soortgelijke zorgen als die van de AP hebben geuit.

**58** *De leden van de D66-fractie lezen dat de AP deze implementatiewet een «ruime inmenging» in het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft genoemd. De leden merken op dat de AP zelden een dergelijke betiteling aan een Implementatiewet geeft. De regering heeft daarna enkele aanpassingen gedaan. Heeft de regering voorliggende gewijzigde versie van de implementatiewet nogmaals door de AP laten toetsen en zo nee, is zij bereid dit nogmaals te doen? De aan het woord zijnde leden vragen de regering tevens om nader in te gaan op de overeenkomsten die de AP signaleert tussen de dataretentierichtlijn en onderhavige implementatiewet c.q. de richtlijn waar deze op is gebaseerd. En waar baseert de regering haar vertrouwen op dat een eventuele juridische aanvechting ervan een ander lot beschoren zal zijn? Is de regering om op zijn minst te bevorderen dat het advies om naar vermogen te bevorderen dat in de eerstvolgende evaluatie danwel verslag verder ten principale zal worden ingegaan op de evenredigheid van de anti-witwasrichtlijn en het recht op bescherming van persoonsgegevens?*

Zoals hiervoor aangegeven gaat de vergelijking van de vierde anti-witwasrichtlijn met de dataretentierichtlijn niet op. De constatering dat er sprake is van een «ruime inmenging» in het recht op de bescherming van persoonsgegevens heeft betrekking op de vierde anti-witwasrichtlijn in zijn geheel, en niet zozeer op dit specifieke wetsvoorstel dat de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn implementeert. Voorts zij opgemerkt dat de AP ook een aantal belangrijke verschillen constateert tussen de vierde anti-witwasrichtlijn en de dataretentierichtlijn. Het verwerken van persoonsgegevens ter naleving van de verplichtingen in de vierde anti-witwasrichtlijn, zoals het toepassen van cliëntenonderzoek, dient een doel namelijk het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Bovendien moeten de verplichtingen uit de vierde anti-witwasrichtlijn risicogebaseerd – en daarmee niet ongericht – worden toegepast. Voorts kent de anti-witwasrichtlijn, anders dan de dataretentierichtlijn, objectief bepaalde bewaartermijnen. In de dataretentierichtlijn was geen limiet gesteld aan de bewaartermijn. De vierde anti-witwasrichtlijn verschilt dus op cruciale onderdelen van de dataretentierichtlijn.

De vierde anti-witwasrichtlijn en de richtlijn ter wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn zijn voorgelegd aan de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming. Deze erkent dat het belang van de bescherming van het fundamentele recht op privacy en gegevensbescherming kan botsen met het belang van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. Zij meent echter dat het aan de Europese wetgever is om deze beleidsmatige afweging te maken. Verder merkt zij op dat elke verwerking van persoonsgegevens moet voldoen aan de eisen van de AVG en dat het recht op privacy en gegevensbescherming alleen mag worden beperkt

indien dit noodzakelijk is om de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang te bereiken. Naar aanleiding van dit advies heeft de EC in de overwegingen bij de richtlijn expliciet opgenomen dat instellingen zich dienen te houden aan de AVG als zij persoonsgegevens verwerken ten behoeve van de naleving van de verplichtingen in de richtlijn. Ook is expliciet opgenomen dat het voorkomen van witwassen en financieren een zwaarwegend algemeen belang is. Tot slot heeft de EC nadrukkelijk oog voor de bescherming van persoonsgegevens en de waarborging van het evenredigheidsbeginsel. Bij het opstellen van het evaluatieverslag over de uitvoering van de vierde anti-witwasrichtlijn (zie ook de beantwoording van vraag 49), zal de EC expliciet aandacht geven aan de wijze waarop de in het Handvest erkende grondrechten en beginselen in acht zijn genomen.

De concrete punten van de AP in het advies worden geadresseerd in het wetsvoorstel. Voor het overige heeft de AP generieke opmerkingen over het regelgevend kader ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme als geheel en niet op dit specifieke wetsvoorstel. De Europese toezichthouder voor gegevensbescherming heeft op dit punt geen onoverkomelijke bezwaren. Bovendien wordt dit punt door de EC meegenomen bij de evaluatie van de richtlijn. Daarmee zijn alle punten in het AP-advies geadresseerd. Ik acht het daarom niet nodig om de Implementatiewet nogmaals aan de AP voor te leggen. De AP heeft hier overigens ook niet om verzocht.

**59** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering uitgebreider te reageren op de adviezen van de AP die niet zijn opgevolgd.*

De concrete punten van de AP in het advies zijn geadresseerd in het wetsvoorstel. Het betreft de punten twee tot en met vier. Zie hiervoor paragraaf 6.4. van het algemene deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In het eerste punt heeft de AP generieke opmerkingen over het regelgevend kader ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme als geheel. De AP heeft onder andere vraagtekens bij de evenredigheid van het regelgevend kader van de vierde anti-witwasrichtlijn en de overeenstemming hiervan met de AVG. Zoals hiervoor aangegeven zullen deze punten expliciet worden meegenomen bij de evaluatie van de vierde anti-witwasrichtlijn door de EC.

**60** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of zij de opvatting deelt dat er in dit wetsvoorstel sprake is van «mass surveillance», waarbij massa's EU-burgers en derden worden gemonitord in het kader van het cliëntenonderzoek?*

Nee, zoals uiteengezet in de beantwoording van vraag 58, wijkt de vierde anti-witwasrichtlijn op cruciale punten af van de dataretentierichtlijn. Bovendien heeft de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, aan wie het voorstel voor deze richtlijn is voorgelegd, ook niet aangegeven dat hier sprake van is.

**61** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of het klopt dat het recht op inzage zwak is ontwikkeld. Hoe zou dit verbeterd kunnen worden?*

Het recht op inzage zoals opgenomen in de AVG geldt ook bij de verwerking van persoonsgegevens bij de naleving van de verplichtingen op grond van de Wwft. De enige uitzondering hierop betreft het verstrekken van informatie over meldingen van ongebruikelijke transacties en overige verstrekte informatie aan de FIU-Nederland. In artikel 39 van de vierde anti-witwasrichtlijn is een expliciet verbod opgenomen om

mededeling te doen aan cliënten van informatie die is verstrekt aan de FIU-Nederland of onderzoeken die zijn gedaan naar de cliënt.

**62** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of het klopt dat de notificatieverplichting voor FIU-Nederland zwak ontwikkeld is. Hoe zou dit verbeterd kunnen worden?*

In het openbare jaaroverzicht 2018 van de FIU-Nederland is opgenomen dat door de significante toename van meldingen van ongebruikelijke transacties, de FIU-Nederland zich momenteel voorbereidt op de bouw van een nieuwe, integrale informatievoorziening. De eerste stappen hiertoe zijn gezet in 2018 en zullen dit jaar leiden tot het opstarten van een nieuw project gericht op de ontwikkeling van deze informatievoorziening. Deze nieuwe informatievoorziening moet ook het verrichten van meldingen aanmerkelijk gebruikersvriendelijker maken.

**63** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre mensen moeten worden geïnformeerd over het feit dat hun gegevens zijn geanalyseerd en dat dit niet heeft geleid tot een strafrechtelijk onderzoek of vervolging.*

Noch de FIU-Nederland noch de opsporingsdiensten zijn wettelijk verplicht mensen te informeren dat een melding van een ongebruikelijke transactie is geanalyseerd, respectievelijk dat een door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transactie, hetgeen een politiegegeven is, niet heeft geleid tot een strafrechtelijk onderzoek of vervolging. Hierbij zij opgemerkt dat de mogelijkheden van inzage van politiegegevens en de daarbij behorende formaliteiten en uitzonderingen, zijn neergelegd in hoofdstuk 4 van de Wet politiegegevens (Wpg). Voor de verwerking van persoonsgegevens door de FIU-Nederland zijn de relevante artikelen in voornoemd hoofdstuk van de Wpg van overeenkomstige toepassing verklaard.

**64** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering in hoeverre de AP nog bezwaren heeft bij het huidige (gewijzigde) wetsvoorstel.*

Zoals aangegeven in de beantwoording van de vragen 58 en 59 worden alle punten in het advies van de AP in het wetsvoorstel dan wel op Europees niveau geadresseerd. Daarmee acht ik de bezwaren van de AP bij het huidige (gewijzigde) wetsvoorstel ondervangen.

**65** *De leden van de SP-fractie vragen de regering of de huidige invulling van deze wet zal leiden tot mass-surveillance. Zij vragen of deze vorm van toezicht gebruikt zal of kan worden voor toezicht op andere activiteiten naast terrorisme en criminaliteit. Zij vragen hiernaast of dit toezicht ook ingezet kan of zal worden om het massale ontduiken en ontwijken van belasting via Nederland te bestrijden. Zij vragen hoe lang deze data bewaard zal worden en hoe omgegaan zal worden met gevoelige informatie zoals de contributie aan een politieke partij. Zij vragen de regering wat zij gaat doen om het recht op inzage van deze informatie en de notificatieverplichting van de FIU sterker te maken. Zij vragen daarbij ook of de regering dit niet zelf moet evalueren en hoe zij toezicht zal houden op de redelijke en veilige omgang met deze enorme datastromen. Zij vragen de regering of zij over de gehele wet een evaluatiebepaling kunnen toepassen voor zowel een evaluatie van de privacyaspecten als een evaluatie van het gehele witwasbeleid.*

Ik heb geen aanleiding om te veronderstellen dat deze wet zal leiden tot mass-surveillance. De gegevens die moeten worden verzameld voor het cliëntenonderzoek worden niet ongericht verzameld, maar ten behoeve van een welbepaald en nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel,

namelijk het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Dit betekent dat de gegevens niet voor andere doeleinden gebruikt mogen worden. Daarnaast moet het cliëntenonderzoek risicogebaseerd plaatsvinden: bij cliënten met een laag risico kan vereenvoudigd cliëntenonderzoek worden toegepast, waarbij minder gegevens hoeven te worden verzameld. Tot slot kent de vierde anti-witwasrichtlijn objectieve bewaartermijnen: de gegevens mogen niet langer dan vijf jaar worden bewaard. Uiteraard dienen alle instellingen die op grond van de richtlijn verplicht zijn tot het verrichten van cliëntenonderzoek zich te houden aan de AVG. Dit betekent dat zij zich ook moeten houden aan de voorschriften omtrent de bescherming van bijzondere persoonsgegevens.

Met betrekking tot het recht op inzage en de notificatieverplichting van de FIU-Nederland wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen 61 en 62. Zoals hiervoor aangegeven, wordt de richtlijn geëvalueerd door de EC waarbij zij uitdrukkelijk aandacht zal besteden aan de waarborging van de privacyaspecten. De effectiviteit van het gehele anti-witwasbeleid wordt ook periodiek beoordeeld. Zie hiervoor het antwoord op vraag 49.

## **§ 7. Consultatie**

**66** *De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten waarom van achttien reacties de afzender niet openbaar wordt gemaakt? Hoe verhoudt zich dit precies tot de aanbevelingen van de Commissie-De Wit omtrent de transparantie van «buitenparlementaire beïnvloeding en lobbyactiviteiten»?*

De Commissie De Wit heeft de Tweede Kamer aanbevolen om de mogelijkheden te onderzoeken om de invloed van belanghebbenden op de inhoud en totstandkoming van wet- en regelgeving transparanter te maken. Zoals aangegeven in mijn Kamerbrief van 22 maart jl.<sup>18</sup> inzake de opvolging van de aanbeveling van de Commissie De Wit, richt deze aanbeveling zich tot de Kamer maar wordt regelgeving op het terrein van de financiële markten in beginsel altijd openbaar geconsulteerd via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) om zo de transparantie van het beleids- en wetgevingsproces te vergroten en de publieke participatie te verbeteren. Geïnteresseerden kunnen via genoemde website concepten van wet- en regelgeving raadplegen en daarop reageren. Hun reacties worden ook op die website openbaar gemaakt en kunnen dus door eenieder worden bekeken, tenzij de betreffende respondent heeft aangegeven dat niet te willen.

Ook de consultatieversies van de *Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn* en de daarbij behorende memorie van toelichting zijn openbaar geconsulteerd via bovengenoemde website. Daarop zijn in totaal 44 reacties ontvangen. In twaalf gevallen heeft de respondent aangegeven zijn of haar reactie niet-openbaar te willen maken. In paragraaf 7 van de memorie van toelichting is ingegaan op de wijze waarop met de ontvangen reacties is omgegaan.

**67** *De leden van de D66-fractie vragen ten slotte op welke wijze overleg is gevoerd met het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer over onderhavig wetsvoorstel. En indien dit heeft plaatsgevonden, vernemen zij graag welke reacties daar zijn ontvangen.*

Wetsvoorstellen worden in principe niet apart in het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) besproken. In het kader van transparantie wordt van de deelnemende MOB-partijen verwacht dat, indien zij

<sup>18</sup> *Kamerstukken II, 2018/19, 32 013, nr. 211.*

opmerkingen wensen te maken op conceptwetsvoorstellen, zij dit doen via de reguliere consultatiemogelijkheden.

### **§ 7.1. Algemeen**

**68** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of alle «onuitvoerbare verplichtingen» die volgens de consultatie nog in het wetsvoorstel zaten, inmiddels zijn aangepast. Zo niet, welke niet en waarom niet?*

Het achterliggende doel van de anti-witwasrichtlijn is om het financiële stelsel van de Europese Unie te beschermen tegen gebruik ervan voor witwassen of terrorismefinanciering. Witwassen en financieren van terrorisme zijn veelal grensoverschrijdend waardoor zij op het niveau van de Unie moeten worden aangepakt. Daarvoor is een minimumniveau van gelijkwaardige regels voor alle lidstaten vereist. De vierde anti-witwasrichtlijn bevat dit minimumniveau. Het is dan ook niet toegestaan voor lidstaten om soepelere regels vast te stellen. Voor zover de richtlijn het toestaat, zijn alle punten uit de consultatiereacties geadresseerd. In drie consultatiereacties wordt gesproken van «onuitvoerbaarheid». Het eerste punt van «uitvoerbaarheid» heeft betrekking op een passage in de memorie van toelichting waarin werd gesteld dat voor elke transactie de herkomst van de virtuele valuta's getraceerd moet worden tot de valuta's kunnen worden gekoppeld aan een identiteit, account of adres. Deze passage is naar aanleiding van deze consultatiereacties aangepast naar een minder gedetailleerde en meer risicogebaseerde benadering. Ten tweede werd in een consultatiereactie gewezen op de «onuitvoerbaarheid» van de plicht tot transactiemonitoring bij «software» portemonnees. Om die reden is het onderscheid tussen een bewaarportemonnee en een «software» bewaarportemonnee verduidelijkt. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 7.4. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In de derde consultatiereactie wordt erop gewezen dat het zowel voor aanbieders van diensten met virtuele valuta's als voor de FIU-Nederland onuitvoerbaar is als deze aanbieders alle transacties met virtuele valuta's moeten melden bij de FIU-Nederland. De objectieve meldgrenzen voor aanbieders van diensten met virtuele valuta's zullen worden opgenomen in de Bijlage indicatorenlijst van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Het implementatiebesluit dat deze objectieve meldgrenzen bepaalt, wordt op korte termijn geconsulteerd. Het ligt niet voor de hand dat daarin de verplichting wordt opgenomen om alle transacties te melden bij de FIU-Nederland, aangezien dit niet strookt met de risicogebaseerde benadering die de richtlijn en de Wwft voorschrijven. Hiermee zijn alle «onuitvoerbare verplichtingen» in het wetsvoorstel aangepast.

**69** *De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe zij ervoor gaat zorgen dat alle organisaties die onder de nieuwe wetgeving vallen tijdige, duidelijke, niet versnipperde informatievoorziening krijgen en niet op hoge snelheid overvallen zal worden door deze nieuwe regels.*

Er vindt op diverse manieren regelmatig contact plaats met instellingen die onder de Wwft vallen. Zo hebben de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid via de Commissie Meldplicht contact met (vertegenwoordigers van) alle instellingen die onder de Wwft vallen, de Wwft-toezichthouders opsporingsinstanties, De FIU-Nederland en het Openbaar Ministerie. Ook hebben de toezichthouders zelfstandig regelmatig contact met de onder hen toezicht staande instellingen. Daarnaast heeft de FIU-Nederland ook een wettelijke voorlichtingstaak. In die hoedanigheid onderhoudt de FIU-Nederland contact (relatiebeheer) met de verschillende meldersgroepen van instellingen. Via deze gremia

worden de instellingen geïnformeerd over nieuwe, aankomende ontwikkelingen. Voor aanbieders van diensten met virtuele valuta's treft DNB speciale maatregelen, omdat deze aanbieders voor het eerst moeten voldoen aan deze wetgeving. Voor een verdere toelichting hierop wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen 12 en 55. Overigens zijn de verplichtingen die voor deze aanbieders gaan gelden, zoals het verrichten van cliëntenonderzoek en transactiemonitoring, niet nieuw. Dezelfde verplichtingen gelden al voor een groot aantal andere partijen zoals banken en andere financiële ondernemingen.

## **§ 7.2. Technische onvolkomenheden**

—

## **§ 7.3. Vergunningstelsel voor aanbieders van diensten met virtuele valuta's in de Wwft**

*70 De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om nader in te gaan op de kritiek van de RvS. In hoeverre ziet de regering daadwerkelijk af van een vergunningstelsel? Is een registratieplicht waarbij de toezichthouder eisen kan stellen niet in feite een vergunningstelsel? Wat is precies het verschil tussen het oude voorstel van de regering en het huidige voorstel, naast het semantische verschil dat het inmiddels geen vergunningstelsel meer heet?*

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 33. Doel van de registratie is dat DNB een inschatting kan maken van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme bij de aanbieder en dat DNB zich een beeld kan vormen of de aanbieder in staat is om te voldoen aan zijn verplichtingen. Dit wijkt af van een vergunningplicht, waarbij er een beoordeling plaatsvindt van de vergunningseisen en de toezichthouder beoordeelt of een partij in staat is om te voldoen aan alle eisen die de wet stelt.

*71 De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat DNB en AFM aanvankelijk voorstander waren van een vergunningstelsel, maar dat de RvS heeft aangegeven dat dit niet thuishoort in deze implementatiewet. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om aan beide partijen tegemoet te komen door een vergunningstelsel in te voeren via een aparte wet? Voldoet het huidige wetsvoorstel aan de wens van de RvS of aan de wens van DNB/AFM?*

De overweging van de Raad van State om negatief te adviseren over de vergunningplicht was niet gestoeld op het argument dat een vergunningstelsel niet thuis hoort in de Wwft, maar op de overweging dat een vergunningstelsel in deze vorm in strijd is met Europees recht. De redenering van de Raad van State is als volgt. De eisen die in het wetsvoorstel aan aanbieders van diensten met virtuele valuta's worden gesteld, zijn gelijk aan de eisen in de richtlijn. Er is dus sprake van «pure» implementatie, oftewel, er worden nationaal geen extra eisen gesteld. Volgens de Raad van State acht de Europese wetgever met de eisen die de richtlijn zijn opgenomen, een registratieplicht toereikend om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te ondervangen. Anders gezegd, de Europese wetgever achtte een vergunningstelsel niet proportioneel. Omdat bij de implementatie geen extra eisen worden gesteld, is de nationale introductie van een vergunningstelsel eveneens niet proportioneel. Volgens de Raad van State worden door een vergunningstelsel onnodige drempels opgeworpen, dat in strijd is met het Europese beginsel van wederzijdse erkenning. Ook als zonder extra eisen

een vergunningstelsel in een aparte wet of de Wft was opgenomen, zou dit in strijd zijn geweest met Europees recht.

Dit had anders gelegen als er nationaal wel extra eisen – bovenop de eisen in de richtlijn – werden gesteld voor deze aanbieders, zoals prudentiële eisen. AFM en DNB hebben echter in hun advies over de regulering van aanbieders van diensten met virtuele valuta's aangegeven dat zij op dit moment geen noodzaak zien om andere eisen te stellen dan de eisen die uit de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn volgen. AFM en DNB zien dus geen aanleiding om bijvoorbeeld prudentiële regels te stellen. Om deze reden zag het kabinet geen andere mogelijkheid dan het advies van de Raad van State te volgen en de vergunningplicht te wijzigen in een registratieplicht.

**72** *De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de regering het eerst wel belangrijk vond om een vergunningstelsel in te voeren. Wat is er inhoudelijk veranderd aan de voorkeur van de regering om een vergunningstelsel in te voeren? Of is er in feite nu alsnog een vergunningstelsel ingevoerd?*

Omdat het vergunningstelsel in deze vorm volgens de Raad van State in strijd was met Europees recht, namelijk in strijd met het beginsel van wederzijdse erkenning, is de vergunningplicht gewijzigd in een registratieplicht. Zie voor een uitgebreidere toelichting het antwoord op vraag 71. Voor het materiële verschil tussen een vergunningplicht en een registratieplicht wordt verwezen naar het antwoord op vraag 33.

#### **§ 7.4. Uitvoering van Wwft-verplichtingen door aanbieders van diensten met virtuele valuta's**

–

#### **§ 7.5. De aanbieder die zich richt op de Nederlandse markt**

–

#### **§ 7.6. Bewijs van inschrijving in het UBO-register**

**73** *De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe dit wetsvoorstel samenhangt met het Ultimate Beneficial Owner (UBO)-register. Zullen deze samen ook ingezet kunnen worden om belastingontwijking en ontduiking tegen te gaan?*

De wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn wordt in Nederland in vier wetsvoorstellen geïmplementeerd, namelijk een wetsvoorstel om uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten te registreren, een wetsvoorstel om uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies te registreren, een wetsvoorstel dat een verwijzingsportaal bankgegevens mogelijk maakt en het onderhavige wetsvoorstel waarmee de overige bepalingen worden geïmplementeerd. Tezamen moeten deze wetsvoorstellen bijdragen aan het nog beter voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme. Belastingontduiking is een van de onderliggende delicten van witwassen en deze wetsvoorstellen kunnen bijdragen aan de tegengaan daarvan. Zo kan de registratie van uiteindelijk belanghebbenden inzicht geven in financiële stromen die bij belastingontduiking betrokken zijn. Daarnaast regelt onderhavig wetsvoorstel dat Wwft-toezichthouders informatie kunnen delen met onder meer de Belastingdienst en de FIOD ten behoeve van de onderzoeken en de opsporing van witwassen en de onderliggende delicten.

### **§ 7.7. Regels met betrekking tot anoniem elektronisch geld**

*74 De leden van de D66-fractie begrijpen dat onder prepaidkaarten met een beperkte bestedingsmogelijkheid ook onder meer boekenbonnen vallen. Acht de regering het noodzakelijk om boekenbonnen aan nadere regelgeving te onderwerpen, gezien het doel van deze implementatiewet om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan? Zijn er gevallen uit het verleden bekend waarbij boekenbonnen zijn gebruikt voor de financiering van terrorisme of voor witwassen? Welke mogelijkheden ziet de regering om boekenbonnen, maar ook andere cadeaukaarten en bonnen waarvan te verwachten valt dat deze niet gebruikt zullen worden voor witwassen en financiering van terrorisme te ontzien in deze implementatiewet? Waarom heeft de regering niet gekozen voor een minder verstrekend regime waarbij een beperkt aantal prepaidkaarten met een hoger risico worden gedefinieerd? Had de regering al in een eerder stadium scherp dat onder deze bepaling ook cadeaukaarten zoals een boekenbon konden vallen en heeft de regering dit opgemerkt in het eerdere Europese wetgevingsproces?*

Partijen die prepaidkaarten (met elektronisch geld) aanbieden worden gekwalificeerd als elektronischgeldinstelling. In beginsel is voor de uitgifte van elektronisch geld een vergunning vereist. De Wft maakt het echter mogelijk om elektronischgeldinstellingen vrij te stellen van de vergunningplicht. Vrijstelling is onder andere mogelijk indien de onderneming die het elektronisch geld uitgeeft een beperkte omzet heeft, het gaat om elektronisch geld dat in Nederland wordt uitgegeven en het gaat om een betaalinstrument (zoals een prepaidkaart) waar maximaal een bedrag van 150 euro op kan worden opgeslagen. Partijen die voor deze vrijstelling in aanmerking komen dienen zich te melden bij DNB. Vrijgestelde elektronischgeldinstellingen zijn ook opgenomen in het openbaar register van DNB. Voorbeelden van vrijgestelde elektronischgeldinstelling zijn Fashion Giftcard B.V. en Stichting Nationale Platenbon. De verplichtingen uit de Wwft gelden echter voor alle elektronischgeldinstellingen, ook als zij zijn vrijgesteld. Deze verplichting volgt rechtstreeks uit de anti-witwasrichtlijn. Lidstaten kunnen hier niet vanaf wijken. Vrijgestelde elektronischgeldinstellingen die cadeaubonnen uitgeven, zijn daarom vanaf bepaalde bedragen gebonden aan de verplichtingen van de richtlijn, zoals het uitvoeren van het cliëntenonderzoek.

Nederland was zich bewust van de gevolgen van de verscherpte regels voor elektronisch geld voor cadeaukaarten. Tijdens de onderhandelingen is er geen discussie geweest over de drempelwaarden voor het uitvoeren van cliëntenonderzoek bij elektronisch geld. Directe aanleiding voor de aangescherpte regels was het gebruik van anoniem elektronisch geld bij de terroristische aanslagen in Parijs in 2015, waardoor geen enkele lidstaat vraagtekens had bij de noodzaak hiervan.

### **§ 7.8. Derde hoogrisicolanden**

—

### **§ 7.9. Toezicht op aanbieders van omwisseldiensten en bewaarportemonnees**

—



## **§ 7.10. Overgangsrecht voor huidige aanbieders van omwisseldiensten en bewaarportemonnees**

**75** *De leden van de D66-fractie lezen dat er voor aanbieders van omwisseldiensten en bewaarportemonnees een overgangsperiode is voorzien van 6 maanden. Moeten zij binnen die periode ook al hun cliënten onderworpen hebben aan een cliëntonderzoek? Gezien de ervaring met invoering van het cliëntonderzoek bij banken, verwacht de regering dat aanbieders van omwisseldiensten en bewaarportemonnees dit in zes maanden hebben afgerond en zo ja, waar is dit vertrouwen op gebaseerd?*

De overgangsregeling geldt voor bestaande aanbieders die voordat de implementatiewet in werking treedt, een verzoek tot registratie hebben ingediend bij DNB. Deze aanbieders mogen tot maximaal zes maanden nadat de wet in werking is getreden hun dienstverlening voortzetten zonder dat zij geregistreerd zijn bij DNB. Tijdens deze zes maanden is de verplichting om te beschikken over dagelijks beleidsbepalers die betrouwbaar en geschikt zijn niet van toepassing. Alle overige verplichtingen uit de Wwft gelden gedurende die zes maanden wel. Dat betekent dat zij, vanaf het moment dat de implementatiewet in werking treedt, moeten voldoen aan hun verplichtingen op grond van de Wwft. Dit geldt ook voor het cliëntonderzoek. De richtlijn bepaalt dat aanbieders van diensten met virtuele valuta's vanaf 10 januari 2020 aan de regelgeving moeten voldoen en bevat geen overgangsrecht. Vanwege de praktische uitvoerbaarheid wordt op dit punt één uitzondering gemaakt, namelijk voor de verplichting om over betrouwbare en geschikte dagelijks beleidsbepalers te beschikken. Op deze manier heeft DNB voldoende tijd om alle dagelijks beleidsbepalers van bestaande aanbieders te onderwerpen aan deze toets.

### **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

**76** *De leden van de SP-fractie vragen de regering naar de reden voor het frequente gebruik van de ministeriële regeling en AMvB-bepalingen in deze wet. Zij vragen de regering of dit frequente gebruik van ministeriële regelingen en AMvB's gebruikelijk is in wetgeving. Hierbij vragen zij of dit ook zo is toegepast in de Wft en de rest van de Wwft en de Wet toezicht trustkantoren. Deze leden vragen hierbij om een uitgesplitste uitleg per artikel waarom er gekozen is voor het gebruik van de ministeriële regeling en de AMvB. Zij vragen hierbij of de ministeriële regelingen veranderd kunnen worden in AMvB's. Zij vragen de regering bovendien om alle algemene maatregelen van bestuur voorhangend te maken.*

De grondslagen voor lagere regelgeving maken allen onderdeel uit van hoofdstuk 3A, waarin de registratie van aanbieders van diensten met virtuele valuta's wordt geregeld. Bij de wettelijke vormgeving van een vergunningsplicht of registratieplicht is een aantal als dit niet ongebruikelijk. Hoofdstuk 3A wijkt in dit opzicht niet af van de Wft en de Wet toezicht trustkantoren die vergelijkbare regimes kennen. Bij de vormgeving van de registratieplicht zijn de aanwijzingen voor de regelgeving in acht genomen. Op grond van Aanwijzing 2:35 wordt zeer terughoudend omgegaan met het voorhangen van amvb's. Aanwijzing 2.21 bepaalt wat bij wet moet worden geregeld. Voorbeelden zijn een vergunningstelsel en het toekennen van bevoegdheden. Aanwijzing 2.24 bepaalt wat in een ministeriële regeling mag worden opgenomen. Het betreft onder andere voorschriften van administratieve aard, uitwerkingen van details en voorschriften waarvan wordt voorzien dat zij vaak moeten worden gewijzigd. Deze systematiek is gevolgd bij het wetsvoorstel. De bepalingen die in een ministeriële regeling zullen worden opgenomen, zijn van een dermate hoog detailniveau en vragen om periodieke wijziging

dat vastleggen hiervan in een amvb niet wenselijk is. Het betreft bijvoorbeeld een lijst van administratieve gegevens die aanbieders bij DNB moeten aanleveren als zij zich willen registreren en de kosten voor het financieel toezicht van eenmalige handelingen (zoals registratie van de aanbieder). Het voorhangen van de maatregel(en) van bestuur acht ik niet passend. Bepalingen die in de amvb's worden opgenomen zijn bepalingen waarbij geen ruimte is voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard. Bovendien zijn gelijklopende regels reeds in bestaande amvb's vastgelegd, zoals het besluit prudentiële regels Wft (Bpr) en het Besluit toezicht trustkantoren 2018 (Btt 2018). Een voorbeeld hiervan is de nadere uitwerking van de regels omtrent de betrouwbaarheid en geschiktheid van dagelijks beleidsbepalers. Verder wordt het Implementatiebesluit, waarin de amvb's worden gewijzigd, openbaar geconsulteerd. Kamerleden kunnen op die wijze kennis nemen van de voornemens van het kabinet om de grondslagen in te vullen.

## **BIJLAGE – transponeringstabel**

*77 Het valt de leden van de D66-fractie op dat de implementatiewetgeving geruime tijd na het aannemen van de richtlijn naar de Kamer is verzonden. Kan de regering toelichten wat hier de reden voor is? Hoe wordt gezorgd dat alle artikelen daaruit tijdig worden omgezet nu deze versnipperd over verschillende wetsvoorstellen bij de Kamer aanhangig worden gemaakt?*

Het is onjuist dat de implementatiewetgeving geruime tijd na het aannemen van de richtlijn naar de Kamer is verzonden. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de vierde anti-witwasrichtlijn (Richtlijn 2015/849) en de richtlijn die de vierde anti-witwasrichtlijn wijzigt (richtlijn 2018/843) en die ook wel «AMLD5» wordt genoemd. Dit wetsvoorstel strekt ter implementatie van deze laatste richtlijn.

AMLD5 is op 19 juni 2018 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie en 20 dagen na publicatie in werking getreden, namelijk op 9 juli 2018. Dit betekent dat de Implementatiewet een jaar na inwerking-treding van de richtlijn naar de Kamer is verzonden. Voorafgaand aan indiening bij de Tweede Kamer dient een aantal noodzakelijke stappen te worden genomen, zoals openbare consultatie, advisering door de AP en de Raad van State, die allen meerdere maanden in beslag nemen.

AMLD5 wordt met vier wetsvoorstellen geïmplementeerd, namelijk het wetsvoorstel verwijzingsportaal bankgegevens (artikel 32bis van de richtlijn), de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (artikel 30 van de richtlijn), de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (artikel 31 van de richtlijn) en dit wetsvoorstel dat de overige bepalingen uit de richtlijn implementeert. De gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijnen kent voor de genoemde artikelen van de richtlijn verschillende inwerkingtredingsdata. De verschillende inwerkingtredingsdata zijn opgenomen in artikel 67 van de richtlijn. Het verschilt dus per wetsvoorstel wanneer er sprake is van tijdige implementatie. Dit was één van de overwegingen om de richtlijn middels verschillende wetsvoorstellen te implementeren. Andere redenen is dat de registers voor uiteindelijk belanghebbenden een aanzienlijke aanpassing van ICT-infrastructuur vergen en de implementatie overwegend plaatsvindt door middel van het wijzigen van andere wetgeving dan de Wwft. Hetzelfde geldt ten aanzien van bepalingen omtrent het oprichten van een verwijzingsportaal bankgegevens. Dit laatste wetsvoorstel was overigens een reeds lopend nationaal traject,

waar de implementatie van artikel 32bis van de richtlijn in is meegenomen.

**78** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om wat uitgebreider te beargumenteren waarom voor sommige lidstaatopties niet gekozen is, aangezien de uitleg in de transponeringstabel aan de korte kant is.*

Zie voor een toelichting op de lidstaatoptie van artikel 12 van de richtlijn om anoniem elektronisch geld volledig te verbieden, de beantwoording van de vragen 22 tot en met 24. Van de overige lidstaatopties is wel gebruik gemaakt.

#### **OVERIG**

**79** *De leden van de fractie van GroenLinks zijn benieuwd of de regering van plan is de wet (deels) te evalueren en zo ja, wanneer en op basis van welke criteria.*

De regering heeft dit voornemen niet omdat de effectiviteit van het regelgevend kader ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering reeds op verschillende niveaus en periodiek wordt geëvalueerd. Zie voor een uitgebreidere toelichting het antwoord op vraag 49.

De Minister van Financiën,  
W.B. Hoekstra