

Vergaderjaar 2023–2024

**36 228**

## **Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro en het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen)**

**Nr. 16**

### **NOTA VAN WIJZIGING**

Ontvangen 26 juni 2024

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In het opschrift vervalt «en het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie».

B

In de considerans vervalt «, de informatiepositie van poortwachters te vergroten door de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling uit te breiden ten einde de integriteit van het financiële stelsel in Nederland te bevorderen».

C

In artikel I, onderdeel C, komt het voorgestelde artikel 1f te luiden:

#### **Artikel 1f**

Het is verboden voor instellingen als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdelen i, k en p, in of vanuit Nederland betaling van goederen in contanten voor een bedrag van € 3.000 of meer, of de tegenwaarde daarvan in buitenlandse munteenheid, te verrichten of te accepteren, ongeacht of de transactie plaatsvindt in een handeling of door middel van meer handelingen waartussen een verband lijkt te bestaan.

D

Artikel I, onderdelen E, G, H, K en L, vervalt.

E

Artikel I, onderdelen I en J, komt te luiden:

I

In artikel 29, onderdeel a, wordt na «1e,» ingevoegd «1f,».

J

In artikel 30, onderdeel a, wordt na «1e,» ingevoegd «1f,».

F

In artikel II vervalt «3b, eerste tot en met vierde lid,».

G

Artikel III vervalt.

H

Artikel IV wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen A en B» vervangen door «binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen A, B en C».

2. Het tweede tot en met het vierde lid vervallen.

I

Na artikel IV wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **ARTIKEL IVA**

Indien het bij koninklijke boodschap van 25 maart 2024 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en enige andere wetten in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2023/1113 betreffende bij geldovermakingen en overdrachten van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 (Uitvoeringswet verordening bij geldovermakingen en overdrachten van cryptoactiva te voegen informatie) (36 526) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel B, van die wet:

a. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdeel C, van deze wet, wordt in artikel I, onderdeel C, van deze wet in het voorgestelde artikel 1f «artikel 1a, vierde lid, onderdelen i, k en p» vervangen door «artikel 1a, vierde lid, onderdelen i, k en n»;

b. later in werking treedt dan artikel I, onderdeel C, van deze wet, wordt artikel I, onderdeel D, van die wet een onderdeel ingevoegd, luidende:

Da

In artikel 1f wordt «artikel 1a, vierde lid, onderdelen i, k en p» vervangen door «artikel 1a, vierde lid, onderdelen i, k en n».

## Toelichting

### Algemeen

Het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen is op 21 oktober 2022 ingediend bij uw Kamer. Het bevat vier maatregelen op het terrein van de aanpak van witwassen:

1. een verbod voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren in goederen om transacties vanaf € 3.000 in contanten te verrichten;
2. mogelijk maken van gegevensdeling tussen instellingen behorend tot dezelfde categorie in het kader van het cliëntenonderzoek bij een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme;
3. mogelijk maken van gezamenlijk monitoren van transacties door banken (naast de bestaande wettelijke plicht voor banken om individueel transacties te monitoren);
4. verduidelijking van het gebruik van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in het kader van verplichtingen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Met deze nota van wijziging wordt het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen zodanig aangepast dat alleen het voorstel voor een verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 of meer gehandhaafd blijft.

De reden hiervoor is de recent aangenomen Europese verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (hierna: AMLR). De AMLR is, anders dan de op dit moment nog geldende Richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (hierna: AMLD), een verordening met het karakter van maximumharmonisatie. Dat betekent dat lidstaten nog maar zeer beperkt nationaal aanvullende regels kunnen stellen. De maatregelen in de AMLR beogen volledige harmonisatie en strekken zich materieel uit tot alle vier de maatregelen uit het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen. Vastgesteld is dat de AMLR voor alle maatregelen uit het wetsvoorstel, behoudens het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000, niet of nauwelijks ruimte laat om dit in nationale regelgeving te regelen. Voor zover het wel mogelijk is, is het aanpassen van deze maatregelen opdat deze materieel aansluiten op de AMLR zeer complex. De tijd die het zou kosten om dit te onderzoeken staat niet in verhouding tot de zeer beperkte tijd dat deze maatregelen zouden gelden voordat de AMLR van toepassing wordt vanaf de zomer van 2027. Voorgesteld wordt daarom deze maatregelen te laten vervallen en deze mee te nemen in de implementatie van de AMLR en alleen het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 te handhaven.

Voortzetting van de maatregel ter introductie van een verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 is wenselijk vanwege de naderende deadline van het Herstel en Veerkrachtplan (HVP). De introductie van een verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 is als mijlpaal opgenomen in het Nederlandse HVP en het Raadsuitvoeringsbesluit.<sup>1</sup> De deadline in het HVP is voor de inwerkingtreding van deze maatregel gesteld op 31 maart

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 21 501-07, nr. 1879. Voorafgaand aan de indiening is het Nederlandse HVP ook met de Tweede Kamer gedeeld en in het parlement behandeld. Op 28 maart 2022 is het eerste concept van het Nederlandse HVP met de Tweede Kamer gedeeld. Vervolgens is de Tweede Kamer op 14 april 2022 voorzien van een technische briefing en heeft op 10 mei 2022 een plenair debat over het eerste conceptplan plaatsgevonden. Op 24 juni 2022 is het tweede conceptplan gedeeld met de Tweede Kamer: *Kamerstukken II 2021/22*, 21 501-07, nr. 1897. Op 30 augustus 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat een controversieelverklaring van het wetsvoorstel mogelijk tot een korting van de HVP-gelden zou kunnen leiden: *Kamerstukken II 2022/23*, 21 501-07, nr. 1970.

2025. Indien Nederland de maatregel niet tijdig invoert, kan de Europese Commissie besluiten tot een korting die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen<sup>2</sup> op de HVP-gelden.

Het doel van de nota van wijziging is tweeledig. Allereerst vervallen hiermee de eerder genoemde maatregelen (zie de onderdelen A, B en D tot en met G van de nota van wijziging). Daarnaast zorgt het ervoor dat het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 materieel zoveel mogelijk aansluit op het verbod op contante betalingen en de bijbehorende lidstaatoptie in de AMLR. Hiermee wordt beoogd om de Wwft-instellingen die het verbod betreft zo min mogelijk te confronteren met wisselende verplichtingen van de overgang van de op dit moment geldende maatregelen, naar het nationale verbod en uiteindelijk de AMLR. Tegelijkertijd kent deze exercitie ook haar beperkingen, aangezien het verbod uit de AMLR onderdeel uitmaakt van een nog niet geldend Europees raamwerk en het niet mogelijk is om met deze nota van wijziging vooruit te lopen op de introductie van dat gehele raamwerk. Dit brengt met zich mee dat beperkte verschillen niet te voorkomen zijn.

De AMLR kent een generiek verbod op het uitvoeren van transacties in contanten voor goederen of diensten van € 10.000 of meer. Daarnaast biedt de AMLR een lidstaatoptie om nationaal een lagere drempelwaarde vast te stellen en blijven eerder nationaal vastgestelde drempelwaarden van toepassing. Met het invoeren van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 uit dit wetsvoorstel wordt een voorschot genomen op deze lidstaatoptie. Om de nationale maatregelen goed aan te laten sluiten, dient hierbij rekening gehouden te worden met een aantal elementen uit het verbod uit de AMLR.

#### *Reikwijdte type handelaren bij verbod op contante betalingen*

##### 1. Handelaren in goederen (algemeen)<sup>3</sup>

Het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 zoals dit in het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer is opgenomen, ziet hoofdzakelijk op handelaren in goederen van € 10.000 of meer in contanten. Voor deze generieke groep handelaren zou het verbod op contante betalingen van € 3.000 of meer in de plaats komen van hun reguliere Wwft-verplichtingen. Het uitzonderen van de reguliere verplichtingen was en is mogelijk omdat de huidige AMLD alleen geldt voor handelaren in goederen wanneer deze contante transacties van € 10.000 of meer uitvoeren. Lidstaten is daarmee ruimte gelaten om zelf contante transacties in goederen met een lagere drempelwaarde te verbieden en handelaren in goederen voor het overige uit te zonderen van de AMLD-verplichtingen. Zij kunnen immers geen transacties van € 10.000 of meer verrichten indien een verbod op contante betalingen van € 3.000 of meer van toepassing is. Het verbod in de nieuwe AMLR sluit hierop aan, door transacties in goederen van € 10.000 of meer te verbieden, met de mogelijkheid voor individuele lidstaten om deze grens lager vast te stellen.

<sup>2</sup> De hoogte van een eventuele korting wordt achteraf bepaald door de Europese Commissie volgens een methodologie met discretionaire ruimte. De hoogte van de korting valt niet met zekerheid te voorspellen.

<sup>3</sup> Voor handelaren in antiquiteiten geldt dat zij in de Wwft geschaard worden onder de algemene groep handelaren in goederen. Onder de AMLR zal deze groep handelaren, tezamen met de handelaren in kunstvoorwerpen (zie onder punt 2), als handelaren in cultuuroederen worden aangemerkt. Dit betekent dat handelaren in antiquiteiten met de introductie van de AMLR in de zomer van 2027 cliëntenonderzoek zullen moeten gaan uitvoeren.

## 2. Handelaren in kunstvoorwerpen

De huidige AMLD en Wwft kennen daarnaast ook een specifiek aangewezen groep handelaren, te weten handelaren in kunstvoorwerpen vanaf € 10.000, ongeacht of de transactie contant of giraal plaatsvindt (zie artikel 1a, vierde lid, onderdeel k, van de Wwft). Omdat deze groep is aangewezen als Wwft-instelling op grond van de AMLD, ook bij het doen van girale transacties, is het niet mogelijk om deze groep uit te zonderen van de reguliere Wwft-verplichtingen. Deze specifieke groep handelaren wordt gehandhaafd in de AMLR en wordt uitgebreid met handelaren in antiquiteiten. Op deze uitbreiding van de AMLR zal niet vooruitgelopen worden. Daarom zullen voor handelaren in kunstvoorwerpen na het van toepassing worden van het verbod op contante betalingen van € 3.000 of meer ook de reguliere Wwft-verplichtingen bij transacties van € 10.000 of meer voor girale transacties blijven gelden.

## 3. Handelaren in goederen met hoge waarde

De AMLR heeft daarnaast de groep specifiek aangewezen handelaren aanzienlijk uitgebreid ten opzichte van de AMLD. Dit betreft handelaren in goederen met een hoge waarde (zoals juwelen, edelstenen, klokken en horloges en voertuigen). Voor deze specifieke handelaren gelden variërende drempelwaarden voor de hoogte van girale transacties om te bepalen wanneer zij onder de AMLR komen te vallen. Op dit moment vallen deze handelaren onder de generieke groep handelaren waarvoor enkel verplichtingen gelden bij contante transacties vanaf de drempelwaarde van € 10.000. Bij de AMLR zullen deze verplichtingen ook gelden bij girale transacties van een bepaalde drempelwaarde.

Deze uitbreiding maakt de aansluiting van het nationale wetsvoorstel op de AMLR enigszins complex en stelt het kabinet voor het dilemma hoe met deze groep om te gaan met betrekking tot het huidige wetsvoorstel. Vanwege de toekomstige girale drempelwaarden in de AMLR is het niet mogelijk om deze groep blijvend uit te zonderen van Wwft-verplichtingen, aangezien de AMLR hier in de toekomst geen ruimte voor laat. Tegelijkertijd zou nu al aansluiten op de AMLR via dit wetsvoorstel een directe lastenverzwaring voor deze specifieke handelaren betekenen bij het verrichten van girale transacties vanaf een bepaalde drempelwaarde, een verplichting die zij nu nog niet kennen.

Daarom is ervoor gekozen om voor deze groep handelaren met dit wetsvoorstel uitsluitend het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 te laten gelden. Voor de formulering van het verbod uit dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de formulering van het verbod in de AMLR. Wanneer de AMLR in 2027 van toepassing wordt, zullen de aanvullende verplichtingen voor handelaren in goederen met hoge waarde gaan gelden. Dit betekent dat voor de specifieke groep handelaren de reguliere Wwft-verplichtingen weer geherintroduceerd zullen worden, alleen dan bij girale transacties vanaf een bepaalde drempelwaarde.

### *Diensten*

Het verbod in de AMLR ziet niet alleen op transacties ten behoeve van goederen, maar ook op transacties ten behoeve van personen die diensten verlenen. Gekozen is om dit aanstaande verbod op contante betalingen voor diensten boven maximaal € 10.000 nog niet mee te nemen in dit wetsvoorstel. Bij de voorbereiding van de invoering van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 voor goederen is de uitvoerbaarheid een belangrijke factor waarmee rekening wordt gehouden. Bureau Toezicht Wwft (BTWwft), onderdeel van de Belasting-

dienst, houdt op dit moment reeds toezicht op handelaren in goederen met betrekking tot contante transacties vanaf € 10.000, vanaf wanneer de reguliere Wwft-verplichtingen gelden. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd deze verplichting te vervangen door het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000. Een uitbreiding van alleen een verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 ten behoeve van goederen naar transacties ten behoeve van goederen én voor diensten zou neerkomen op een enorme uitbreiding van de reikwijdte van de groep partijen waarop toezicht gehouden moet worden. De effecten hiervan zijn op dit moment niet duidelijk. Hoewel BTWwft reeds toezicht houdt op enkele groepen dienstverleners, geldt dit voor het overgrote deel van deze uitgebreide en diverse groep dienstverleners niet.

Een dergelijke uitbreiding zou derhalve nopen tot een nieuwe Uitvoeringstoets van de Belastingdienst. Aangenomen wordt dat deze uitbreiding in ieder geval een significante verhoging van de uitvoeringskosten met zich mee zou brengen, los van de belangrijkste vraag of deze forse uitbreiding uitvoerbaar zou zijn. Dit traject zal worden doorlopen in het kader van de implementatie van de AMLR. Het opnemen van een uitbreiding naar diensten in dit wetsvoorstel zou echter dermate veel tijd in beslag nemen, dat het behalen van de mijlpaal uit het HVP onhaalbaar zou worden. Dit is onwenselijk met het oog op het risico van een korting van mogelijk € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

### **Artikelsgewijs**

#### *Onderdelen A en B*

Slechts het verbod voor het verrichten van contante betalingen van € 3.000 of meer blijft van kracht in dit wetsvoorstel. Het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen worden hierop aangepast.

#### *Onderdeel C*

Het verbod op contante betalingen uit de AMLR verschilt op een aantal onderdelen van het verbod in het huidige wetsvoorstel plan van aanpak witwassen. Met dit onderdeel is beoogd de beide verboden zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten.

Zo staat in de AMLR dat de hoogte van de transactie kan worden vastgesteld uit één handeling of door middel van meer handelingen waartussen een verband *lijkt* te bestaan. In de nota van wijziging is deze nuance aangebracht. Daarnaast biedt de AMLR aan lidstaten geen mogelijkheid om zelf te bepalen wanneer sprake is van de situatie dat er meer handelingen zijn waartussen een verband bestaat. Artikel 1f, tweede lid, van het huidige wetsvoorstel plan van aanpak biedt wel een mogelijkheid om door middel van een algemene maatregel van bestuur dit nader te bepalen. Deze delegatiebepaling wordt met de nota van wijziging daarom geschrapt. Tot slot geeft de verbodsbepaling uit de AMLR aan dat de contante transactie in euro's of in buitenlandse valuta/munteenheden kan plaatsvinden. Deze aanvulling wordt aangebracht in de nota van wijziging.

Andere beperktere verschillen tussen het verbod uit de AMLR en het nationale verbod worden niet overgenomen, omdat de introductie van deze elementen dermate nieuw zou zijn dat het onvoorziene lasten met zich mee zou brengen voor burgers of een nieuwe uitvoeringstoets zou vereisen van de toezichthouder. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden

aan de bredere definitie van «contant geld» die gaat gelden op basis van de AMLR. Hier vallen niet alleen geldmiddelen onder, maar bijvoorbeeld ook (reis)cheques en ongemunt goud. De verbreding van deze reikwijdte is niet opgenomen in deze nota van wijziging, maar wordt meegenomen in de bredere implementatie van de AMLR.

#### *Onderdelen D, E, F en G*

In onderdeel E van deze nota van wijziging worden onderdelen van het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen geschrapt omdat deze door de inwerkingtreding van de AMLR zullen vervallen. Deze bepalingen betreffen:

- de verplichting van informatie-uitwisseling bij cliëntrisico's (zie artikel I, onderdeel E, van de Wet plan van aanpak witwassen);
- de uitbesteding van cliëntonderzoeken aan derden (zie artikel I, onderdeel G, van de Wet plan van aanpak witwassen);
- de grondslag voor verwerking van bijzondere persoonsgegevens (zie artikel I, onderdeel K, van de Wet plan van aanpak witwassen) en
- de gezamenlijke transactiemonitoring (zie artikel I, onderdeel L, van de Wet plan van aanpak witwassen).

Door het wegvallen van deze bepalingen, vervallen daarmee ook de wijzigingsopdrachten voor vernummering die zijn aangebracht in het wetsvoorstel plan van aanpak (zie onderdelen F, G en H van de nota van wijziging).

Voor handelaren in goederen, niet zijnde goederen met hoge waarde, blijft slechts het verbod op contante betalingen van € 3.000 of meer van kracht. Dit betekent dat de wijzigingsopdrachten uit artikel I, onderdeel A, B, C, D en F van het huidige wetsvoorstel plan van aanpak witwassen onveranderd blijven.

#### *Onderdeel H*

Per abuis is in het huidige wetsvoorstel niet meegenomen dat het in te voeren verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 ook binnen vijf jaar moet worden geëvalueerd. Deze omissie wordt met dit onderdeel, onder 1, hersteld. Met het vervallen van de bepalingen over de gemeenschappelijke transactiemonitoring, vervalt ook de evaluatiebepaling ervan. Dit wordt bewerkstelligd middels dit onderdeel, onder 2.

#### *Onderdeel I*

Op 25 maart 2024 is het wetsvoorstel Uitvoeringswet verordening bij geldovermakingen en overdrachten van cryptoactiva te voegen informatie aangeboden aan de Kamer. In artikel I, onderdeel B, onder 2, van dat wetsvoorstel vervallen twee onderdelen. Door vernummering van de overige onderdelen klopt een verwijzing naar pandhuizen in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel niet meer. Middels deze samenloopbepaling wordt, indien de Uitvoeringswet verordening bij geldovermakingen en overdrachten van cryptoactiva eerder in werking treedt dan dit wetsvoorstel, de vernummering van het onderdeel over pandhuizen doorgevoerd in het nieuwe artikel 1f van dit wetsvoorstel. Andersom regelt deze samenloopbepaling ook dat als dit wetsvoorstel eerder in werking treedt, de vernummering wordt doorgevoerd in de Uitvoeringswet verordening bij geldovermakingen en overdrachten van cryptoactiva.

De Minister van Financiën,  
S.P.R.A. van Weyenberg