

Vergaderjaar 2024-2025

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

34 808

Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141), alsmede in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (PbEU 2015, L 141) (Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn)

K¹

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 juni 2025

De vaste commissie voor Financiën² heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Financiën over **de evaluatie door de Europese Commissie van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn (AMLD4)**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 1 april 2025.
- De antwoordbrief van 24 juni 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Karthaus

¹ De letter K heeft alleen betrekking op 31 477.

² Samenstelling:

Kemperman (Fractie-Kemperman), Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Van der Linden (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (ChristenUnie), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de minister van Financiën

Den Haag, 1 april 2025

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van uw antwoorden d.d. 11 februari 2025 op vragen van leden van de BBB-fractie en de PvdD-fractie over de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn (AMLD4).³ De leden van de **BBB**-fractie hebben naar aanleiding van deze beantwoording nog een aantal vervolgvragen. De leden van de **JA21**-fractie sluiten zich hierbij aan.

Vragen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de **BBB**-fractie willen u eerst bedanken voor de uitgebreide en gedetailleerde beantwoording van de op 12 november 2024 gestelde vragen over het beleid en toezicht op de activiteiten van financiële instellingen ten aanzien van controles bij Politically Exposed Persons (PEP's). Ook uw reflectie op dit thema wordt op prijs gesteld en helpt het standpunt van de regering in deze materie te verduidelijken. Desondanks voelen deze leden de noodzaak op een aantal van de antwoorden nadere vragen te stellen.

Effectiviteit en impact van de sectorstandaard

U verwijst in de antwoorden naar een in de eerste helft van 2025 te verwachten onderzoek naar de sectorstandaard ter zake. Kunt u toezeggen deze direct met beide Kamers te delen, in ieder geval spoedigst na publicatie?

Omvang van en risico's in de PEP-populatie

Betreffende wetgeving heeft significante impact op natuurlijke personen en vraagt ook maatschappelijk een behoorlijke investering. Uit uw beantwoording blijkt volgens de leden van de BBB-fractie dat u geen duiding kan geven van de omvang en samenstelling van de PEP-populatie. Ook heeft u, al dan niet via FIU en OM, blijkbaar niet het inzicht dat de wet daadwerkelijk leidt tot mitigatie van risico's en handhavende interventies. Naar mening van deze leden is, om doelmatigheid van de wet te kunnen beoordelen, inzicht in omvang en samenstelling van populatie nodig. U zou ook risico-indicatoren, risicovolle activiteiten van betreffende bankrekeninghouders, en gemitigeerde risico's in kaart moeten hebben. Kunt u toezeggen dat u een dergelijk inzicht en evaluatiekader gaat inrichten teneinde integrale beoordeling van doelmatigheid, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid mogelijk te maken? Zo ja, per wanneer denkt u hierover te beschikken?

PEP-lijsten en commerciële database

- Uit uw beantwoording blijkt dat de financiële sector gebruik maakt van een commerciële database (en alle financiële instellingen dezelfde) voor het identificeren van PEP. Heeft u de beschikking over een lijst met PEP's uit die database? Biedt die lijst antwoorden op eerder gestelde vragen over omvang en samenstelling van de PEP-populatie? Kunt u de PEP-populatie beschrijven?
- Welke waarborgen zijn er dat deze commerciële database geen materiële onjuistheden bevat? Houdt u toezicht op de inhoud van deze lijst (de samenstelling ervan, niet de AVG-behandeling)?

³ Kamerstukken I 2024/2025, 31.477/34.808, H.

Heeft u deze database eerder op kwaliteit laten controleren, en zo ja, hoe beoordeelde u de kwaliteit daarvan? Zo nee, bent u bereid de kwaliteit van de database te beoordelen?

- Wat vindt u van het feit dat financiële instellingen op een commerciële database moeten steunen?

Proportionaliteit en risico-gebaseerde uitvoering

- In uw antwoorden geeft u aan dat proportionaliteit een rol moet spelen in het klantenonderzoek, en risico-gebaseerd mag zijn. Biedt de sectorstandaard daar op dit moment voldoende ruimte voor en is er ook een incentive voor financiële instellingen om proportionaliteit ruimte te bieden? Doet de sector dat volgens u voldoende en op welke bron of informatie baseert u die beoordeling?
- U schrijft dat u onder het AML meer ruimte voor risico-gebaseerde uitvoering ziet en van plan bent om van die ruimte gebruik te maken. Hoe gaat u dat doen, welke ruimte ziet u, kan u concreet aangeven wat dat gaat betekenen, en is er een richtlijn of standaard hiervoor in voorbereiding?

Weigeringsgronden

- Betreffende het niet vanwege die status weigeren van bankrekeningen aan PEP verwijst u naar de AML die in 2027 in werking treedt. Heeft u nu hiervoor geen instrumentarium? En als dat zo is: bent u bereid om met spoed een instrument in te richten om het zijn van PEP als weigeringsgrond te verbieden?
- De AML stelt volgens u dat in de verordening van het Europees AML-pakket, die op 10 juli 2027 in werking treedt, expliciet is opgenomen dat het afwijzen van een bancaire relatie met een persoon die geldt als PEP, louter op grond van die PEP-status, indruist tegen de letter en de geest van de verordening. Deze bewoording geeft noch een verbodsgrond tot weigering van een bankrekening, noch een verplichting tot het verstrekken daarvan aan. Gaat u in de implementatie daar een verbod of een verplichting van maken?

Nu wijzigen in wet en uitvoering

In uw antwoorden geeft u aan dat de implementatie van deze AML in 2027 het nu een onhandig moment maakt om de wetgeving aan te passen. De leden van de BBB-fractie willen er op wijzen dat 2027 nog twee jaar van hier is, en dat ook die implementatie wel tijd zal kosten. Ziet u geen mogelijkheden om 'laaghangend fruit' versneld aandacht te geven? Dat zou ongemak voor velen en kosten voor de samenleving als geheel reduceren. Een lijst(je) met laaghangend fruit zou toch eenvoudig te maken moeten zijn. Wat staat u in de weg om dit te doen?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Ballekom

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2025

Hierbij stuur ik u de beantwoording van de nadere schriftelijke vragen die de fractie van BBB heeft gesteld aangaande mijn antwoorden op eerdere schriftelijke vragen, die waren gesteld naar aanleiding van het afschrift van mijn brief aan de Tweede Kamerbrief over de evaluatie door de Europese Commissie van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn (176770U).

De minister van Financiën,

E. Heinen

176770U

Nadere vragen over de evaluatie door de Europese Commissie van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn

Vragen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie willen u eerst bedanken voor de uitgebreide en gedetailleerde beantwoording van de op 12 november 2024 gestelde vragen over het beleid en toezicht op de activiteiten van financiële instellingen ten aanzien van controles bij Politically Exposed Persons (PEP's). Ook uw reflectie op dit thema wordt op prijs gesteld en helpt het standpunt van de regering in deze materie te verduidelijken. Desondanks voelen deze leden de noodzaak op een aantal van de antwoorden nadere vragen te stellen.

Vraag 1

Effectiviteit en impact van de sectorstandaard:

U verwijst in de antwoorden naar een in de eerste helft van 2025 te verwachten onderzoek naar de sectorstandaard ter zake. Kunt u toezeggen deze direct met beide Kamers te delen, in ieder geval spoedigst na publicatie?

Antwoord vraag 1

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) voert een evaluatie uit van de sectorstandaard met betrekking tot PEP's. De NVB meldt dat deze evaluatie in de eerste helft van 2025 wordt afgerond. De NVB heeft mij verder laten weten de uitkomsten van deze evaluatie te zullen publiceren zodat eenieder daar kennis van kan nemen.

Vraag 2

Omvang van en risico's in de PEP-populatie:

Betreffende wetgeving heeft significante impact op natuurlijke personen en vraagt ook maatschappelijk een behoorlijke investering. Uit uw beantwoording blijkt volgens de leden van de BBB-fractie dat u geen duiding kan geven van de omvang en samenstelling van de PEP-populatie. Ook heeft u, al dan niet via FIU en OM, blijkbaar niet het inzicht dat de wet daadwerkelijk leidt tot mitigatie van risico's en handhavende interventies. Naar mening van deze leden is, om doelmatigheid van de wet te kunnen beoordelen, inzicht in omvang en samenstelling van populatie nodig. U zou ook risico-indicatoren, risicovolle activiteiten van betreffende bankrekeninghouders, en gemitigeerde risico's in kaart moeten hebben. Kunt u toezeggen dat u een dergelijk inzicht en evaluatiekader gaat inrichten teneinde integrale beoordeling van doelmatigheid, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid mogelijk te maken? Zo ja, per wanneer denkt u hierover te beschikken?

Antwoord vraag 2

Wat de leden van de BBB-fractie vragen is feitelijk een evaluatie van de wetgeving (de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)). In juli 2027 treedt echter de nieuwe Europese antiwitwasregelgeving in werking (ook wel het Europese AML-pakket genoemd). Hiermee wordt het regelgevend kader voor het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering ingrijpend veranderd. Er worden dan ook aanpassingen doorgevoerd op het terrein van PEP's. Om deze reden vind ik het nu niet het juiste moment om de Wwft op het gebied van PEP's te evalueren. Dit geldt ook voor de populatie van personen die kwalificeren als PEP. Deze groep zal worden uitgebreid met de invoering van het AML-pakket, waardoor de meerwaarde van het in kaart brengen van de huidige populatie van PEP's op dit moment beperkt is. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren meerdere onderzoeken geweest naar het Nederlandse anti-witwasbeleid, waarbij ook naar doelmatigheid, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is gekeken, zoals de FATF-evaluatie⁴, de AMLD4-evaluatie door de Europese Commissie⁵, en het onderzoek naar de effecten van de Wwft.⁶

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 31 477, nr. 79.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 101.

⁶ Kamerstukken I 2021/22, 34.808, M.

Vraag 3

PEP-lijsten en commerciële database:

Uit uw beantwoording blijkt dat de financiële sector gebruik maakt van een commerciële database (en alle financiële instellingen dezelfde) voor het identificeren van PEP. Heeft u de beschikking over een lijst met PEP's uit die database? Biedt die lijst antwoorden op eerder gestelde vragen over omvang en samenstelling van de PEP-populatie? Kunt u de PEP-populatie beschrijven?

Antwoord vraag 3

De PEP-populatie is vrij divers en verandert regelmatig vanwege de diversiteit in functies waarvan de bekleder wordt aangemerkt als PEP. In het kader van de (bestaande) anti-witwasrichtlijn hebben alle EU-lidstaten een lijst van functies opgesteld, waarvan de bekleder als PEP kan worden aangemerkt. De Nederlandse lijst is onder meer beschikbaar via de website van de Belastingdienst⁷. Een volledige lijst met PEP-functies in alle EU-lidstaten en de EU zelf is door de Europese Commissie gepubliceerd.⁸ Deze functielijst geeft een beschrijving van de PEP-populatie. Commerciële partijen gebruiken deze functielijst om vervolgens individuele personen te identificeren als PEPs. Ik heb geen beschikking over een dergelijke commerciële lijst waarop individuele personen zijn geïdentificeerd.

Vraag 4

Welke waarborgen zijn er dat deze commerciële database geen materiële onjuistheden bevat? Houdt u toezicht op de inhoud van deze lijst (de samenstelling ervan, niet de AVG-behandeling)? Heeft u deze database eerder op kwaliteit laten controleren, en zo ja, hoe beoordeelde u de kwaliteit daarvan? Zo nee, bent u bereid de kwaliteit van de database te beoordelen?

Antwoord vraag 4

Het is aan financiële instellingen zelf om invulling te geven aan hun verplichtingen omtrent PEP's, zoals die voortvloeien uit de Wwft. Zoals hiervoor genoemd bestaat er een door de Nederlandse overheid opgestelde lijst met functies waarvan de bekleder als PEP kan worden aangemerkt. Hoe financiële instellingen individuele PEP's identificeren bepalen zij zelf. Veel instellingen kiezen er voor dit te doen via een commerciële database, maar dit is geen verplichting en er zijn ook andere manieren denkbaar. Indien een instelling kiest voor een dergelijke database zal zij zelf de kwaliteit dienen te beoordelen en de afweging moeten maken of de database geschikt is om aan de invulling van de plichten uit de Wwft te voldoen. De financiële instelling moet dus zorgen voor de in de vraag genoemde waarborg. De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op de juiste uitvoering van de Wwft door financiële instellingen. De overheid houdt geen toezicht op de inhoud van databases van commerciële dienstverleners.

Vraag 5

Wat vindt u van het feit dat financiële instellingen op een commerciële database moeten steunen?

Antwoord vraag 5

Ik vind het van belang dat instellingen op juiste wijze invulling geven aan de Wwft. Correct gebruik van een commerciële database kan een nuttig hulpmiddel zijn, maar is niet verplicht. Instellingen kunnen ook andere manieren gebruiken om te voldoen aan de eisen ten aanzien van PEP's. Zoals ik in mijn vorige antwoord schreef, is het de verantwoordelijkheid van de instelling zelf om de Wwft juist toe te passen en is de instelling zelf verantwoordelijk voor het eventuele gebruik van enige (commerciële) database.

Vraag 6

Proportionaliteit en risico-gebaseerde uitvoering:

In uw antwoorden geeft u aan dat proportionaliteit een rol moet spelen in het klantenonderzoek,

⁷ <https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/prom-pub-funct-def-politiek-prom-pers-tz0181z1fd.pdf>

⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202300724

en risico-gebaseerd mag zijn. Biedt de sectorstandaard daar op dit moment voldoende ruimte voor en is er ook een incentive voor financiële instellingen om proportionaliteit ruimte te bieden? Doet de sector dat volgens u voldoende en op welke bron of informatie baseert u die beoordeling?

Antwoord vraag 6

Het wetgevende kader bepaalt dat het cliëntonderzoek risicogebaseerd moet zijn. In de afgelopen jaren hebben financiële instellingen, en met name banken, dit niet voldoende gedaan. In het kader van een verbeterde risicogebaseerde aanpak werkt de NVB aan sectorstandaarden om instellingen handvatten te bieden om de risicogebaseerde aanpak beter uit te voeren. Ik ben van mening dat de sectorstandaard in potentie veel mogelijkheden biedt voor een meer risicogebaseerde benadering van PEP's. Het is van belang dat instellingen deze standaard dan ook daadwerkelijk toepassen. Om te beoordelen hoe dit in de praktijk uitpakt wacht ik de evaluatie van de NVB af. Ook voor financiële instellingen is verscherpte cliëntonderzoek een belasting. Daarom heeft een risicogebaseerde aanpak voor hen veel voordelen. Overigens vind ik het erg positief dat met de invoering van de sectorstandaard, de PEP-status op zichzelf geen reden vormt om een bancaire relatie af te wijzen of te beëindigen.

Vraag 7

U schrijft dat u onder het AML meer ruimte voor risico-gebaseerde uitvoering ziet en van plan bent om van die ruimte gebruik te maken. Hoe gaat u dat doen, welke ruimte ziet u, kan u concreet aangeven wat dat gaat betekenen, en is er een richtlijn of standaard hiervoor in voorbereiding?

Antwoord vraag 7

Een onderdeel van de risicogebaseerde aanpak is het beoordelen van welke PEP's gelden als een hoog risico, en welke categorie PEP's een lager risico zijn. Het risiconiveau bepaalt de wijze waarop instellingen invulling geven aan de verplichting tot verscherpte cliëntcontrole bij PEP's en personen uit hun naaste omgeving. In principe gaat de huidige wetgeving al uit van een risicogebaseerde aanpak. Zoals in het vorige antwoord aangegeven hebben instellingen deze risicogebaseerde aanpak de afgelopen jaren niet goed toegepast. In het nieuwe AML-pakket staat de risicogebaseerde aanpak centraal. De AML-verordening⁹ draagt de pas opgerichte Europese anti-witwasautoriteit AMLA op om met richtsnoeren te komen voor deze risicobeoordeling, zodat instellingen meer duidelijkheid krijgen over hoe zij de risicogebaseerde aanpak goed kunnen toepassen. Diezelfde uitleg geldt dan voor alle instellingen in Europa waardoor verschillen in de aanpak worden voorkomen.

Vraag 8

Weigeringsgronden:

Betreffende het niet vanwege die status weigeren van bankrekeningen aan PEP verwijst u naar de AML die in 2027 in werking treedt. Heeft u nu hiervoor geen instrumentarium? En als dat zo is: bent u bereid om met spoed een instrument in te richten om het zijn van PEP als weigeringsgrond te verbieden?

Antwoord vraag 8

De wet schrijft op geen enkele wijze voor dat een financiële instelling de relatie met een PEP dient te verbreken of een PEP niet als cliënt mag accepteren. Andersom zijn er geen verplichtingen voor instellingen om een bancaire relatie aan te gaan met een persoon die geldt als PEP. Instellingen mogen vanuit het oogpunt van contractvrijheid in beginsel zelf bepalen wie zij als cliënt accepteren. Wel heeft iedere ingezetene van Nederland, waaronder PEP's, het recht op een basisbetaalrekening.

⁹ Verordening (EU) 2024/1624.

Zoals ik in mijn eerdere beantwoording schreef vind ik het uitsluiten van PEP's, alleen vanwege hun functie, onacceptabel. Dit heb ik ook besproken met de banken en daaruit is onder meer de eerdergenoemde sectorstandaard voortgekomen. Momenteel zie ik geen noodzaak om een wettelijke verplichting tot het accepteren van PEP's in te voeren, naast het al bestaande recht op een basisbetaalrekening. Ik ben ervan overtuigd dat met de invoering van de sectorstandaard deze praktijk tot het verleden moet kunnen behoren. Ik blijf de ontwikkelingen en signalen scherp volgen. Het regelen van een nieuw instrument vereist een wetswijziging. Ik verwijs naar antwoord 10 voor een uitleg waarom ik dit op dit moment niet zinvol vind.

Vraag 9

De AML stelt volgens u dat in de verordening van het Europees AML-pakket, die op 10 juli 2027 in werking treedt, expliciet is opgenomen dat het afwijzen van een bancaire relatie met een persoon die geldt als PEP, louter op grond van die PEP-status, indruist tegen de letter en de geest van de verordening. Deze bewoording geeft noch een verbodsgrond tot weigering van een bankrekening, noch een verplichting tot het verstrekken daarvan aan. Gaat u in de implementatie daar een verbod of een verplichting van maken?

Antwoord vraag 9

In overweging 98 van de AML-verordening staat inderdaad dat het weigeren of afwijzen van een PEP tegen de letter en geest is van de verordening. Een verordening heeft rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en vergt geen nadere implementatie. Het nationaal verder uitwerken van deze bepalingen is dus niet mogelijk. Er zal dus geen wettelijk verbod of verplichting op dit vlak worden toegevoegd. Wel kan een PEP deze overweging aanvoeren in een procedure over de weigering of opzeggen van een bancaire relatie.

Daarnaast ben ik uitvoerig in gesprek geweest met de sector over de problemen die PEP's ervaren en het belang van de risicogebaseerde aanpak. Met de invoering van de sectorstandaard ben ik ervan overtuigd dat een verbod of verplichting niet (meer) nodig is. Ik blijf dit nauwgezet volgen en blijf hierover met de sector in gesprek.

Vraag 10

In uw antwoorden geeft u aan dat de implementatie van deze AML in 2027 het nu een onhandig moment maakt om de wetgeving aan te passen. De leden van de BBB-fractie willen er op wijzen dat 2027 nog twee jaar van hier is, en dat ook die implementatie wel tijd zal kosten. Ziet u geen mogelijkheden om 'laaghangend fruit' versneld aandacht te geven? Dat zou ongemak voor velen en kosten voor de samenleving als geheel reduceren. Een lijst(je) met laaghangend fruit zou toch eenvoudig te maken moeten zijn. Wat staat u in de weg om dit te doen?

Antwoord vraag 10

Het Europese AML-pakket bestaat, op het gebied van anti-witwasregels, uit een tweetal verordeningen en een richtlijn. De bepalingen ten aanzien van PEP's zijn opgenomen in een verordening. De verordening heeft rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde, en wordt vanaf juli 2027 van toepassing. Een wetstraject neemt gemiddeld twee jaar in beslag, inclusief consultatie, adviesaanvragen, uitvoeringstoetsen en een zorgvuldige parlementaire behandeling. Het nu starten van een wetgevingstraject is mijns inziens niet zinvol, omdat het zeer waarschijnlijk is dat een wetsvoorstel pas in werking kan treden als de verordening al in werking treedt. Voor de werking en totstandkoming van het AML-pakket verwijs ik naar de brief van 13 februari 2024 aan de Tweede Kamer.¹⁰

Dit neemt niet weg dat de lasten die PEP's ervaren mijn uitdrukkelijke aandacht hebben. Daarom is dit onderdeel van de nieuwe aanpak op het gebied van witwassen. De minister van Justitie en Veiligheid en ik heb deze aanpak recent naar uw Kamer verzonden.¹¹ Ik blijf mij ervoor inzetten dat de disproportionele lasten voor PEP's tot het verleden behoren.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 99.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 31 477, nr. 102.

