

Aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie  
voor Financiën van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA DEN HAAG

Amsterdam / Nijmegen, 25 februari 2020

Geachte dames en heren,

Sinds december 2019 heeft uw Commissie een drietal wetsonderwerpen in behandeling die in onderlinge samenhang beogen de gewijzigde vierde anti-witwas richtlijn (EU 2018/843) te implementeren in Nederlandse regelgeving. Het betreft het Wetsvoorstel registratie uiteindelijk belanghebbenden (35179), de Wet verwijzingsportaal bankgegevens (35238) en de Implementatiewet gewijzigde vierde anti-witwas richtlijn (35245).

Graag vragen wij vanuit Privacy First en de Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL) uw nadrukkelijke aandacht voor de rechtmatigheid en proportionaliteit van de voorgenomen implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwas richtlijn (EU 2018/843) door middel van deze drie wetten.

In de korte aantekeningen van uw vergadering van 18 februari 2020 is te lezen dat uw commissie op 3 maart 2020 verder spreekt over de gedachte om de Kamer te verzoeken ten aanzien van het wetsvoorstel uiteindelijk belanghebbenden, op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State, een voorlichtingsaanvraag bij de Raad van State in te dienen.

Wij juichen die gedachte toe en willen u in dit verband met klem de onderstaande twee adviezen geven als bijdrage aan uw verdere beraadslagingen met de Raad van State. Ons advies klemt daarbij eens te meer nu onlangs het Ministerie van Financiën, per brief van 21 februari 2021 aan uw Commissie, zo nadrukkelijk verzocht de behandeling van twee nauw verweven wetsvoorstellen afzonderlijk voort te zetten. Dit zou in onze ogen afbreuk doen aan de zorgvuldige en integrale beoordeling die past bij deze voorstellen.

*Advies: betrek alle drie de wetten in het voorlichtingsverzoek omdat de UBO in alle drie apart voorkomt*  
De UBO komt in alle drie de voorliggende wetsvoorstellen voor. De systematiek is dat de gegevens van de uiteindelijk belanghebbenden (UBO) ook onder de Implementatiewet (35245) en de wet verwijzingsportaal bankgegevens (35238) worden verzameld, opgeslagen en doorgestuurd naar relevante overheidsinstanties en het UBO-register. De UBO-gegevens vinden dus ook los van de wet uiteindelijk belanghebbenden hun weg naar andere dataverzamelingen en kunnen - los van het UBO-register - via die andere wetten c.q. organisaties leiden tot onrechtmatige of disproportionele verstrekking of opvragingen. Dit lijkt onvoldoende meegenomen te zijn in de beantwoording van de relevante vragen door het Ministerie.

Onze zorg is verder dat, bij de nu voorliggende opzet van regelgeving, onvoldoende recht wordt gedaan aan de verplichtingen onder artikel 8 lid 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Paragraaf 9 van het aangehaalde juridisch en beleidsmatig kader van de Gegevensbeschermings-effectbeoordeling verwijst namelijk in het geheel niet naar het EVRM. Een vraag aan de Raad van State zou kunnen zijn of er, in het licht van het toepasselijke EVRM, sprake is van een redelijke verhouding tussen het maatschappelijk belang en de inbreuk op het privéleven en of die verhouding na de gegevensbeschermings-effectbeoordeling duidelijk is omschreven? Dit speelt eens te meer gezien de recente [uitspraak rond het Systeem Risico Indicatie \(SyRI\)](#).

Wij raden daarom met klem aan om de voorlichting van de Raad van State zich uit te laten strekken tot alle drie de wetten. Zo wordt de rechtmatigheid en proportionaliteit van de behandeling van klant- en UBO-gegevens voor alle drie de wetten afzonderlijk, alsook in de juiste samenhang beoordeeld.

*Advies: informeer of aan de eerdere bezwaren van Raad van State voldoende is tegemoet gekomen*

De Raad van State heeft rond de concept-versies van deze wetten belangrijke opmerkingen geplaatst over:

- de rechtmatigheid en proportionaliteit van de reikwijdte van de regels en van het UBO-register,
- de vraag in welke mate in Nederland verder mag of kan worden gegaan dan de Richtlijn voorschrijft op het gebied van dataverstrekkingen van klantinformatie en rond het toevoegen van prudentiële toezicht-eisen c.q. een vergunningsregime aan de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft),
- de mate waarin veiligheids- en privacyrisico's rond grootschalige gegevensverzamelingen voldoende zijn afgedekt en door passende maatregelen worden beheerst.

Ons advies is om de Raad van State te vragen of in de uiteindelijke versies van de nu voorliggende wetten inderdaad adequaat is tegemoet gekomen aan de door haar gemaakte opmerkingen.

Dit geldt in het bijzonder de opmerkingen van de Raad van State rond de Implementatiewet (35245), die vergezeld gingen van een zwaar dictum. Aan de orde was daarbij de mogelijke onrechtmatigheid en disproportionaliteit van de - op eventueel advies van De Nederlandsche Bank (DNB) - toe te voegen prudentiële toezicht-eisen voor aanbieders van wisseldiensten virtuele valuta en bewaarportemonnees. In de recente Memorie van Antwoord suggereert de Minister van Financiën dat de opmerkingen van de Raad van State zijn geadresseerd.

Wij kunnen dit antwoord niet goed plaatsen. Er ligt momenteel een [concept Implementatiebesluit wijziging vierde anti-witwasrichtlijn](#) ter advisering bij de Raad van State, waarin juist wél die verdergaande toezicht-eisen op verzoek van DNB vanuit de Wet financieel toezicht worden toegevoegd aan de Wwft. [De consultatiereacties](#) laten zien dat de industrie net als de Raad grote vraagtekens stelt bij de rechtmatigheid en proportionaliteit. Dit is ook verwoord in een aparte [brief](#) en [bijlage](#) die door de VBNL aan Tweede en Eerste Kamer zijn gestuurd. Daarbij toont een onafhankelijke [juridische analyse](#) dat, hoewel het Ministerie van Financiën het woordje vergunning wel vervangt door registratie, de extra toegevoegde regels leiden tot een verkapt vergunningsregime dat met voorafgaande toetsing verder reikt dan de Richtlijn toestaat.

Wij vragen daarom hernieuwd uw aandacht voor de feitelijke adviezen van de [Raad van State](#). Hierin staat dat verdergaande prudentiële vergunnings-eisen in een Nederlandse implementatiewet feitelijk niet rechtmatig zijn, gezien de Richtlijntekst en dat ze voor zover ze dat wel zouden zijn, de proportionaliteits-toets niet doorstaan, gezien de aanzienlijke lasten die het gevolg zouden zijn van die regels:

*Dit betekent, met andere woorden, dat de richtlijn het niet mogelijk maakt om de daarin voorgeschreven registratieplicht vorm te geven als een (verdergaande) vergunningplicht met voorafgaande toetsing, zoals nader toegelicht in de toelichting. (zie noot 9) Dat bij de diensten een verhoogd risico van witwassen en terrorismefinanciering bestaat, en dat dat samenhangt met de anonimiteit van de diensten, zoals de toelichting vermeldt (zie noot 10) kan dan ook geen rechtvaardiging zijn voor het voorgestelde vergunningstelsel. Blijkens de considerans van de richtlijn was dit voor de Europese wetgever juist aanleiding om het (minder verstrekkende) voorschrift van registratie vast te stellen. (zie noot 11)*

*Hier komt nog bij dat ook wanneer wel gekozen zou kunnen worden voor een vergunningstelsel, het voorstel blijkens de toelichting inhoudelijk geen verdergaande regulering voor deze activiteiten beoogt dan hetgeen voortvloeit uit de richtlijn. Dat DNB en AFM geadviseerd hebben, zoals in de toelichting wordt vermeld, een vergunningstelsel in te voeren omdat het bijdraagt aan de effectiviteit en uitvoering van het toezicht, maakt naar het oordeel van de Afdeling nog niet dat de maatregel proportioneel is ten opzichte van de lasten die dat meebrengt voor de dienstverleners. (zie noot 12).*

Wij benadrukken nogmaals dat voor een zorgvuldige behandeling noodzakelijk is dat de drie wetten in hun samenhang beoordeeld worden en hopen dat u onze adviezen mee wilt nemen in de beraadslagingen met de Raad van State. We zijn uiteraard graag bereid tot verdere toelichting op deze brief,

Met vriendelijke groet