

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)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Inleiding

De regering is 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. De vragen worden zo veel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Omdat drie van de vier maatregelen uit het wetsvoorstel zijn geschrapt met een nota van wijziging, zal het kabinet hieronder alleen ingaan op de algemene vragen en vragen over het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000. De overige vragen zijn ten behoeve van de leesbaarheid niet opgenomen in deze nota. In de tekst is met blokhaken aangegeven waar onderdelen van het verslag niet zijn opgenomen. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit vermeld.

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen aan de regering.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Wet plan van aanpak witwassen. Deze leden hebben hier nog zorgen bij en horen dat ook andere betrokkenen in de maatschappij bezorgd zijn over het voorliggende wetsvoorstel. Daarom hebben deze leden nog veel vragen en opmerkingen.

[...]

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de Wet plan van aanpak witwassen. Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de PVV-fractie enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn voorstander van het intensiveren, maar vooral ook het efficiënter en effectiever aanpakken van de strijd tegen ondermijnende criminaliteit door financiële geldstromen.

[...]

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen bij de vormgeving van de verschillende elementen van de wet.

De leden van de SP-fractie hebben met bezorgdheid kennisgenomen van de wet plan van aanpak witwassen.

[...]

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet

plan van aanpak witwassen. [...] Over het wetsvoorstel van de regering hebben deze leden vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben fundamentele kritiek ten aanzien van een aantal aspecten van het voorliggende wetsvoorstel en hebben twijfels over de vraag of zij het wetsvoorstel in de huidige vorm kunnen steunen. Dit zal nader toegelicht worden via de vragen aan de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en onderschrijven de noodzaak en de urgentie als het gaat om optreden tegen witwassen en andere vormen van financiële criminaliteit. Evenwel hebben deze leden een aantal kritische vragen bij de wijze waarop de regering dit in het onderhavige wetsvoorstel beoogt aan te pakken.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden begrijpen de wens om witwassen tegen te gaan. De afgelopen jaren is er veel wetgeving en beleid opgezet om witwassen te bestrijden. De aanpak van witwassen gaat vaak gepaard met een beperking van privacy of van andere vrijheden. Het is evident dat dit steeds om een afweging tussen beide aspecten vraagt. Het voorliggende wetsvoorstel komt boven op eerdere witwaswetgeving en leidt tot een forse inperking van vrijheden, waaronder privacy. De leden van de SGP-fractie staan dan ook zeer kritisch tegenover het wetsvoorstel. Deze kritische houding leidt tot een aantal vragen.

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel “Wet plan van aanpak witwassen”. Over het wetsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de Groep Van Haga (BVNL) hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel “Wet plan van aanpak witwassen”. Over het voorliggende wetsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen en opmerkingen.

Het lid Omtzigt heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel en heeft enkele vragen en opmerkingen.

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van het voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme voor de effectieve preventie en repressie van (ondermijnende) criminaliteit. Echter, deze leden vragen naar de wijze waarop een eventuele toegevoegde waarde voor het bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme is gewogen ten opzichte van de kosten, zowel financieel als maatschappelijk.

Het fundament van het beleid om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen is de risicogebaseerde aanpak. Dit betekent dat op alle niveaus (zowel door poortwachters, als door beleidsmakers) de grootste inzet plaatsvindt daar waar de grootste risico's zijn (en andersom: de inzet beperkt of afwezig is daar waar de risico's lager zijn). Contant geld brengt een groot risico op witwassen met zich mee, omdat het criminelen allerlei voordelen biedt, waaronder anonimiteit.¹ De toegevoegde waarde van de introductie van

¹ Uit diverse studies blijkt dat contant geld een belangrijke rol speelt bij het witwassen van geld. Onder andere de recente *National Risk Assessment (NRA) Witwassen* (Kamerstuk 31 477, nr. 96) laat zien dat contant geld een rol speelt bij de dreigingen met het grootste risiconiveau bij zowel witwassen, als het financieren van terrorisme. Ook in

dit verbod is dat het een drempel opwerpt voor criminelen om hun opbrengsten uit de criminaliteit wit te wassen. Bij de invulling van het verbod – bijvoorbeeld het bepalen van het grensbedrag – is zoveel mogelijk gezocht naar een goede balans tussen de noodzaak om de witwasrisico's van contant geld te adresseren en het belang van een toegankelijk betalingsverkeer.

[...]

Hoewel de leden van de D66-fractie lezen dat «de financiële gevolgen en administratieve lasten worden beschreven in paragraaf vijf» zien deze leden dat de administratieve gevolgen voor consumenten en kleine organisaties fors zijn. Daarom vragen deze leden de regering om ook de maatschappelijke gevolgen en lasten te beschrijven zoals de administratieve gevolgen voor financiële instellingen worden beschreven. Is de regering bereid om aanbeveling één van de wetenschapstoets over het wetsvoorstel, die oproept de maatschappelijke opgave te expliciteren en de doelen meetbaar te maken, over te nemen, niet alleen in de evaluatie maar juist ook vooraf?

De maatschappelijke opgave van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 is het adresseren van de witwasrisico's van contant geld, zonder hierbij de toegankelijkheid van het betalingsverkeer onredelijk te beperken. Bij de evaluatie zal bezien worden in hoeverre dit doel behaald wordt met het verbod. Kanttekening hierbij is dat dit doelen zijn die niet eenvoudig om te zetten zijn in concrete cijfers. Naar verwachting zal de evaluatie daarom uitgevoerd worden door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek, waarbij – zoals altijd bij onderzoek naar criminaliteit – er een slag om de arm gehouden zal moeten worden over de daadwerkelijke effectiviteit, omdat onderzoek naar niet-geregistreerde criminaliteit inherent beperkingen heeft.

De samenwerking tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid lijkt vanzelfsprekend op dit onderwerp, maar de leden van de D66-fractie vragen de regering naar de samenwerking met de staatssecretaris van Digitale Zaken, zowel op het gebied van online betalingen als op de veiligheid van de informatie die volgens het voorliggende wetsvoorstel moet worden verzameld en bewaard.

De staatssecretaris van Digitale Zaken is via de bespreking in de ministerraad op de hoogte van het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen en het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000. Voor online betalingen geldt dat dit onderwerp primair onder de verantwoordelijkheid valt van het ministerie van Financiën. Daarom is er geen separaat contact geweest hierover met de staatssecretaris van Digitale Zaken. Voor de veiligheid van informatie geldt dat de wetgeving is opgesteld rekening houdend met de geldende regels voor informatiebeveiliging en de omgang van persoonsgegevens, zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Allereerst merken de leden van de PVV-fractie op dat het voorliggende wetsvoorstel onderverdeeld kan worden in vier onderdelen. De leden van de PVV-fractie vragen de regering om per onderdeel weer te geven op welke punten er sprake is van een versoepeling dan wel een verzwaring ten opzichte

de meest recente supranationale risicobeoordeling (Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM(2022)554final), uitgevoerd door de Europese Commissie, wordt contant geld in de hoogste risicocategorie geplaatst met betrekking tot witwassen en financieren van terrorisme. De Europese Commissie roept de lidstaten dan ook op om mitigerende maatregelen te nemen in relatie tot hoge transacties in contanten en bedrijven die veel gebruik maken van contant geld.

van de huidige situatie en dit in een schematisch overzicht te weergeven.

Maatregel	Versoepeling	Verzwarend
Verbod op contante betalingen vanaf € 3.000	Handelaren in goederen zijn op dit moment verplicht om cliëntonderzoek te doen en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-NL bij contante transacties vanaf € 10.000. Met de inwerkingtreding van dit verbod vervalt deze verplichting. ²	Sommige burgers kunnen de introductie van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 als een verzwarend ervaren, omdat ze mogelijk een andere methode moeten gaan hanteren om transacties vanaf € 3.000 te verrichten.

De leden van de PvdA-fractie constateren in het algemeen dat de huidige praktijk van de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) uitdagingen oplevert voor zowel consumenten als poortwachters. Verbeteringen en verduidelijkingen binnen dit stelsel zijn dan ook nodig in de ogen van deze leden. Deze leden hebben zorgen over aan de ene kant de toegang van consumenten tot het financiële stelsel. Dit gaat zowel over fysieke toegang zoals bankklokken en vergaande digitalisering maar ook over de problemen rondom "unbankables". Aan de andere kant is Nederland een belangrijke speler in het internationale betalingsverkeer waardoor instellingen scherp moeten zijn op financiering van terrorisme en het witwassen van crimineel geld. De balans tussen deze twee belangen, waarin privacy een centrale rol speelt, moeten zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen in de ogen van deze leden. Het doel voor deze leden is om tot een goed werkende Wwft te komen waarbij privacy en toegang optimaal gewaarborgd zijn.

Het voorliggende wetsvoorstel is ingegeven om witwassen tegen te gaan. Met name daar waar het gaat om witwassen door criminelen. In de memorie van toelichting wordt diverse malen gesproken over het witwassen door criminelen. Echter, niet alleen criminelen vallen onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorliggende wetsvoorstel regelt ook verregaande maatregelen, waaronder een verregaande inperking van privacy van goedwillende burgers en instellingen, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Hoe weegt de regering dat? Waarom zijn geen gerichte maatregelen genomen?

De uitdaging bij het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering is dat op voorhand over het algemeen niet bekend is wie criminelen zijn en wie goedwillende burgers. Daarom is het uitgangspunt van het beleid om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen de risicogebaseerde aanpak. Dit betekent dat op alle niveaus (zowel door poortwachters, als door beleidsmakers) de grootste inzet plaatsvindt daar waar de grootste risico's zijn (en andersom: de inzet beperkter of afwezig is daar waar de risico's lager zijn). Het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 is gericht op het adresseren van de witwasrisico's³ die contant geld met zich meebrengt. Het is zodoende een gerichte maatregel om deze risico's te adresseren.

[...]

² Kanttekening hierbij is dat met de inwerkingtreding van het AML-pakket in de zomer van 2027 voor een aantal specifieke handelaren in goederen met een hoge waarde (bijvoorbeeld juwelen of luxe voer- en vaartuigen) de verplichting om cliëntonderzoek te doen en ongebruikelijke transacties te melden bij girale transacties wordt geïntroduceerd.

³ Zie voetnoot 7.

Welke meetbare targets stelt de regering voor wat betreft de nieuwe wet aan artikelen één, twee, en drie?

De leden van de Groep van Haga vragen welke concrete cijfermatige doelstellingen de regering voor ogen heeft. Zoals hierboven aangegeven in reactie op een vraag van de leden van D66, is de maatschappelijke opgave van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 het adresseren van de witwasrisico's van contant geld, zonder hierbij de toegankelijkheid van het betalingsverkeer onredelijk te beperken. Bij de evaluatie zal bezien worden in hoeverre dit doel behaald wordt met het verbod. Kanttekening hierbij is dat dit doelen zijn die niet eenvoudig om te zetten zijn in concrete cijfers. Naar verwachting zal de evaluatie daarom uitgevoerd worden door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek, waarbij – zoals altijd bij onderzoek naar criminaliteit – er een slag om de arm gehouden zal moeten worden over de daadwerkelijke effectiviteit, omdat onderzoek naar niet-geregistreerde criminaliteit inherent beperkingen heeft.

[...]

Waarom zou het parlement akkoord moeten gaan met het wetsvoorstel? De financiering van terrorisme is in de ogen van deze leden alleen relevant als het gaat om grote, structurele bedragen die naar bijvoorbeeld de Islamitische Staat (IS) of de Taliban worden overgemaakt dan wel dienen ter witwassing van bijvoorbeeld drugsopbrengsten van deze organisaties. Kleine aanslagen zijn relatief goedkoop bijvoorbeeld de huur van een vrachtwagen, de koop van een rugzak explosieven, de koop van een vuurwapen of een mes. Op welke wijze gaat het voorliggende wetsvoorstel de financiering van terrorisme dan bestrijden?

De Wwft heeft als doel witwassen en het financieren van terrorisme te voorkomen. Bij de invulling van het verbod is zoveel mogelijk gezocht naar een goede balans tussen de noodzaak om de witwasrisico's van contant geld te adresseren en het belang van een toegankelijk betalingsverkeer. De leden van de Groep van Haga stellen terecht dat het financieren van terrorisme vaak met kleine bedragen gebeurt. Om het financieren van terrorisme effectief te voorkomen, zou een lagere grens effectiever zijn. Dit acht ik echter onwenselijk vanuit het oogpunt van het belang van een toegankelijk betalingsverkeer. Dat neemt niet weg dat de introductie van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 een drempel opwerpt voor criminelen die hun criminele opbrengsten willen witwassen via het legale financiële stelsel en voor het financieren van terrorisme voor hogere bedragen.

[...]

De leden van de Groep Van Haga vragen wie er ambtelijk en/of politiek verantwoordelijk is zodat er afgerekend kan worden op het resultaat. De minister van Financiën of de minister van Justitie en Veiligheid?

Het beleid om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen is een gezamenlijk beleidsterrein van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid.

[...]

2. Inhoud wetsvoorstel

Dat de regering met "diverse belanghebbenden, waaronder toezichhouders,

opsporingsinstanties en private partijen” heeft overlegd juichen de leden van de D66-fractie in principe toe, maar deze leden zien dat de regering met één kant van de tafel heeft gepraat, namelijk met de handhavers. Had de regering ook de consumenten en bedrijven gehoord die veel gebruik maken van contant geld bij hun transacties – op een legale manier, dan had de regering wellicht een ander beeld gehad, verwachten deze leden. Hoe heeft de regering het belang van de gebruikers meegewogen naast het belang van de handhavers en banken?

Bij de totstandkoming van het plan van aanpak witwassen, waar het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 onderdeel van uitmaakt, is regelmatig gesproken met alle relevante belanghebbenden. Dit waren partijen zoals het Openbaar Ministerie (OM), de FIU-NL, Bureau Toezicht Wwft (BTWwft), banken en brancheorganisaties van de banken, maar ook consumentenorganisaties en brancheorganisaties die de winkeliers vertegenwoordigen. Ook in het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB)⁴ hebben verschillende partijen die opkomen voor consumentenbelangen hun mening gegeven over het verbod op contante betalingen. Daarnaast hebben zowel de gebruikers als de handhavers en banken kunnen reageren op de openbare consultatie van het wetsvoorstel. Bij het bepalen van de grens is er gezocht naar een balans tussen het adresseren van witwasrisico's en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. Op basis van de gevoerde gesprekken en consultatiereacties is het kabinet van mening dat er een juiste balans gevonden is met een grens van € 3.000. Bij de totstandkoming van het Convenant Contant Geld⁵ in 2022 zijn diverse discussies gevoerd in het MOB over wat de gemiddelde consument uitgeeft aan contanten. Hieruit bleek dat de gemiddelde consument over het algemeen niet regelmatig contant afrekent bij bedragen van € 3.000 of meer.

[...]

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er voorbeelden of geaggregeerde cijfers gegeven kunnen worden van het aantal meldingen van verdachte transacties, en hoeveel hiervan uiteindelijk tot een vervolging hebben geleid, als het om financiering van terroristische activiteiten (vanuit Nederland en/of via Nederlandse instellingen) gaat.

In de openbare jaaroverzichten van de FIU-NL zijn overzichten opgenomen met geaggregeerde cijfers en voorbeelden die, onder andere, zien op het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties die de FIU-Nederland heeft ontvangen van meldingsplichtige instellingen. Ook is het aantal door de FIU-NL verdacht verklaarde transacties in deze jaaroverzichten opgenomen.⁶ Uit het jaaroverzicht van 2022 blijkt dat er in totaal 91.893 transacties verdacht zijn verklaard door de FIU-Nederland. FIU-Nederland registreert ook de criminaliteitsvormen in de dossiers met verdachte transacties die zij ter beschikking stellen aan de (bijzondere) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In 2022 is de delictsvorm terrorismefinanciering toegekend aan in totaal 106 dossiers, met daarin 2.082 verdachte transacties.

Het is van belang om daarbij te benadrukken dat een verdachte transactie niet per definitie betrekking heeft op een verdenking van een strafbaar feit. Door de (bijzondere) opsporingsdiensten wordt op uiteenlopende wijzen gebruik gemaakt van de verdachte transacties; onder meer als sturingsinformatie, als (onderdeel van) startinformatie voor een strafrechtelijk onderzoek of als

⁴ Het MOB is een overleg waarin koepelorganisaties betrokken bij het aanbieden en afnemen van betaaldiensten zich samen inzetten voor veilig, betrouwbaar, toegankelijk en maatschappelijk efficiënt betalingsverkeer.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 863, nr. 100.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 29 911, nr. 421.

onderdeel van het bewijs in een strafzaak. Daarnaast kan in bepaalde gevallen niet slechts één, maar een reeks van samenhangende verdachte transacties een dossier opleveren dat wordt overgedragen aan deze instanties.

[...]

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de inzet op "meten om te weten" eraan bijdraagt dat specifiek de effecten op de gestelde doelen van het onderhavige wetsvoorstel gemeten gaan worden conform de eerste aanbeveling uit de wetenschapstoets. De effecten van de bredere witwasaanpak, waar de meten om te weten-aanpak zich op richt, zijn immers breder dan de effecten die het voorliggende wetsvoorstel beoogd. Zullen er binnen meten-om-te-weten indicatoren ontwikkeld worden voor alle doelen waarop het onderhavige wetsvoorstel stuurt?

Zoals hierboven reeds aangegeven, is de maatschappelijke opgave van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 het adresseren van de witwasrisico's van contant geld, zonder hierbij de toegankelijkheid van het betalingsverkeer onredelijk te beperken. Bij de evaluatie zal gezien worden in hoeverre dit doel behaald wordt met het verbod. Kanttekening hierbij is dat dit doelen zijn die niet eenvoudig om te zetten zijn in concrete cijfers. Naar verwachting zal de evaluatie daarom uitgevoerd worden door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek, waarbij – zoals altijd bij onderzoek naar criminaliteit – er een slag om de arm gehouden zal moeten worden over de daadwerkelijke effectiviteit, omdat onderzoek naar niet-geregistreerde criminaliteit inherent beperkingen heeft.

De inzet op het vaststellen van meetbare doelen onder 'meten om te weten' uit de beleidsagenda aanpak van witwassen is primair gericht op het opstellen en jaarlijks publiceren van relevante statistieken, en onderzoeken op welke wijze op termijn bruikbare conclusies getrokken kunnen worden uit deze statistieken en hoe de statistieken beter geduid kunnen worden. Indien hier lessen uit voortkomen die van toepassing zijn op het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000, zullen die betrokken worden bij de beoordeling van de effectiviteit van het verbod.

[...]

§ 2.1. Verbod op contante betalingen vanaf € 3.000

De leden van de VVD-fractie begrijpen uit de wetenschapstoets en de daaropvolgende kabinetsreactie dat de regering niet voornemens is het verbod uit te breiden naar diensten. Deze leden vragen de regering daarbij wel om een nadere toelichting of de regering de in de wetenschapstoets geuite zorg deelt dat het voorgenomen verbod relatief eenvoudig te omzeilen zal zijn en welke mogelijkheden de regering zelf ziet om het omzeilen van dit verbod tegen te gaan.

BTWwft, de beoogd toezichthouder van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000, heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd. In de uitvoeringstoets geeft BTWwft aan een aantal risico's te zien, waaronder omzeiling van het verbod via het presenteren van een transactie als een transactie tussen twee particulieren of een verschuiving van transacties in goederen naar dienstverlening tegen vergoeding in contanten. Hoewel er in het toezicht rekening gehouden kan worden met deze omzeilingsrisico's, blijft het risico van omzeiling altijd bestaan. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een evaluatie over vijf jaar van de effectiviteit van het verbod waarbij ook methoden om het verbod te omzeilen zullen worden betrokken.

Ik wijs er overigens op dat ook personen die diensten aanbieden in de zomer van 2027, met het van toepassing worden van het pakket met Europese wetgevende voorstellen op het terrein van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering (AML-pakket)⁷, onder het verbod gaan vallen. Het risico op deze vorm van omzeiling zal dan ook van relatief korte duur zijn.

Een uitbreiding van alleen een verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 ten behoeve van goederen naar een verbod dat ook betalingen voor diensten omvat zou neerkomen op een zeer grote 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 daardoor leiden tot een forse taakuitbreiding voor de Belastingdienst (waar BTWwft onder valt). Aangenomen wordt dat deze uitbreiding in ieder geval een significante verhoging van de uitvoeringskosten met zich mee zou brengen, los van de belangrijkere vraag of deze forse uitbreiding op dit moment uitvoerbaar zou zijn. Ik wijs erop dat ook personen die diensten aanbieden uiteindelijk, bij de implementatie van het AML-pakket in de zomer van 2027, ook onder het verbod gaan vallen.⁸ Het risico op deze vorm van omzeiling zal dus ook van relatief korte duur zijn.

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 die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

Dat contant geld bij het witwassen van geld een belangrijke rol speelt, begrijpen de leden van de D66-fractie. Echter, vragen deze leden of een vermindering van contant geld ook tot een vermindering van witwassen leidt en zo ja, op basis van welk wetenschappelijk onderzoek de regering dat kan stellen. Als witwassen niet langer mogelijk is via contant geld kunnen criminelen namelijk gebruik maken van alternatieven waardoor witwassen weliswaar moeilijker wordt – en dat is positief en belangrijk – maar niettemin mogelijk blijft, waardoor er een goede afweging gemaakt dient te worden tussen de kosten en baten van een beperking in het gebruik van contant geld. De leden van de D66-fractie vragen de regering om deze afweging met de Kamer te delen.

Uit diverse studies blijkt dat contant geld een belangrijke rol speelt bij het witwassen van geld. Onder andere de recente *National Risk Assessment (NRA) Witwassen*⁹ laat zien dat contant geld een rol speelt bij de dreigingen met het grootste risiconiveau bij zowel witwassen, als het financieren van terrorisme. Ook in de meest recente supranationale risicobeoordeling, uitgevoerd door de Europese Commissie, wordt contant geld in de hoogste risicocategorie geplaatst met betrekking tot witwassen en financieren van terrorisme.¹⁰ De Europese Commissie roept de lidstaten dan ook op om mitigerende maatregelen te nemen in relatie tot hoge transacties in contanten en bedrijven die veel gebruik maken van contant geld.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 477, nr. 95.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023 – 2024, 31 477, nr. 95.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023 – 2024, 31 477, nr. 96.

¹⁰ Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM (2022) 554 final.

Daarnaast heeft Ecorys in 2017, in opdracht van de Europese Commissie, uitgebreid onderzoek¹¹ gedaan naar het instellen van een meldgrens voor ongebruikelijke transacties (zoals momenteel van toepassing is in Nederland) en het instellen van een verbod op contante betalingen en het effect daarvan op witwassen en het financieren van terrorisme. Zij beschrijven onder andere wat de effecten zijn van een verbod op contante betalingen vanaf € 10.000, € 5.000 en € 1.000 op witwassen, terrorismefinanciering, belastingontduiking, de interne markt, omzet, administratieve lasten en mensen in een kwetsbare positie. Het rapport kwantificeert niet wat het precieze effect van een verbod op contante betalingen is op het tegengaan van witwassen. Het rapport beschrijft wel dat het opwerpen van barrières, zoals een verbod op contante betalingen, het moeilijker maakt voor criminelen om hun contant geld uit te geven en wit te wassen.

De regering schrijft voorts dat “een verbod op betalingen in contanten vanaf een bepaald bedrag duidelijk en goed uitvoerbaar is”, constateren deze leden. Dat roept bij de leden van de D66-fractie de vraag op waarom voor het bepaalde bedrag van 3.000 euro is gekozen en niet 5.000 euro of 2.500 euro. Voorts vragen deze leden of dit bedrag geïndexeerd zal worden op basis van de inflatie, zo ja, op basis waarvan en zo nee, hoe toekomstbestendig dit bedrag is.

Bij het bepalen van de grens is gezocht naar een juiste balans tussen het adresseren van witwasrisico's en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. In verband met het waterbede-effect is bij het bepalen van de grens gekeken naar de grens die gehanteerd wordt in naastgelegen landen. In België is dit een grens van € 3.000 en in Frankrijk is dit € 1.000. Ook zijn er ten tijde van het opstellen van het plan van aanpak witwassen gesprekken gevoerd met de partijen die het meeste te maken zullen krijgen met het verbod. Op basis van deze gesprekken is de grens gesteld op € 3.000. Dit werd het meest passend geacht voor een juiste balans tussen de effectiviteit van het verbod en de maatschappelijke gevolgen hiervan. Het is niet voorzien om het bedrag te indexeren. In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie van de effectiviteit van het verbod vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Bij de evaluatie zal ook gekeken worden naar de gekozen grens.

Dat de regels voor contante betalingen in Nederland niet langer soepeler zijn dan in België of Frankrijk achten de leden van de D66-fractie op zich positief, maar geen gegeven dat in beton is gegoten. Deze leden vragen daarom hoe een race naar de bodem in Europa wordt voorkomen en hoe betere Europese samenwerking kan leiden tot meer uniformiteit in de regels (en daarmee lagere kosten voor de maatschappij). Kan de regering opsommen welke beperkingen ervoor zorgen dat er niet één Europees beleid rond contante betalingen is?

Momenteel heeft het merendeel van de Europese lidstaten al een verbod op contante betalingen. De invulling van het verbod verschilt echter per land. Dit heeft onder andere te maken met verschillen tussen lidstaten voor het gebruik van contant geld en de gangbaarheid van het verrichten van transacties van hoge waarde in contanten. Ook is de aanleiding voor het introduceren van een verbod op contante betalingen niet overal dezelfde en heeft dit weer effect op de gekozen grens en reikwijdte van het verbod.

Meer uniformiteit in de regels is recent dichterbij gekomen met het aannemen van het AML-pakket. Dit bevat een EU-breed verbod op contante betalingen vanaf € 10.000. Nederland heeft met een aantal andere lidstaten in de Raad

¹¹ Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash (Ecorys), 2017.

gepleit voor een lagere grens.¹² Dit was echter voor een aantal lidstaten een rode lijn. De lidstaatoptie is daarom een manier waarop lidstaten zelf een lagere grens kunnen vaststellen. Hoewel de grens niet overal hetzelfde zal zijn, is met de introductie van het Europees verbod op contante betalingen vanaf € 10.000 wel een stap gezet in de richting van meer uniformiteit.

Gelet op de overwegingen van de regering ten aanzien van een waterbedeffect en de Single European Payments Area (SEPA), waarbinnen geldstromen van bijvoorbeeld Duitsland vrijelijk naar Nederland kunnen lopen, vragen de leden van de D66-fractie naar een mogelijk waterbedeffect richting Duitsland als Nederland wel maar Duitsland niet een beperking invoert ten aanzien van contant geld. Hoe zijn bedrijven in grensregio's betrokken bij de overweging om een beperking op contant geld in te voeren in Nederland die in Duitsland niet geldt?

Op dit moment heeft Duitsland geen verbod op contante betalingen. Met het van toepassing worden van het EU-brede verbod op contante betalingen vanaf € 10.000 uit het AML-pakket, zal ook Duitsland een limiet op contante betalingen krijgen. Het is nog niet bekend of Duitsland gebruik zal maken van de lidstaatoptie om een lagere grens vast te stellen. Er bestaat inderdaad een risico dat als Duitsland geen lagere grens vaststelt, sommige criminelen naar Duitsland zullen gaan om hun contant geld wit te wassen.

Bij het opstellen van het plan van aanpak witwassen is niet specifiek gesproken met bedrijven die werkzaam zijn in grensrisico's, maar wel breder met organisaties die ondernemers vertegenwoordigen. Ondernemers in de grensregio's vallen hier ook onder.

Overleg met handelaren in grensregio's lijkt de leden van de D66-fractie ook wenselijk omdat het voorgestelde verbod wel geldt voor handelaren in goederen, maar niet voor handelaren in diensten. Hoe kijkt de regering naar een ander waterbedeffect – namelijk dat iemand de dienst afneemt om een product te kopen waarvoor wel contant kan worden betaald – en de gevolgen voor de effectiviteit van een verbod en daarmee de wenselijkheid?

BTWwft, de beoogd toezichthouder van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000, heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd. In de uitvoeringstoets geeft BTWwft aan een aantal risico's te zien, waaronder omzeiling van het verbod via het presenteren van een transactie als een transactie tussen twee particulieren of een verschuiving van transacties in goederen naar dienstverlening tegen vergoeding in contanten.

Hoewel er in het toezicht rekening gehouden kan worden met deze omzeilingsrisico's, blijft het risico van omzeiling altijd bestaan. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een evaluatie over vijf jaar van de effectiviteit van het verbod waarbij ook methoden om het verbod te omzeilen zullen worden betrokken. Daarnaast zal bij de introductie van het verbod extra aandacht uitgaan naar de grensregio's.

Ik wijs er overigens op dat ook personen die diensten aanbieden in de zomer van 2027, met het van toepassing worden van het pakket met Europese wetgevende voorstellen op het terrein van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering (AML-pakket)¹³, onder het verbod gaan vallen. Het risico op deze vorm van omzeiling zal dan ook van relatief korte duur zijn.

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2020 – 2021, 21 501-07, nr. 1778.

¹³ Kamerstuk 31 477, nr. 95.

Uit de brief van 13 februari 2023 van de regering¹⁴ begrijpen de leden van de D66-fractie de overweging van de regering om aanbeveling drie van de wetenschapstoets over het wetsvoorstel¹⁵, die oproept het verbod uit te breiden met diensten, niet direct over te nemen. Deze leden vragen als reactie daarop naar een onderbouwing om voor een verbod op contante betalingen wel voor diensten Europese regelgeving af te wachten, maar voor andere onderdelen nu al nationale wetgeving te implementeren. Kan de regering toelichten waarom er geen samenhangend wetsvoorstel wordt gepubliceerd nadat afspraken Europees zijn vastgelegd?

Het verbod in het AML-pakket 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 vanaf € 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. BTWwft, onderdeel van de Belastingdienst, 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 belangrijker vraag of deze forse uitbreiding op dit moment uitvoerbaar zou zijn. Dit traject zal worden doorlopen in het kader van de implementatie van het AML-pakket. 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 Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) onhaalbaar zou worden. Dit is onwenselijk met het oog op het risico van een korting die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

Omdat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat andere landen reeds een strenger verbod op contante betalingen hebben dan op dit moment in Nederland geldt, vragen deze leden naar de lessen ten aanzien van de maximale hoogte van toegestane contante betaling, de doelgroep en een eventueel waterbedeffect naar andere sectoren en landen die de regering reeds heeft kunnen trekken voordat de regering het voorliggende wetsvoorstel met de Kamer heeft gedeeld.

De leden van de D66-fractie vragen naar de lessen ten aanzien van de maximale hoogte van toegestane contante betaling, de doelgroep en een eventueel waterbedeffect naar andere sectoren en landen. Het merendeel van de Europese lidstaten hanteert al een verbod op contante betalingen vanaf een bepaald bedrag. Ecorys heeft in 2017, in opdracht van de Europese Commissie,

¹⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, 2023D05756.

¹⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, 2023D01822.

uitgebreid onderzoek¹⁶ gedaan naar het instellen van een meldgrens voor ongebruikelijke transacties (zoals momenteel van toepassing is in Nederland) en het instellen van een verbod op contante betalingen en het effect daarvan op witwassen en het financieren van terrorisme. Zij beschrijven onder andere dat het voor het tegengaan van een waterbedeffect noodzakelijk is om een geharmoniseerd beleid te hebben en wat de effecten zijn van een verbod op contante betalingen vanaf € 10.000, € 5.000 en € 1.000 op witwassen, terrorismefinanciering, belastingontduiking, de interne markt, omzet, administratieve lasten en mensen in een kwetsbare positie. Er is helaas geen recenter rapport van deze omvang.

Daarnaast hebben wij van België begrepen dat zij een verschuiving zagen van goudhandelaren naar Nederland door de introductie van de grens op contante betalingen vanaf € 3.000 in België. Ook zagen zij een verschuiving naar België van metaalhandelaren toen Frankrijk een verbod op contante betalingen vanaf € 1.000 introduceerde.

Uit het bovenstaande concludeert het kabinet dat het wenselijk is om een zo geharmoniseerd mogelijk beleid te hanteren en bij de hoogte van de grens een afweging te maken tussen, onder andere, de toegankelijkheid van het betalingsverkeer en het tegengaan van witwassen.

Een andere geleerde les is dat het invoeren van een verbod niet betekent dat je klaar bent. Criminelen zullen altijd naar nieuwe mogelijkheden zoeken om wit te wassen. Daarom is het belangrijk om de effecten te monitoren en het verbod waar nodig bij te stellen. Om die reden is er een evaluatiebepaling opgenomen in de wet.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de regering aangeeft dat uit verschillende studies blijkt dat contant geld bij het witwassen van geld een belangrijke rol speelt. Zo zou onder andere uit de supranationale risicobeoordeling, die door de Europese Commissie is uitgevoerd, blijken dat contant geld nog steeds het meest gebruikte instrument is om geld wit te wassen. De bronnen die worden aangehaald betreffen echter studies uit de jaren 2015 en 2019. De leden van de PVV-fractie willen weten of deze constatering kunnen worden onderbouwd met recentere studies.

Uit diverse studies blijkt dat contant geld een belangrijke rol speelt bij het witwassen van geld. Onder andere de recente *National Risk Assessment (NRA) Witwassen*¹⁷ laat zien dat contant geld betrokken een rol speelt bij de dreigingen met het grootste risiconiveau bij zowel witwassen, als het financieren van terrorisme is bij een aantal van de grootste dreigingen van terrorismefinanciering in Nederland. Ook in de meest recente supranationale risicobeoordeling, uitgevoerd door de Europese Commissie, wordt contant geld in de hoogste risicocategorie geplaatst met betrekking tot witwassen en financieren van terrorisme.¹⁸ De Europese Commissie roept de lidstaten dan ook op om mitigerende maatregelen te nemen in relatie tot hoge transacties in contanten en bedrijven die veel gebruik maken van contant geld.

Voorts lezen de leden van de PVV-fractie dat de regering van plan is een verbod voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren in goederen in te stellen om transacties vanaf 3.000 euro in contanten te verrichten. De leden van de PVV-

¹⁶ Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash (Ecorys) 2017.

¹⁷ Kamerstuk 31 477, nr. 95.

¹⁸ Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM(2022)554final.

fractie vragen de keuze voor het bedrag van 3.000 euro nader te motiveren.

Bij het bepalen van de grens is gezocht naar een juiste balans tussen het adresseren van witwasrisico's en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. In verband met het waterbedeffect is bij het bepalen van de grens gekeken naar de grens die gehanteerd wordt in naastgelegen landen. In België is dit een grens van € 3.000 en in Frankrijk is dit € 1.000. Ook zijn er ten tijde van het opstellen van het plan van aanpak witwassen gesprekken gevoerd met de partijen die het meeste te maken zullen krijgen met het verbod. Op basis van deze gesprekken is de grens gesteld op € 3.000. Dit werd het meest passend geacht voor een juiste balans tussen de effectiviteit van het verbod en de maatschappelijke gevolgen hiervan. In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie van de effectiviteit van het verbod vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Bij de evaluatie zal ook gekeken worden naar de gekozen grens.

In hoeverre levert dit een meerwaarde op ten opzichte van het huidige systeem, waarbij handelaren onderzoek moeten doen naar hun cliënten en ongebruikelijke transacties moeten melden bij FIU-Nederland bij bedragen van 10.000 euro of meer in contanten? Kan de regering de meerwaarde hiervan tevens uitdrukken in absolute getallen?

De meerwaarde zit met name in het meer robuust maken van het systeem en daarnaast in een lastenverlichting voor de handelaren. Bij het verrichten van cliëntenonderzoek kunnen handelaren ongebruikelijkheden in transacties over het hoofd zien, bijvoorbeeld doordat niet alle relevante context bekend is bij de handelaar. Een verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 is aanzienlijk minder complex in de uitvoering. Daarmee wordt het criminel en dus moeilijker gemaakt om geld wit te wassen dan met het cliëntenonderzoek.

Een ander voordeel is dat het verbod minder administratieve lasten voor handelaren met zich meebrengt. Zij kunnen immers aangeven dat zij het bedrag simpelweg niet contant accepteren, in plaats van dat zij cliëntenonderzoek moeten verrichten en ongebruikelijke transacties moeten melden.

Het is niet mogelijk om de gehele meerwaarde in absolute getallen uit te drukken. In paragraaf 5 van de Memorie van Toelichting wordt wel een schatting gegeven van de vermindering van structurele regeldrukkosten: circa € 93 per cliënt en een totale vermindering van structurele regeldrukkosten van € 8,8 miljoen.

Tevens vragen de leden van de PVV-fractie naar een onderbouwing van de uitvoerbaarheid van het verbod op contante betalingen vanaf 3.000 euro. Heeft de Belastingdienst voldoende capaciteit om hierop toezicht te houden?

In de uitvoeringstoets van de Belastingdienst is het volgende aangegeven. De incidentele uitvoeringskosten bedragen € 4,2 miljoen, waarvan het merendeel voor automatisering. De structurele kosten voor automatisering bedragen € 550.000. De structurele kosten voor toezicht en handhaving bedragen ruim € 2,5 miljoen. Wat betreft personele gevolgen zijn er 3,5 fte incidenteel en 26 fte structureel benodigd voor de uitvoering van dit verbod. Een deel daarvan is al geworven om de voorbereiding voor het verbod te treffen. Het overige deel moet nog aangetrokken worden. Tegelijkertijd is er ook sprake van uitstroom die weer opvangen moet worden, zoals bij elke organisatie. Daarnaast is relevant dat de taken van BTWwft buiten de Belastingdienst

geplaatst zullen worden¹⁹ en dat in 2027 het AML-pakket van toepassing zal worden. BTWwft zal moeten bezien welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben op het toezicht op het verbod. Dit kan leiden tot wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke uitvoeringstoets op dit wetsvoorstel.

Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie naar een reactie op het gegeven dat de Belastingdienst stelt dat de inschatting is dat op den duur naar alternatieven zal worden gezocht om dit verbod te omzeilen. In hoeverre is dit verbod dan nog effectief?

BTWwft, de beoogd toezichthouder van het verbod op contante betalingen, heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd. In de uitvoeringstoets geeft BTWwft aan een aantal risico's te zien, waaronder omzeiling van het verbod via het presenteren van een transactie als een transactie tussen twee particulieren of een verschuiving van transacties in goederen naar dienstverlening tegen vergoeding in contanten. Een ander risico voor omzeiling dat BTWwft noemt is de territoriale werksfeer en het risico dat handelaren het verbod kunnen omzeilen door het opzetten van een rechtspersoon over de grens. Om die reden heeft Nederland in Europees verband gepleit voor een Europees verbod.

Hoewel er in het toezicht rekening gehouden kan worden met deze omzeilingsrisico's, blijft het risico van omzeiling altijd bestaan. Algemeen geldt dat criminelen altijd zullen proberen om de maatregelen die hun activiteiten belemmeren te ontwijken en dat geldt ook voor witwassen. Daarom is het fundament van het beleid om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen de risicogebaseerde aanpak. Dit betekent dat op alle niveaus (zowel door poortwachters, als door beleidsmakers) de grootste inzet plaatsvindt daar waar de grootste risico's zijn (en andersom: de inzet beperkter of afwezig is daar waar de risico's lager zijn). Uit verschillende nationale en internationale onderzoeken blijkt dat contant geld een van de grootste witwasrisico is.²⁰ Dit betekent dat criminelen er gretig gebruik van maken om hun opbrengsten uit de criminaliteit wit te wassen. Dit risico kunnen we niet laten voortbestaan. Het dient gemitigeerd te worden. Mocht in de toekomst blijken dat contant geld niet meer interessant is voor criminelen en het verbod overbodig is geworden, dan kan het te zijner tijd worden bijgesteld of afgeschaft.

Overigens voorziet het wetsvoorstel in een evaluatie van de effectiviteit van het verbod. Deze evaluatie wordt vijf jaar na inwerkingtreding uitgevoerd. Hierbij zullen ook methoden om het verbod te omzeilen worden betrokken.

Verder merken de leden van de PVV-fractie op dat er op dit moment negentien lidstaten zijn die een grens hanteren op contante betalingen. De leden van de PVV-fractie vragen naar een opsomming van deze lidstaten. Kan de regering tevens per lidstaat aangeven welke grens er wordt gehanteerd op contante betalingen? Welke lidstaten hanteren juist geen grens op contante betalingen?

Het rapport van Ecorys²¹, in opdracht van de Europese Commissie, bevat een uitgebreid overzicht van de verboden die gehanteerd worden in Europese lidstaten, zowel qua grens als reikwijdte. Een recenter overzicht met deze mate van detail is helaas niet beschikbaar. Het laatste officiële overzicht met welke lidstaten een verbod op contante betalingen hanteren staat in de impact assessment²² van de Europese Commissie van het voorstel voor een

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31066, nr. 1338.

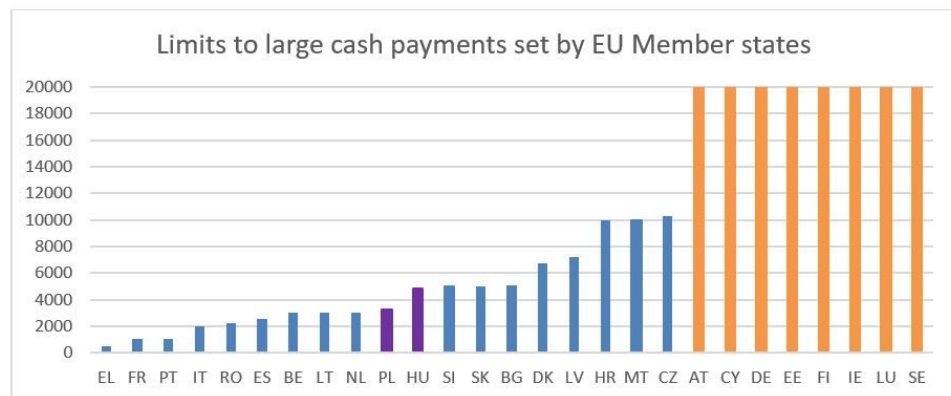
²⁰ Zie voetnoot 7.

²¹ Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash (Ecorys), 2017.

²² SWD/2021/190 final (impact assessment).

verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering uit 2021. Zie ook onderstaande grafiek. Hieruit volgt dat in 2021 19 lidstaten een verbod hanteerden op contante betalingen of bezig waren met de introductie van een verbod op contante betalingen. Acht lidstaten hanteerden op dat moment geen verbod op contante betalingen: Oostenrijk, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Ierland, Luxemburg en Zweden.

Met het van toepassing worden van het AML-pakket²³ zal een Europees verbod op contante betalingen vanaf € 10.000, met de mogelijkheid voor lidstaten om een lagere grens te hanteren, gaan gelden. Het is nog niet bekend of en zo ja, hoe lidstaten hun huidige nationale verbod gaan aanpassen naar aanleiding van het AML-pakket.



Orange: no cash limits set – HU, PL: limits only apply to business-to-business transactions

Daarnaast lezen de leden van de PVV-fractie dat het verbod op contante betalingen vanaf 3.000 euro niet geldt voor particulieren en geen betrekking heeft op diensten. De leden van de PVV-fractie vragen de regering dit nader te motiveren. In hoeverre biedt dit de mogelijkheid om de 3000 euro-grens te omzeilen?

Het verbod in het AML-pakket 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 vanaf € 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. BTWwft, onderdeel van de Belastingdienst, houdt op dit moment reeds toezicht op handelaren in goederen met betrekking tot contante betalingen 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 betalingen 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

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 477, nr. 95.

een significante verhoging van de uitvoeringskosten met zich mee zou brengen, los van de belangrijkste vraag of deze forse uitbreiding op dit moment uitvoerbaar zou zijn. Dit traject zal worden doorlopen in het kader van de implementatie van het AML-pakket. 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 die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

Daarnaast is ervoor gekozen om het verbod niet te laten gelden voor particulieren onderling. Dit heeft verschillende redenen. Om te beginnen is het beleid om witwassen te voorkomen gericht op het voorkomen dat criminelen hun criminele opbrengsten wit wassen door het in het legale financiële stelsel te brengen. Bij een transactie tussen particulieren is de kans hierop kleiner. Daarnaast zou een dergelijk verbod lastig te handhaven zijn. Particulieren zijn overigens ook in het AML-pakket uitgezonderd van het verbod op contante betalingen vanaf € 10.000.

Ten aanzien van de mogelijkheid tot omzeiling geldt dat hoewel er in het toezicht rekening gehouden kan worden met de omzeilingsrisico's, het risico van omzeiling altijd blijft bestaan. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een evaluatie over vijf jaar van de effectiviteit van het verbod waarbij ook methoden om het verbod te omzeilen zullen worden betrokken.

Ik wijs er overigens op dat ook personen die diensten aanbieden in de zomer van 2027, met het van toepassing worden van het pakket met Europese wetgevende voorstellen op het terrein van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering (AML-pakket)²⁴, onder het verbod gaan vallen. Het risico op deze vorm van omzeiling zal dan ook van relatief korte duur zijn.

Tevens willen de leden van de PVV-fractie weten waarom de effectiviteit van het verbod pas na vijf jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd en niet eerder.

Om voldoende data te hebben om onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de werking van het verbod en voldoende tijd te hebben voor de uitvoering van de evaluatie, is gekozen voor een termijn van vijf jaar en niet eerder.

De leden van de CDA-fractie lezen dat met een verbod op contante betalingen vanaf 3.000 euro wordt beoogd een balans te treffen tussen de noodzaak om beter risico's te adresseren en het belang van het in stand houden van een toegankelijk betalingsverkeer. Deze leden vragen de regering naar de onderbouwing van de hoogte van 3.000 euro om deze balans het best te bereiken. Deze leden zijn benieuwd of de enige onderbouwing van de hoogte van dit bedrag het voorkomen van een "waterbedeffect" is, omdat België eveneens een grens van 3.000 euro hanteert. Deze leden vragen de regering waarom Duitsland, waar geen verbod op contante betalingen vanaf een bepaalde grens geldt, in deze redenatie buiten beschouwing wordt gelaten en of met deze grens daadwerkelijk de beste balans wordt bereikt.

Het voorkomen van een waterbedeffect is niet de enige reden, maar wel een belangrijke reden. Bij het bepalen van de grens is gezocht naar een juiste balans tussen het adresseren van witwasrisico's en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. In verband met het waterbedeffect is bij het bepalen van de grens gekeken naar de grens die gehanteerd wordt in naastgelegen landen. In België is dit een grens van € 3.000 en in Frankrijk is dit € 1.000. Ook zijn er ten

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 477, nr. 95.

tijde van het opstellen van het plan van aanpak witwassen gesprekken gevoerd met de partijen die het meeste te maken zullen krijgen met het verbod. Op basis van deze gesprekken is de grens gesteld op € 3.000. Dit werd het meest passend geacht voor een juiste balans tussen de effectiviteit van het verbod en de maatschappelijke gevolgen hiervan. Duitsland hanteert momenteel geen verbod, maar zal met het van toepassing worden van het AML-pakket ook een verbod op contante betalingen vanaf maximaal € 10.000 moeten hebben. Het is nog niet bekend of Duitsland van plan is om een lagere grens te hanteren. Vanwege het waterbedeffect is het niet wenselijk om aan te sluiten bij de aanzienlijk hogere grens die in Duitsland zal gaan gelden, tenzij Duitsland besluit om nationaal een lagere grens te hanteren. Tot slot, in het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie van de effectiviteit van het verbod vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Bij de evaluatie zal ook gekeken worden naar de gekozen grens.

Deze leden vragen voorts of het niet juist moeilijker wordt om grip te houden op criminaliteit als de geldstromen verplaatsen.

Verdachte transacties hebben nu ook al voor een groot deel betrekking op grensoverschrijdende geldstromen. Het merendeel van de Europese lidstaten hanteert op dit moment een verbod op contante betalingen. Hoewel de invulling van het verbod per lidstaat wisselt, zowel qua hoogte van de grens als qua reikwijdte, is met de introductie van het AML-pakket wel een stap gezet in de richting van meer harmonisatie op het terrein van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering.

Ook vragen deze leden de regering in te gaan op mogelijke problemen die dit in de grensregio's kan opleveren. De leden van de CDA-fractie lezen dat de 3.000 euro grens is afgestemd met toezichthouders, opsporingsinstanties en private partijen. Deze leden vragen of onder die private partijen ook ondernemers in grensregio's vallen, zoals schroothandelaren die veel handel in Duitsland drijven waar cash geldbetalingen gebruikelijk zijn.

Er is niet specifiek gesproken met bedrijven uit de grensregio. Wel hebben zij vanzelfsprekend de mogelijkheid gehad om te reageren op de consultatie van het wetsvoorstel. Daarnaast is bij de totstandkoming van het plan van aanpak witwassen met diverse partijen gesproken over het verbod, waaronder partijen die handelaren vertegenwoordigen. Ook is met de beoogd toezichthouder gesproken over mogelijke waterbedeffecten in de grensregio. Het mogelijk optreden van een waterbedeffect naar andere landen zal meegenomen worden in de evaluatie van het verbod. Daarnaast zal bij de introductie van het verbod extra aandacht uitgaan naar de grensregio's.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het verbod vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal worden geëvalueerd. Zij vragen de regering of de effecten tussentijds ook worden gemonitord.

Er is geen monitoring voorzien ter aanvulling van de evaluatie.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe betalen met contant geld in de huidige situatie tot witwassen kan leiden en hoe de limitering tot 3.000 euro dit tegenwerkt.

Contant geld speelt een belangrijke rol bij het witwassen van geld.²⁵ Dit komt doordat contant geld relatief moeilijk traceerbaar is en daarom aantrekkelijk is om de herkomst van crimineel vermogen te verhullen. Het OM wijst als

²⁵ Zie voetnoot 7.

voorbeeld op een fenomeen waarbij crimineel geld wordt omgezet in luxe goederen. In dergelijke situaties worden luxe goederen grootschalig en door middel van contant geld aangekocht en verscheept naar het buitenland om daar verkocht te worden. Wanneer deze aankopen worden gedaan met crimineel geld, gaat het ook hier om een vorm van witwassen.

Deze leden vragen de regering of de regering ook de andere kant, namelijk de toegevoegde waarde van contante betalingen voor de economie en de samenleving, kan toelichten.

Contant geld vervult belangrijke maatschappelijke functies en publieke belangen. Zo zijn er mensen afhankelijk van contant geld om mee te kunnen doen in het betalingsverkeer, vervult contant geld een belangrijke rol als terugvaloptie bij pinstoringen, biedt contant geld inzicht in de uitgaven en kan contant geld gebruikt worden als oppotmiddel. Om de toegang tot contant geld te waarborgen werkt het kabinet momenteel aan de wet chartaal betalingsverkeer.²⁶

De leden vragen de regering voorts of ook de positieve impact van contante betalingen in het geding kunnen komen door het voorliggende wetsvoorstel, en zo ja, hoe dit ondervangen kan worden.

Met de gekozen grens is een balans gezocht tussen de toegankelijkheid van het betalingsverkeer en het adresseren van de witwasrisico's van contant geld. Hoewel het wetsvoorstel enig effect zal hebben op contante betalingen, is de impact op de in de vorige vraag omschreven functies van contant geld naar verwachting beperkt. Over het algemeen betalen mensen uitgaven van meer dan € 3.000 niet met contant geld²⁷ en de mensen die dit wel doen, hebben over het algemeen toegang tot alternatieven²⁸. Bij de evaluatie van het verbod zal ook aandacht zijn voor het effect op de toegankelijkheid van het betalingsverkeer in de praktijk.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoeveel een pinbetaling thans per transactie kost voor een ondernemer en hoeveel een contante betaling en hoe de regering de ontwikkeling van deze prijzen in de afgelopen jaren verklaart en apprecieert.

In 2021 heeft Panteia, in opdracht van de Betaalvereniging, onderzoek gedaan naar de kosten van het toonbankbetalingsverkeer²⁹. In 2020 kostte een contante betaling € 0,49, een contactrijke betaling € 0,18 en een contactloze betaling € 0,17. De kosten van een betaling met een creditcard waren gemiddeld het hoogst (€ 1,19). Uit het onderzoek blijkt dat de kosten voor een contante betaling aan de toonbank de afgelopen jaren zijn gestegen en de kosten voor een pintransactie iets gedaald zijn. Deze stijging is vooral te wijten aan de sterke daling van het aantal contante transacties, terwijl de vaste kosten hetzelfde zijn gebleven.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 27 863, nr. 137.

²⁷ Uit het meest recente onderzoek van De Nederlandsche Bank (DNB) naar het betalen aan de kassa (Betalen aan de kassa 2023, De Nederlandsche Bank) blijkt dat er in 2023 7 miljard betalingen plaatsvonden aan de kassa, waarvan 1,4 miljard met contant geld. Ook laat dit onderzoek zien dat 16% van de betalingen van € 100 of meer aan de kassa contant voldaan werden. Hoewel er geen cijfers beschikbaar zijn specifiek voor betalingen vanaf € 3.000, kan uit deze cijfers de conclusie worden getrokken dat mensen over het algemeen uitgaven van meer dan € 3.000 niet met contant geld voldoen.

²⁸ Uit de Global Findex Database van de Wereldbank blijkt dat in 2021 98% van de 15-jarigen en ouder een pinpas had. Over het algemeen hebben mensen dus toegang tot alternatieven.

²⁹ Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2020 (2021) Panteia.

Deze leden vragen wat het effect van het voorliggende wetsvoorstel zal zijn op de kosten van een betaling aan de toonbank, per PIN en contant, en hoe dit zich kan vertalen naar consumentenprijzen. De leden vragen de regering hoe de regering gaat voorkomen dat de banken de kosten voor betalingen, per PIN dan wel contant, explosief laten stijgen.

Het is moeilijk te zeggen wat het precieze effect zal zijn van het voorliggende wetsvoorstel op de kosten van een betaling aan de toonbank. Doordat er niet langer met contant geld kan worden betaald vanaf 3.000 euro, zullen deze betalingen voortaan plaatsvinden via pinbetalingen. Omdat een pinbetaling goedkoper is voor ondernemers dan een contante betaling en zij een geschatte regeldrukkostenvermindering zullen hebben van circa € 93 per cliënt en een totale vermindering van structurele regeldrukkosten van € 8,8 miljoen, zou het mogelijk kunnen zijn dat de kosten voor een gemiddelde handelaar zullen dalen. Of deze daling van de kosten vervolgens wordt doorberekend aan de consument is onduidelijk.

De leden van de SP-fractie vragen verder of er voldoende draagvlak is bij het Midden-Kleinbedrijf (MKB) voor de gekozen drempel vanaf 3.000 euro, op grond van gedegen onderzoek.

Op 17 april 2024 hebben VNO-NCW en MKB-Nederland samen een brief opgesteld richting de Tweede Kamer voorzien van een actieplan om de aanpak van witwassen te verbeteren.³⁰ In hun brief vragen zij expliciet om de invoering van een cashlimiet van € 3.000. Zij geven aan dat dit leidt tot meer duidelijkheid voor klanten, minder regeldruk bij ondernemers, meer efficiëntie bij poortwachters en een *level playing field* met andere landen (zoals België, Frankrijk en Italië).

Los hiervan is uitgebreid gesproken met verschillende (vertegenwoordigers van) handelaren tijdens de voorbereiding van dit verbod. Vanzelfsprekend is niet iedereen dezelfde mening toegedaan, maar op basis van deze gesprekken is ons beeld dat het MKB zich overwegend kan vinden in de introductie van dit verbod.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of het mogelijke waterbedeffect van witwasrisico's bij contante betalingen werkelijk onderzocht is en hoe dat is gedaan. De leden vragen naar haar verwachtingen van het waterbedeffect, en welke landen mogelijk gedupeerd kunnen worden door deze Nederlandse wet, bijvoorbeeld omdat er ook EU-lidstaten zijn die geen extra beperkingen invoeren met betrekking tot contant geld. De leden van de SP-fractie vragen de regering verder of het haar doel is dat bepaalde ongewenste activiteiten zich verplaatsen naar deze landen en zo niet, hoe de regering dat kan voorkomen.

Het merendeel van de Europese lidstaten hanteert al een verbod op contante betalingen vanaf een bepaald bedrag. Ecorys heeft in 2017, in opdracht van de Europese Commissie, uitgebreid onderzoek³¹ gedaan naar het instellen van een verbod op contante betalingen en het effect daarvan op witwassen en het financieren van terrorisme. Zij beschrijven onder andere dat het voor het tegengaan van een waterbedeffect noodzakelijk is om een geharmoniseerd beleid te hebben. Daarnaast hebben wij van België begrepen dat zij een verschuiving zagen van goudhandelaren naar Nederland door de introductie van de grens op contante betalingen vanaf € 3.000 in België. Ook zagen zij een verschuiving naar België van metaalhandelaren toen Frankrijk een verbod op

³⁰ VNO-NCW en MKB-Nederland (2024) Naar een nieuwe aanpak witwassen, gericht, effectiever en efficiënter.

³¹ Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash (Ecorys) 2017.

contante betalingen vanaf € 1.000 introduceerde.

Met het van toepassing worden van het EU-brede verbod op contante betalingen vanaf € 10.000 uit het AML-pakket, zullen alle Europese lidstaten een limiet op contante betalingen krijgen. Het is nog niet bekend of deze lidstaten gebruik zullen maken van de lidstaatoptie om een lagere grens vast te stellen. Er bestaat inderdaad een risico dat als een lidstaat een hogere grens hanteert dan in Nederland, sommige criminelen naar deze lidstaten zullen gaan om hun contant geld wit te wassen.

BTWwft heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd voor het verbod en geeft aan een aantal omzeilingsrisico's te zien. Hoewel er in het toezicht rekening gehouden kan worden met deze omzeilingsrisico's, blijft het risico van omzeiling altijd bestaan. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een evaluatie over vijf jaar van de effectiviteit van het verbod waarbij ook methoden om het verbod te omzeilen zullen worden betrokken.

De leden van de PvdA-fractie hechten waarde aan een aanpak die overeenkomt met de aanpak van de door ons omringende landen. Deze leden zouden een waterbedeffect, waarbij onwenselijke transacties vloeien naar het land met de minst stringente wetgeving, zo veel mogelijk willen voorkomen. Het is daarom goed dat naar regelgeving van andere Europese landen is gekeken. De huidige grens van 10.000 euro waarbij cliëntenonderzoek moet worden verricht levert samen met meldingen van ongebruikelijke transacties veel werk op en is naar de mening van de leden van de PvdA-fractie ongericht. Kan de regering aangeven hoeveel van deze meldingen door de Financial Intelligence Unit (FIU) ook daadwerkelijk worden opgepakt en in welke mate deze ook leiden tot verder onderzoek (en eventuele vervolging)?

De afweging welke meldingen de FIU-NL prioriteert voor onderzoek, wordt mede gemaakt op basis van de prioriteiten van de (bijzondere) opsporingsdiensten en het OM. Als transacties door de FIU-NL verdacht worden verklaard, worden deze ter beschikking gesteld aan de (bijzondere) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Door de FIU-NL verdacht verklaarde transacties kunnen verschillende doelen dienen, bijvoorbeeld voor analyse doeleinden en als start-, stuur- en procesinformatie, zoals voor de opbouw van een verdenking en het bewijzen van strafbare feiten. Het is van belang om daarbij te benadrukken dat een verdachte transactie niet per definitie betrekking heeft op een verdenking van een strafbaar feit in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering. Dat betekent dat een verdachte transactie in de praktijk doorgaans wordt opgewerkt met andere informatiebronnen, voordat deze in opsporing kan worden gebracht. Uit onderzoeken blijkt dat financiële informatie, waaronder verdachte transacties, goed wordt gebruikt door opsporingsdiensten en het OM voor de aanpak van witwassen. Op basis van een analyse uit 2021 van het Anti Money Laundering Centre (AMLC) is gebleken dat in de daaraan voorafgaande vijf jaren in gemiddeld 60% van de FIOD-onderzoeken een verband is met door de FIU-NL verdacht verklaarde transacties.

Daarnaast blijkt uit een steekproef van het OM dat van alle signalen die zijn aangebracht in het signalenoverleg witwassen³² in een periode van drie maanden in 2021 57% van deze signalen één of meerdere verdachte transacties van de FIU-NL betroffen. Hieruit blijkt dat verdachte transacties een belangrijke bijdrage leveren aan het opsporen en vervolgen van verdachten van misdrijven, waaronder witwassen. Ook door andere opsporingsdiensten

³² Dit betreft een landelijk overleg, waarbij wordt gekeken welke signalen voldoende aanknopingspunten bieden voor opsporing en vervolging.

worden verdachte transacties veelvuldig gebruikt, maar momenteel is er nog geen cijfermatig inzicht in de effectiviteit van dit gebruik. Het verbeteren van het inzicht in het gebruik van verdachte transacties is opgenomen als één van de prioriteiten in de beleidsagenda aanpak witwassen.

Deze leden zien voordelen van een grens die overeenkomt met de gehanteerde grenzen in de door ons omringende landen. Graag zouden deze leden een nadere onderbouwing zien van het grensbedrag. Kan de regering duidelijk maken hoeveel contante transactie nu boven de 3.000 euro plaatsvinden?

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere onderbouwing van het grensbedrag en hoeveel contante transacties nu boven de 3.000 euro plaatsvinden. Uit het meest recente onderzoek van De Nederlandsche Bank (DNB) naar het betalen aan de kassa³³ blijkt dat er in 2023 7 miljard betalingen plaatsvonden aan de kassa, waarvan 1,4 miljard met contant geld. Ook laat dit onderzoek zien dat 16% van de betalingen van € 100 of meer aan de kassa contant voldaan werden. Er zijn geen cijfers beschikbaar specifiek voor betalingen van € 3.000 of meer.

Bij het bepalen van de grens is gezocht naar een juiste balans tussen het adresseren van witwasrisico's en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. In verband met het waterbedeffect is bij het bepalen van de grens gekeken naar de grens die gehanteerd wordt in naastgelegen landen. In België is dit een grens van € 3.000 en in Frankrijk is dit € 1.000. Ook zijn er ten tijde van het opstellen van het plan van aanpak witwassen gesprekken gevoerd met de partijen die het meeste te maken zullen krijgen met het verbod. Op basis van deze gesprekken is de grens gesteld op € 3.000. Dit werd het meest passend geacht voor een juiste balans tussen de effectiviteit van het verbod en de maatschappelijke gevolgen hiervan. In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie van de effectiviteit van het verbod vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Bij de evaluatie zal ook gekeken worden naar de gekozen grens.

Ook horen deze leden graag waarom diensten uitgesloten zijn van dit verbod. Is hiervoor een gegronde reden of overweegt de regering deze tak eventueel toe te voegen?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom diensten zijn uitgesloten van het verbod. Het verbod in het AML-pakket 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 vanaf € 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. BTWwft, onderdeel van de Belastingdienst, 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

³³ Betalen aan de kassa 2023, De Nederlandsche Bank.

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 op dit moment uitvoerbaar zou zijn. Dit traject zal worden doorlopen in het kader van de implementatie van het AML-pakket. 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 die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

De leden van de PvdA-fractie hebben ook vragen over de effectiviteit van het verbod. Hoe wordt er gecontroleerd of er wordt voldaan aan de beperkingen die gesteld worden aan het verrichten van transacties met contant geld?

BTWwft zal worden belast met het toezicht op de naleving van het verbod door handelaren. Zoals ook te lezen valt in de uitvoeringstoets van BTWwft³⁴, zal het toezicht op een risicogebaseerde wijze plaatsvinden door middel van ontvangen externe signalen, themagericht en op risico gebaseerde dataselectie. Meer specifiek houdt dit toezicht in dat BTWwft zich in de eerste plaats richt op het bevorderen van compliance bij handelaren, onder andere, door het verstrekken van informatie en guidance. Daarnaast controleert BTWwft de naleving van het verbod achteraf. Dit doet BTWwft door het instellen van toezichtonderzoeken bij handelaren die mogelijk te maken hebben met contante betalingen.

Deze leden horen ook graag of het schrappen van de meldplicht en het invoeren van een verbod leidt tot een afname of een toename van meldingen bij de FIU. Welke impact heeft dit op het functioneren van de FIU? Kan de FIU effectiever te werk gaan door meldingen die kwalitatief van betere aard zijn of levert het een veelvoud aan meldingen op die vervolgens niet opgepakt kunnen worden?

In haar consultatiereactie geeft de FIU-NL aan dat het onduidelijk is wat het precieze effect zal zijn van het verbod op het totale aantal ongebruikelijke transacties en op haar taakuitoefening. Enerzijds zullen er minder ongebruikelijke transacties binnenkomen, omdat handelaren geen cliëntenonderzoek hoeven te verrichten. Anderzijds kunnen andere partijen uit de Wwft-keten nog wel melding maken over deze groep en kan er door invoering van het verbod sprake zijn van een waterbedeffect naar andere sectoren, waardoor er mogelijk juist meer meldingen van ongebruikelijke transacties zullen plaatsvinden. Dit punt zal ook meegenomen worden in de evaluatie van het verbod.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of real-time Europese bankbetalingen kunnen bijdragen aan het voorkomen van cash-transacties. Is de regering tevreden met de kosten die gepaard gaan met real-time transacties en de beschikbaarheid van deze transactie?

Voor de beantwoording van deze vraag ga ik ervanuit dat met real-time Europese bankbetalingen, instantovermakingen bedoeld worden. In Nederland is het gebruik van instantovermakingen, waarbij het geld direct op de tegenrekening staat, de standaard en worden er geen additionele kosten

³⁴ Uitvoeringstoets Belastingdienst wetsvoorstel plan van aanpak witwassen.

gerekend. In andere Europese landen geldt dat niet alle banken instantovermakingen kunnen ontvangen of verzenden en dat sommige banken additionele kosten rekenen voor een instantovermaking. Onlangs is er in Europa een verordening aangenomen om instantbetalingen in euro's volledig beschikbaar te maken voor consumenten en bedrijven in de EU en in de EER-landen³⁵. Met deze verordening mogen er niet langer additionele kosten gerekend worden voor een instantovermaking en worden betaaldienstverleners verplicht om instantovermakingen te ontvangen en te verzenden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering naar het ontbreken van een verbod op contante betalingen vanaf 3.000 euro voor diensten. Deze leden lezen in de reactie op de wetenschapstoets dat de regering stelt dat het opnemen van dienstverleners een forse uitbreiding zou betekenen van de toezichtkosten en dat om deze reden is gekozen diensten nu niet op te nemen en dat Nederland niet wil vooruitlopen op Europese wetgeving. Deze leden vragen in welke mate kostenbesparing ook een doorslaggevende reden is bij andere onderdelen van het wetsvoorstel, en de Wwft-doeleinden in brede zin. Ook vragen deze leden een inschatting te geven van deze kosten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering de kosten van uitbreiding naar diensten af te zetten tegen de baten hiervan.

Bij de vormgeving van het verbod is gekeken naar effectiviteit, uitvoerbaarheid en het belang en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. Het verbod in het AML-pakket 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 vanaf € 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. BTWwft, onderdeel van de Belastingdienst, 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 op dit moment uitvoerbaar zou zijn. Dit traject zal worden doorlopen in het kader van de implementatie van het AML-pakket. 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 die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen bovendien toe te lichten waarom en op welke manier het begrip "diensten" in Europese voorstellen nog niet

³⁵ VERORDENING (EU) 2024/886 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 13 maart 2024 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 260/2012 en (EU) 2021/1230 en Richtlijnen 98/26/EG en (EU) 2015/2366 wat betreft instantovermakingen in euro's.

duidelijk genoeg is afgebakend.

Ten tijde van de reactie op de wetenschapstoets waren de onderhandelingen over het AML-pakket nog gaande. De vormgeving van het Europese verbod stond zodoende nog niet vast.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat een cashverbod van 3.000 euro enkel op goederen voor ontwijkingsconstructies kan zorgen, bijvoorbeeld via leaseconstructies. Is de regering het eens met de leden van de GroenLinks-fractie dat de huidige reikwijdte de effectiviteit aanzienlijk ondergraaft?

Het is mogelijk dat er een verschuiving plaats kan vinden van contante betalingen voor transacties in goederen naar contante betalingen voor dienstverlening. Huurkoop en koop op afbetaling worden door het BTWwft aangemerkt als koop/verkoop van goederen. Huurkoop is een verkooptransactie waarbij het eigendomsrecht op termijn overgaat. Lease heeft ook deze kenmerken en wordt dus geplaatst onder koop/verkoop van goederen. Andere vormen van lease zijn te beschouwen als vormen van dienstverlening en vallen dus niet onder de reikwijdte van dit voorstel. Hoewel er in het toezicht rekening gehouden kan worden met deze omzeilingsrisico's, blijft het risico van omzeiling altijd bestaan. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een evaluatie over vijf jaar van de effectiviteit van het verbod waarbij ook methoden om het verbod te omzeilen zullen worden betrokken. Ik wijs er overigens op dat ook personen die diensten aanbieden in de zomer van 2027, met het van toepassing worden van het pakket met Europese wetgevende voorstellen op het terrein van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering (AML-pakket)³⁶, onder het verbod gaan vallen. Het risico op deze vorm van omzeiling zal dan ook van relatief korte duur zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering een appreciatie kan geven van het ChristenUnie-amendement om dit verbod naar diensten uit te breiden te ondersteunen, aangezien deze leden de inhoud van dit amendement als een logische aanvulling op een bestaande omissie zien.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering een appreciatie kan geven van het ChristenUnie-amendement³⁷ om het verbod naar diensten uit te breiden. Bij de vormgeving van het verbod is gekeken naar effectiviteit, uitvoerbaarheid en het belang en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. Het verbod in het AML-pakket 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 vanaf € 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. BTWwft, onderdeel van de Belastingdienst, 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

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 477, nr. 95.

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 228, nr. 9.

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 op dit moment uitvoerbaar zou zijn. Dit traject zal worden doorlopen in het kader van de implementatie van het AML-pakket. 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 die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan toelichten of het grensbedrag van 3.000 euro effectief is gebleken in België, en waaruit dit blijkt.

Een rapport van Ecorys uit 2017³⁸ bevat een uitgebreide analyse van het verbod op contante betalingen in verschillende EU-landen, waaronder België. Uit het rapport blijkt, onder andere, dat er na de introductie van het verbod op contante betalingen een verschuiving zichtbaar was naar andere landen, waaronder Nederland. Ook was er een daling zichtbaar in het aantal grote contante betalingen in eigen land.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of toegelicht kan worden waarom voor een drempel van 3.000 euro is gekozen, en niet bijvoorbeeld 1.000 euro, zoals in Frankrijk.

Bij het bepalen van de grens is gezocht naar een juiste balans tussen het adresseren van witwasrisico's en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. In verband met het waterbedeffect is bij het bepalen van de grens gekeken naar de grens die gehanteerd wordt in naastgelegen landen. In België is dit een grens van € 3.000 en in Frankrijk is dit € 1.000. Ook zijn er ten tijde van het opstellen van het plan van aanpak witwassen gesprekken gevoerd met de partijen die het meeste te maken zullen krijgen met het verbod. Op basis van deze gesprekken is de grens gesteld op € 3.000. Dit werd het meest passend geacht voor een juiste balans tussen de effectiviteit van het verbod en de maatschappelijke gevolgen hiervan. In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie van de effectiviteit van het verbod vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Bij de evaluatie zal ook gekeken worden naar de gekozen grens.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of in België, of andere omliggende landen, zoals Frankrijk, het cashverbod ook enkel geldt voor goederen, en niet ook voor diensten. Deze leden vragen of toegelicht kan worden wat in omringende landen de ervaringen zijn ten aanzien van een cashgrens voor zowel goederen als diensten.

Het merendeel van de Europese lidstaten hanteert op dit moment een verbod op contante betalingen. De invulling van het verbod wisselt echter per lidstaat, zowel qua hoogte van de grens als de reikwijdte. Het verbod in België en Frankrijk geldt ook voor personen die diensten verlenen. Ook hanteert Frankrijk bijvoorbeeld een ander beleid voor niet-residenten dan residenten. Met de introductie van het AML-pakket, zullen de verschillende verboden binnen de EU verder worden geharmoniseerd.

³⁸ Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash (Ecorys), 2017.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts naar het risico dat goederen (en eventueel diensten) opgeknipt worden om zo de cashgrens te ontlopen en hoe hierop gehandhaafd zal worden.

Het uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat het verbod geldt met betrekking tot “betaling van deze goederen in contanten voor een bedrag van € 3.000 of meer te verrichten of te accepteren, ongeacht of de transactie plaatsvindt in een handeling of door middel van meer handelingen waartussen een verband bestaat”. Dit betekent dat betalingen voor transacties waartussen een verband bestaat (samengestelde transacties) bij elkaar zullen moeten worden opgeteld en dat het verbod moet worden toegepast op het totaalbedrag aan contante betalingen. Hiermee wordt het risico van het ‘opknippen’ deels ondervangen. Het toezicht en handhaving met betrekking tot samengestelde transacties maakt deel uit van de reguliere toezichtactiviteiten van BTWwft. Hoewel er in het toezicht rekening gehouden kan worden met deze omzeilingsrisico’s, blijft het risico van omzeiling altijd bestaan. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een evaluatie over vijf jaar van de effectiviteit van het verbod waarbij ook methoden om het verbod te omzeilen zullen worden betrokken. Mocht uit de evaluatie blijken dat deze vormen van omzeiling significante vormen aannemen en het verbod ondergraven, dan zal dit aangekaart worden bij de Europese Commissie om te bezien hoe dit EU-breed kan worden opgelost.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering verder om toe te lichten hoe mensen zonder toegang tot bankdiensten en kleine ondernemers worden beïnvloed door deze maatregelen.

De regering verwacht dat de gevolgen van het verbod op mensen zonder of met een beperkte toegang tot bancaire diensten, waaronder de toegang tot contant geld, beperkt zal zijn. In het MOB hebben verschillende partijen die opkomen voor consumentenbelangen hun mening gegeven over het verbod en zijn diverse discussies gevoerd over wat de gemiddelde consument uitgeeft aan contanten. Hieruit bleek dat de gemiddelde consument over het algemeen niet regelmatig contant afrekenen bij bedragen van € 3.000 of meer. Dit geldt ook voor mensen die een beperkte toegang tot bancaire diensten hebben of afhankelijk zijn van contant geld.

Tegelijkertijd is het lastig om het precieze effect van het verbod op voorhand vast te stellen. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat vijf jaar na inwerkingtreding de effectiviteit van het verbod geëvalueerd zal worden. Tussentijdse signalen over de werking van het verbod kunnen via het MOB ingebracht worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen bovendien hoe de regering het risico gaat mitigeren dat er fraude plaatsvindt met deze cashgrens doordat (1) een rechtspersoon kan worden opgericht in een ander land waar contante betaling geaccepteerd worden, en (2) een transactie verhuuld kan worden als transactie tussen twee particulieren?

BTWwft heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd voor het verbod. In de uitvoeringstoets geeft BTWwft aan een aantal risico’s te zien, waaronder omzeiling van het verbod via het presenteren van een transactie als een transactie tussen twee particulieren of omzeiling van het verbod door ‘over de grens’ een rechtspersoon op te richten. Hoewel er in het toezicht rekening gehouden kan worden met deze omzeilingsrisico’s, blijft het risico van omzeiling altijd bestaan. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een evaluatie over vijf jaar van de effectiviteit van het verbod waarbij ook methoden om het verbod te omzeilen zullen worden betrokken. Overigens zal het risico op omzeiling door over de grens een rechtspersoon op

te richten teruggebracht worden met het van toepassing worden van het EU-brede verbod op contante betalingen vanaf € 10.000 uit het AML-pakket.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een van de effectiefste maatregelen om de barrière voor witwassen te verhogen, het beperken van het gebruik van grote sommen contant geld is, omdat contant geld volgens verschillende studies een belangrijke rol speelt bij witwassen. Om deze reden hebben deze leden begrip voor het voorstel om grote contante betalingen te verbieden. Hierbij benadrukken deze leden evenwel het grote maatschappelijke belang van contante betalingen voor veel consumenten, van kinderen tot ouderen tot mensen die digitaal minder vaardig zijn en onderstrepen deze leden het uitgangspunt dat "normale" contante betalingen altijd mogelijk moeten blijven en dat het streven om de witwasproblematiek aan te pakken nooit zou mogen leiden tot een categorisch verbod op contante betalingen. Deze leden vragen of de regering dit met deze leden eens is en of de regering tevens met deze leden van mening is dat contante betalingen altijd mogelijk moeten blijven, voor zover dat van de wetgever afhangt.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de toegang tot en de werking van het chartale betalingsverkeer gewaarborgd blijft. Daarom werkt het kabinet aan de wet chartaal betalingsverkeer om contant geld bereikbaar, beschikbaar en betaalbaar te houden. Tegelijkertijd erkent het kabinet ook dat contant geld ook witwasrisico's met zich meebrengt.³⁹

Ook vragen deze leden om welke redenen gekozen is voor een bedrag van drieduizend euro, waarmee expliciet aansluiting gezocht wordt met België. Wat is buiten deze overeenkomst met de zuiderburen een argument om voor drieduizend euro te kiezen en niet duizend euro meer of minder?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de onderbouwing van de gekozen grens. Bij het bepalen van de grens is gezocht naar een juiste balans tussen het adresseren van witwasrisico's en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. In verband met het waterbedeffect is bij het bepalen van de grens gekeken naar de grens die gehanteerd wordt in naastgelegen landen. In België is dit een grens van € 3.000 en in Frankrijk is dit € 1.000. Ook zijn er ten tijde van het opstellen van het plan van aanpak witwassen gesprekken gevoerd met de partijen die het meeste te maken zullen krijgen met het verbod. Op basis van deze gesprekken is de grens gesteld op € 3.000. Dit werd het meest passend geacht voor een juiste balans tussen de effectiviteit van het verbod en de maatschappelijke gevolgen hiervan. In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie van de effectiviteit van het verbod vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Bij de evaluatie zal ook gekeken worden naar de gekozen grens.

Hoe verhoudt deze keuze zich tot de Europese richtlijn die deze grens naar verwachting op tienduizend euro plaatst?

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de keuze van de grens zich verhoudt tot het Europese verbod op contante betalingen met een grens van € 10.000. Het voorstel is in lijn met het AML-pakket dat een verbod op contante betalingen vanaf € 10.000 euro bevat, met de mogelijkheid voor lidstaten om nationaal een lagere grens in te stellen.

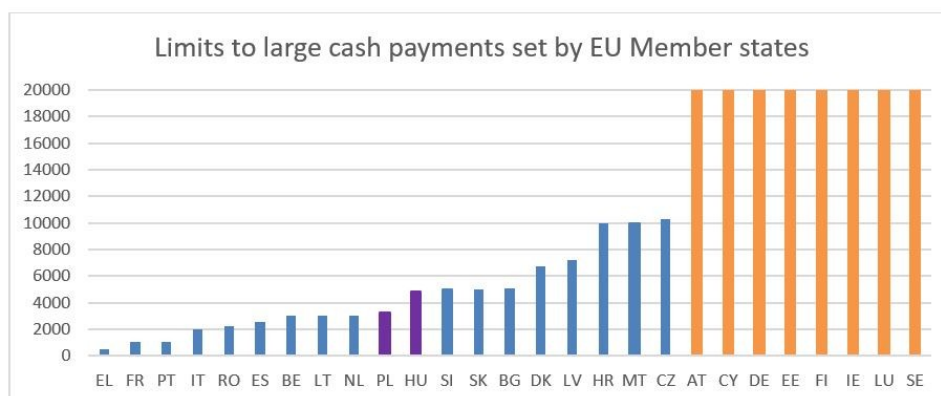
In aanvulling vragen deze leden de regering om een overzicht van de begrenzings op contante betalingen in andere EU-lidstaten, uitgesplitst naar

³⁹ Zie voetnoot 7.

verschillende categorieën (goederen, diensten, etc.).

Het rapport van Ecorys⁴⁰, in opdracht van de Europese Commissie, bevat een uitgebreid overzicht van de verboden die gehanteerd worden in Europese lidstaten, zowel qua grens als reikwijdte. Een recenter overzicht met deze mate van detail is helaas niet beschikbaar. Het laatste officiële overzicht met welke lidstaten een verbod op contante betalingen hanteren staat in de impact assessment⁴¹ van de Europese Commissie van het voorstel voor een verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering uit 2021. Zie ook onderstaande grafiek. Hieruit volgt dat in 2021 19 lidstaten een verbod hanteerden op contante betalingen of bezig waren met de introductie van een verbod op contante betalingen. Acht lidstaten hanteerden op dat moment geen verbod op contante betalingen: Oostenrijk, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Ierland, Luxemburg en Zweden.

Met het van toepassing worden van het AML-pakket⁴² zal een Europees verbod op contante betalingen vanaf € 10.000, met de mogelijkheid voor lidstaten om een lagere grens te hanteren, gaan gelden voor zowel goederen als diensten. Het is nog niet bekend of en zo ja, hoe lidstaten hun huidige nationale verbod gaan aanpassen naar aanleiding van het AML-pakket.



Orange: no cash limits set – HU, PL: limits only apply to business-to-business transactions

Klopt het beeld van deze leden dat de regels in andere landen ten aanzien van contante betalingen stringenter zijn dan in Nederland, waardoor ons land op dit moment aantrekkelijker is voor het witwassen van contant geld? Is dit in de ogen van de regering een argument om in Europees verband in te zetten op de harmonisatie van deze bedragen?

De regels verschillen per lidstaat. Om die reden heeft Nederland tijdens de onderhandelingen over het AML-pakket ingezet op een lagere grens dan € 10.000 euro.⁴³ Dit was echter voor een aantal lidstaten een rode lijn.

Ook merken deze leden op dat het verbod op contante betalingen boven de drieduizend euro in het wetsvoorstel enkel ziet op goederen en niet op diensten. Deze leden vinden dit een vreemde keuze. Waarom kiest de regering er in dezen niet voor om een gelijke lijn te trekken? Is het risico op witwassen bij contante betalingen voor diensten lager in de ogen van de regering?

⁴⁰ Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash (Ecorys), 2017.

⁴¹ SWD/2021/190 final (impact assessment).

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 477, nr. 95.

⁴³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2020 – 2021, 21 501-07, nr. 1778.

Het verbod in het AML-pakket 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 vanaf € 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. BTWwft, onderdeel van de Belastingdienst, 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 belangrijker vraag of deze forse uitbreiding op dit moment uitvoerbaar zou zijn. Dit traject zal worden doorlopen in het kader van de implementatie van het AML-pakket. 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 Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) onhaalbaar zou worden. Dit is onwenselijk met het oog op het risico van een korting die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

In het verlengde hiervan merken deze leden op dat momenteel al een verplichting geldt voor handelaren van goederen boven de tienduizend euro die in contanten betaald worden om de verplichtingen van de Wwft te volgen en dat als dergelijke transacties de tienduizend euro te boven gaan een melding gemaakt dient te worden bij FIU Nederland. Deze leden vragen of dergelijke verplichtingen ook gelden ten aanzien van diensten, en zo niet, vragen deze leden waarom hier niet voor gekozen is en of de regering gemotiveerd kan aangeven of de regering dit in de toekomst van plan is.

Verschillende vormen van (financiële) dienstverlening zijn opgenomen in de Wwft.⁴⁴ Zo worden belastingadviseurs, advocaten en notarissen aangemerkt als poortwachter. Dit betekent dat zij de verplichting hebben om cliëntonderzoek te doen en ongebruikelijke transacties te melden. Dienstverlening in den brede (dus alle personen die diensten verlenen) is op dit moment niet opgenomen in de Wwft. Met het van toepassing worden van het AML-pakket in de zomer van 2027 zullen ook personen die diensten verlenen onder de reikwijdte van het verbod komen te vallen.

Ten aanzien van de huidige Wwft-verplichtingen bij contante betalingen, zoals de reeds genoemde FIU-melding, vragen deze leden of deze verplichtingen effectief komen te vervallen met het verbod op contante betalingen voor goederen boven de drieduizend euro.

Voor de meeste handelaren geldt dat het verbod op contante betalingen vanaf

⁴⁴ Artikel 1a, van de Wwft bevat een opsomming van alle poortwachters.

€ 3.000 in de plaats komt van hun huidige reguliere Wwft-verplichtingen. De achtergrond hiervan is dat de meeste handelaren nu uitsluitend bij contante transacties vanaf € 10.000 cliëntonderzoek moeten doen en ongebruikelijke transacties moeten melden bij de FIU-NL. Met de introductie van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 worden deze verplichtingen overbodig.

Er zijn echter ook twee groepen specifieke handelaren, waarvoor een ander regime zal gelden. Allereerst geldt voor handelaren in goederen met een hoge waarde (zoals juwelen, edelstenen en (luxe) voertuigen) dat met de introductie van dit verbod hun reguliere Wwft-verplichtingen komen te vervallen. Met het van toepassing worden van het AML-pakket in de zomer van 2027 krijgen deze specifieke handelaren echter wel de verplichting om bij transacties boven bepaalde drempelwaarden cliëntonderzoek uit te voeren en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-NL. Deze verplichtingen zullen van toepassing zijn, naast het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000. De reden dat deze specifieke handelaren in het AML-pakket deze verplichtingen krijgen voor girale transacties, is dat het risico op witwassen bij goederen met een hoge waarde hoger is dan bij andere goederen. Daarom zijn extra maatregelen nodig om deze risico's te adresseren.

Daarnaast geldt voor handelaren in kunstvoorwerpen momenteel dat ze zowel bij girale als bij contante transacties cliëntonderzoek moeten doen en ongebruikelijke transacties moeten melden bij de FIU-NL. Voor deze groep geldt na de introductie van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 dat de verplichtingen ten aanzien van girale transacties blijven bestaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de wetstekst dat het verbod geldt ongeacht of de transactie plaatsvindt in één handeling of door middel van meer handelingen waartussen een verband bestaat. Deze leden vragen op welke manier ondernemers dit moeten vaststellen, en hoe ver de onderzoeksplicht in dezen strekt. Valt een goed dat in meerdere delen wordt gekocht onder dit verbod?

Deze leden vragen of de regering dit kan uitwerken met het voorbeeld van een racefiets van vierduizend euro met exclusieve carbonwielen. Als deze fiets in één keer gekocht wordt, mag de betaling niet contant geschieden. Is dit ook het geval als de fiets in twee delen wordt aangeschaft (e.g., eenmaal het frame en bijbehoren à vijftwintighonderd euro en eenmaal de wielset à vijftienhonderd euro)? Is hierbij te allen tijde sprake van "meer handelingen waartussen een verband bestaat"? Maakt het hierbij uit of beide transacties direct na elkaar geschieden of met een tussentijd van een dag, een week, een maand of een jaar? Wat is het punt waarop de band tussen de handelingen niet meer bestaand wordt geacht? Is het hierbij relevant dat beide transacties bij verschillende ondernemers plaatsvinden? Hoe werkt dit als een klant twee fietsen koopt van elk tweeduizend euro, vragen deze leden in aanvulling hierop. Mag deze gezamenlijke aankoop contant betaald worden, en zo niet, onder welke condities is hier sprake van twee afzonderlijke transacties, die individueel wel onder de verbodsgrens vallen? Hoe ver strekt de onderzoeksplicht van ondernemers in algemene zin, en in het bijzonder bij deze voorbeelden en wat betekent dit voor de regeldruk van ondernemers?

Een samengestelde transactie is geen vastomlijnd begrip; het betreft een open norm in de Wwft. Het hangt van de feiten en omstandigheden af of afzonderlijke transacties als samengesteld moeten worden aangemerkt. De huidige leidraad voor kopers of verkopers van goederen van het BTWwft geeft een omschrijving van gevallen waarbij volgens het BTWwft aangenomen moet worden dat er sprake is van een samengestelde transactie: 'Van belang is dat als het verband tussen twee transacties dermate groot is en de instelling

moet vermoeden dat het gaat om een samengestelde transactie, van de instelling wordt verwacht dat zij onderzoek doet om vast te stellen of de transacties als samengestelde transacties moeten worden beschouwd. Zoals toegelicht in de leidraad kunnen factoren die van belang zijn voor een handelaar om te beoordelen of er sprake is van een samengestelde transactie onder meer worden beschouwd (1) indien goederen worden aangeschaft, met gelden die afkomstig zijn uit hetzelfde vermogen (bijvoorbeeld bij echtelieden) of (2) indien twee personen (bijvoorbeeld echtelieden) samen aanwezig zijn en elk, middels een aparte factuur, goederen aanschaffen. Het is dan ook aan te raden bij indicaties van samengestelde transacties om facturen/bonnen op naam te maken.⁴⁵ Volgens de leidraad is sprake van samengestelde transacties, indien een goed in meerdere delen wordt gekocht.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen erop dat in sommige sectoren, zoals de handel in (tweedehands) auto's, geregeld grensoverschrijdende transacties plaatsvinden. Daar de regering voorstelt contante betalingen voor goederen boven de drieduizend euro te verbieden, vragen deze leden naar de impact op dergelijke grensoverschrijdende transacties. Is het mogelijk dat dit verbod bepaalde sectoren zwaar treft, bijvoorbeeld omdat er niet in alle gevallen voldoende mogelijkheden zijn tot het doen van "real-time" Europese bankbetalingen? Welke mogelijkheden ziet de regering om deze gevolgen te beperken?

Er zijn bepaalde sectoren waar contante betalingen van € 3.000 of meer vaker voorkomen. Deze sectoren zullen meer gevolgen ervaren van het verbod dan sectoren waar minder sprake is van contante betalingen vanaf € 3.000. Met de komst van het verbod zullen dergelijke betalingen voortaan elektronisch plaats moeten vinden.

In Nederland is het gebruik van instantovermakingen, waarbij het geld direct op de tegenrekening staat, al de standaard en worden er geen additionele kosten gerekend. In andere Europese landen geldt dat niet alle banken instantovermakingen kunnen ontvangen of verzenden en dat sommige banken additionele kosten rekenen voor een instantovermaking. Onlangs is er in Europa een verordening aangenomen om instantbetalingen in euro's volledig beschikbaar te maken voor consumenten en bedrijven in de EU en in de EER-landen.⁴⁶ Met deze verordening mogen er niet langer additionele kosten gerekend worden voor een instantovermaking en worden betaaldienstverleners verplicht om instantovermakingen te ontvangen en te verzenden.

Het kabinet verwacht dat de gevolgen beperkt zullen zijn. De wet zal vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd op de effectiviteit van het verbod.

De leden van de SGP-fractie vragen waar de grens van contante betalingen ligt in de negentien lidstaten die reeds een grens hanteren.

Het rapport van Ecorys⁴⁷, in opdracht van de Europese Commissie, bevat een uitgebreid overzicht van de verboden die gehanteerd worden in Europese lidstaten, zowel qua grens als reikwijdte. Een recenter overzicht met deze mate van detail is helaas niet beschikbaar. Het laatste officiële overzicht met welke lidstaten een verbod op contante betalingen hanteren staat in de impact

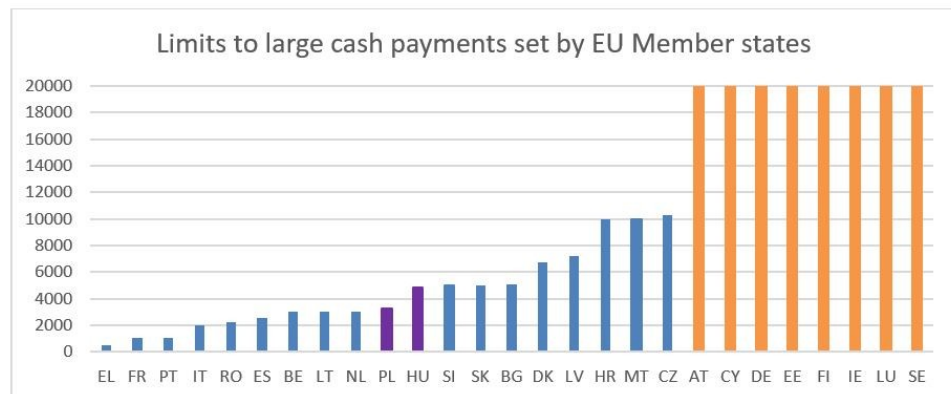
⁴⁵ Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, richtlijnen voor kopers en verkopers van goederen, Bureau Toezicht Wwft, maart 2022, p. 9.

⁴⁶ VERORDENING (EU) 2024/886 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 13 maart 2024 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 260/2012 en (EU) 2021/1230 en Richtlijnen 98/26/EG en (EU) 2015/2366 wat betreft instantovermakingen in euro's

⁴⁷ Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash (Ecorys), 2017.

assessment⁴⁸ van de Europese Commissie van het voorstel voor een verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering uit 2021. Zie ook onderstaande grafiek. Hieruit volgt dat in 2021 19 lidstaten een verbod hanteerden op contante betalingen of bezig waren met de introductie van een verbod op contante betalingen. Acht lidstaten hanteerden op dat moment geen verbod op contante betalingen: Oostenrijk, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Ierland, Luxemburg en Zweden.

Met het van toepassing worden van het AML-pakket⁴⁹ zal een Europees verbod op contante betalingen vanaf € 10.000, met de mogelijkheid voor lidstaten om een lagere grens te hanteren, gaan gelden. Het is nog niet bekend of en zo ja, hoe lidstaten hun huidige nationale verbod gaan aanpassen naar aanleiding van het AML-pakket.



Orange: no cash limits set – HU, PL: limits only apply to business-to-business transactions

In Duitsland worden geen maatregelen genomen met betrekking tot contant geld, constateren deze leden. De leden van de SGP-fractie hebben hierover twee vragen. Kan de regering toelichten wat daar de overwegingen voor zijn? In hoeverre ontstaat daardoor een waterbedeffect richting Duitsland?

Het merendeel van de Europese lidstaten hanteert momenteel een verbod op contante betalingen. Elke lidstaat heeft een eigen afweging gemaakt om wel of geen verbod in te voeren en aansluiting te zoeken bij de situatie in het land. Duitsland is een land waar nog veel met contant geld wordt betaald. De regering is niet op de hoogte van de precieze redenen waarom Duitsland op dit moment geen verbod hanteert.

Met het van toepassing worden van het EU-brede verbod op contante betalingen vanaf € 10.000 uit het AML-pakket, zal ook Duitsland een limiet op contante betalingen krijgen. Het is nog niet bekend of Duitsland gebruik zal maken van de lidstaatoptie om een lagere grens vast te stellen. Er bestaat inderdaad een risico dat als Duitsland geen lagere grens vaststelt, sommige criminelen naar Duitsland zullen gaan om hun contant geld wit te wassen.

De ECB heeft een reactie gegeven op het voorstel van de regering om contante betalingen tot 3.000 euro te verbieden, zo lezen deze leden. De leden van de SGP-fractie constateren dat de ECB erop wijst dat contant geld nog steeds van grote waarde is en dat een beperking proportioneel en goed onderbouwd moet zijn. Wat is de reactie van de regering op het advies van de ECB? Is de regering

⁴⁸ SWD/2021/190 final (impact assessment).

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 477, nr. 95.

het eens dat een beperking van het gebruik van contant geld ook grote nadelen kent?

De ECB geeft in haar opinie aan dat contant geld nog steeds van grote waarde is. De regering onderschrijft dit. Contant geld vervult belangrijke maatschappelijke functies en publieke belangen. Zo zijn er mensen afhankelijk van contant geld om mee te kunnen doen in het betalingsverkeer, vervult contant geld een belangrijke rol als terugvaloptie bij pinstoringen, biedt contant geld inzicht in de uitgaven en kan contant geld gebruikt worden als oppotmiddel. Het kabinet werkt momenteel aan de wet chartaal betalingsverkeer om contant geld bereikbaar, beschikbaar en betaalbaar te houden.

Tegelijkertijd blijkt uit diverse studies dat contant geld een belangrijke rol speelt bij het witwassen van geld.⁵⁰ Het eerder aangehaalde Ecorys-rapport⁵¹ laat zien dat het instellen van een verbod kan helpen bij het tegengaan van witwassen. De ECB geeft in haar opinie aan dat het tegengaan van witwassen onder een '*public reason*' valt en daarmee de introductie van een limiet op contante betalingen gerechtvaardigd kan worden. De ECB geeft aan dat dergelijke maatregelen effectief en proportioneel moeten zijn tot het te behalen doel en niet verder moeten gaan dan nodig. De regering is van mening dat met de gekozen grens een juiste balans is gevonden tussen het adresseren van witwasrisico's van contant geld en het belang van een toegankelijk betalingsverkeer.

Daarnaast vragen de leden van de SGP-fractie wat precies de reden is om de grens van het gebruik van contant geld op 3.000 euro te leggen? Hoeveel contante transacties met een waarde van 3.000 euro of meer vonden de afgelopen jaar plaats volgens de regering? Waarom is de grens niet hoger gelegd?

Uit het meest recente onderzoek van DNB naar het betalen aan de kassa⁵² blijkt dat er in 2023 7 miljard betalingen plaatsvonden aan de kassa, waarvan 1,4 miljard met contant geld. Ook laat dit onderzoek zien dat 16% van de betalingen van € 100 of meer aan de kassa contant voldaan werden. Er zijn geen cijfers beschikbaar specifiek voor betalingen van € 3.000 of meer.

Bij het bepalen van de grens is gezocht naar een juiste balans tussen het adresseren van witwasrisico's en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. In verband met het waterbedeffect is bij het bepalen van de grens gekeken naar de grens die gehanteerd wordt in naastgelegen landen. In België is dit een grens van € 3.000 en in Frankrijk is dit € 1.000. Ook zijn er ten tijde van het opstellen van het plan van aanpak witwassen gesprekken gevoerd met de partijen die het meeste te maken zullen krijgen met het verbod. Op basis van deze gesprekken is de grens gesteld op € 3.000. Dit werd het meest passend geacht voor een juiste balans tussen de effectiviteit van het verbod en de maatschappelijke gevolgen hiervan. In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie van de effectiviteit van het verbod vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Bij de evaluatie zal ook gekeken worden naar de gekozen grens.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe omgegaan wordt met samengestelde aankopen. In het nieuwe artikel 1f van het wetsvoorstel wordt geregeld dat het verbod ook gaat gelden voor "handelingen waartussen een verband bestaat".

⁵⁰ Zie voetnoot 7.

⁵¹ Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash (Ecorys), 2017.

⁵² Betalen aan de kassa 2023, De Nederlandsche Bank.

Waar ligt hiervoor de bewijslast? Hoe kunnen bijvoorbeeld ondernemers aantonen dat er geen sprake is van samengestelde aankopen? Als voorbeeld noemen deze leden een echtpaar dat los van elkaar fietsen koopt die samen meer dan 3.000 euro kosten.

Een samengestelde transactie is geen vastomlijnd begrip; het betreft een open norm in de Wwft. Het hangt van de feiten en omstandigheden af of afzonderlijke transacties als samengesteld moeten worden aangemerkt. De huidige leidraad voor kopers of verkopers van goederen van het BTWwft geeft een omschrijving van gevallen waarbij volgens het BTWwft aangenomen moet worden dat er sprake is van een samengestelde transactie: 'Van belang is dat als het verband tussen twee transacties dermate groot is en de instelling moet vermoeden dat het gaat om een samengestelde transactie, van de instelling wordt verwacht dat zij onderzoek doet om vast te stellen of de transacties als samengestelde transacties moeten worden beschouwd. Het is dan ook aan te raden bij indicaties van samengestelde transacties om facturen/bonnen op naam te maken.'⁵³

Wat betreft het voorbeeld kan er in een dergelijk geval inderdaad sprake zijn van een samengestelde transactie. Zoals toegelicht in de leidraad kunnen factoren die van belang zijn voor een handelaar om vast te stellen of er sprake is van een samengestelde transactie onder meer worden beschouwd (1) indien goederen worden aangeschaft, met gelden die afkomstig zijn uit hetzelfde vermogen (bijvoorbeeld bij echtelieden) of (2) indien twee personen (bijvoorbeeld echtelieden) samen aanwezig zijn en elk, middels een aparte factuur, goederen aanschaffen.

Moet de ondernemer dan onderzoeken of deze aankoop samengesteld is en moet de ondernemer dan ook onderzoeken of het echtpaar een huishouden vormt? Zorgt dit niet voor een enorme lastenverzwaring voor ondernemers? Hoe ziet de regering de praktische uitvoerbaarheid van het verbod bij samengestelde aankopen voor zich?

Het is van belang te verduidelijken dat op grond van de huidige leidraad van het BTWwft, van handelaren nu al wordt verwacht om bij vermoedens van een samengestelde transactie nader onderzoek te doen om vast te stellen of daar inderdaad sprake van is. Als deze verwachting niet zou bestaan, dan zouden criminelen een zeer eenvoudige route hebben om onder - in de huidige situatie - de grens van € 10.000 uit te komen⁵⁴ of - in de toekomst - het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 te omzeilen.

[...]

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan reflecteren op de gevolgen van het verbod op mensen zonder of met een beperkte toegang tot bancaire diensten, waaronder de toegang tot contant geld. Worden zij hierdoor niet onevenredig hard geraakt?

De regering verwacht dat de gevolgen van het verbod op mensen zonder of met een beperkte toegang tot bancaire diensten, waaronder de toegang tot contant geld, beperkt zal zijn. In het MOB hebben verschillende partijen die opkomen voor consumentenbelangen hun mening gegeven over het verbod en zijn diverse discussies gevoerd over wat de gemiddelde consument uitgeeft aan contanten. Hieruit bleek dat de gemiddelde consument over het algemeen

⁵³ Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, richtlijnen voor kopers en verkopers van goederen, Bureau Toezicht Wwft, maart 2022, p. 9.

⁵⁴ In de huidige situatie de grens voor contante betalingen waarbij handelaren cliëntonderzoek moeten verrichten.

niet regelmatig contant afrekenen bij bedragen van € 3.000 of meer. Dit geldt ook voor mensen die een beperkte toegang tot bancaire diensten hebben of afhankelijk zijn van contant geld.

Tegelijkertijd is het lastig om het precieze effect van het verbod op voorhand vast te stellen. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat vijf jaar na inwerkingtreding de effectiviteit van het verbod geëvalueerd zal worden. Tussentijdse signalen over de werking van het verbod kunnen via het MOB ingebracht worden.

Het lid Omtzigt begrijpt waarom de regering een verbod op contante betalingen vanaf een bepaald bedrag voorstelt. Dit lid heeft echter behoefte aan een nadere toelichting waarom die grens uitgerekend op 3.000 euro is vastgesteld. Deze grens sluit weliswaar aan bij het grensbedrag dat België hanteert, maar kan de regering ook aangeven waarom het in haar ogen ook aansluit bij de andere door ons omringende Europese landen?

Het merendeel van de Europese lidstaten hanteert al een verbod op contante betalingen vanaf een bepaald bedrag. De precieze invulling van het verbod wisselt per land. Bij het bepalen van de grens is gezocht naar een juiste balans tussen het adresseren van witwasrisico's en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. In verband met het waterbede-effect is bij het bepalen van de grens vooral gekeken naar de grens die gehanteerd wordt in naastgelegen landen. In België is dit een grens van € 3.000 en in Frankrijk is dit € 1.000. Ook zijn er ten tijde van het opstellen van het plan van aanpak witwassen gesprekken gevoerd met de partijen die het meeste te maken zullen krijgen met het verbod. Op basis van deze gesprekken is de grens gesteld op € 3.000. Dit werd het meest passend geacht voor een juiste balans tussen de effectiviteit van het verbod en de maatschappelijke gevolgen hiervan. In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie van de effectiviteit van het verbod vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Bij de evaluatie zal ook gekeken worden naar de gekozen grens.

Het lid Omtzigt constateert dat het verbod uitdrukkelijk niet geldt voor particulieren en niet voor diensten. Kan de regering aangeven, zo vraagt dit lid, waarom voor deze personen categorieën geen witwaspraktijken zijn te verwachten?

Het verbod in het AML-pakket 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 vanaf € 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. BTWwft, onderdeel van de Belastingdienst, houdt op dit moment reeds toezicht op handelaren in goederen met betrekking tot contante betalingen 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 belangrijker vraag of deze forse uitbreiding op dit moment uitvoerbaar zou zijn. Dit traject zal worden doorlopen in het kader van de implementatie van het AML-pakket. 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 die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

Daarnaast is ervoor gekozen om het verbod niet te laten gelden voor particulieren. Dit heeft verschillende redenen. Om te beginnen is het beleid om witwassen te voorkomen gericht op het voorkomen dat criminelen hun criminele opbrengsten witwassen door het in het legale financiële stelsel te brengen. Bij een transactie tussen particulieren is de kans hierop kleiner. Daarnaast zou een dergelijk verbod lastig te handhaven zijn. Particulieren zijn overigens ook in het AML-pakket uitgezonderd van het verbod op contante betalingen vanaf € 10.000.

Ten aanzien van de mogelijkheid tot omzeiling geldt dat hoewel er in het toezicht rekening gehouden kan worden met de omzeilingsrisico's, het risico van omzeiling altijd blijft bestaan. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een evaluatie over vijf jaar van de effectiviteit van het verbod waarbij ook methoden om het verbod te omzeilen zullen worden betrokken.

§ 4. Uitvoering en handhaafbaarheid

[...]

Niet alleen zien de leden van de D66-fractie een belangrijke taak voor de toezichthouders bij het voorliggende wetsvoorstel, maar deze leden vragen de regering naar een inschatting van de effecten van de uitvoering van het wetsvoorstel voor individuele ondernemers en klanten van banken. Wat zijn de gevolgen van het onderhavige voorstel, zowel voor de kosten als voor de handhaafbaarheid?

In paragraaf 5 van de Memorie van Toelichting, financiële gevolgen en regeldruk, is toegelicht wat de gevolgen zijn voor de regeldruk voor individuele handelaren. Er wordt een vermindering van structurele regeldrukkosten verwacht van circa € 93 per cliënt en een totale vermindering van structurele regeldrukkosten van € 8,8 miljoen. Wel moeten deze handelaren zich houden aan het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000. De verwachting is dat dit verbod niet leidt tot eenmalige of structurele administratieve lasten voor deze handelaren. Het verbod heeft immers tot gevolg dat contante betalingen vanaf € 3.000 moeten worden geweigerd, dan wel dat deze betalingen anderszins op legale wijze moeten plaatsvinden. Gezien het huidige Nederlandse betaallandschap is het aannemelijk dat het bij deze handelaren ook mogelijk is om giraal te betalen.

§ 4.1 Bureau Toezicht Wwft

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de uitvoeringstoets die is verricht door Bureau Toezicht Wwft (BTWwft) naar aanleiding van dit wetsvoorstel en specifiek het verbod op contante betalingen vanaf 3.000 euro. Deze leden vragen hoe de regering een onderscheid tussen goederen en diensten denkt te kunnen handhaven als iemand ook de dienst kan verkopen om een product aan te schaffen en zo buiten de regels valt. Kan de regering toelichten waarom ervoor is gekozen om een kunstmatig onderscheid tussen

goederen en diensten te introduceren en wat de voordelen daarvan zijn ten opzichte van gelijke regels voor alle verkopen van ondernemers?

In de huidige Wwft zijn de begrippen goederen en diensten niet gedefinieerd. Om handel in goederen en diensten te onderscheiden wordt door BTWwft aangesloten bij hetgeen in overige wet- en regelgeving is bepaald en in het maatschappelijk verkeer als gebruikelijk wordt geacht. In de praktijk zal het onderscheid tussen een beroeps- of bedrijfsmatige koper of verkoper van goederen en een beroeps of bedrijfsmatige dienstverlener, niet zijnde bemiddelaar, relatief eenvoudig te maken zijn. In gevallen waar dat moeilijker is zal een beoordeling van geval tot geval en naar de feiten en omstandigheden moeten plaatsvinden.

Dezelfde vraag stellen deze leden over het onderscheid tussen particulieren en ondernemers.

Ingevolge de Wwft vallen enkel natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper binnen het bereik van de Wwft. Het criterium "beroeps- of bedrijfsmatig handelen" veronderstelt dat particulieren wel binnen het bereik van de Wwft gaan vallen indien zij stelselmatig of met enige regelmaat feitelijk handelen als koper of verkoper van goederen.⁵⁵ Dit zal op basis van de feitelijke situatie van geval tot geval moeten worden beoordeeld. De toezichthouder kan, indien er aanwijzingen bestaan dat een particulier beroeps- of bedrijfsmatig handelt, onderzoeksbevoegdheden inzetten om te beoordelen of een particulier feitelijk is aan te merken als instelling.

Voorts vragen deze leden naar een ander aandachtspunt van BTWwft in haar uitvoeringstoets, namelijk de territoriale werkingssfeer. De leden van de D66-fractie vragen naar transacties tussen Europees Nederland en het Caribisch deel van Nederland. Kan de regering een beeld schetsen van de gevolgen voor transacties die plaatsvinden tussen deze twee gebieden en de mogelijke verplaatsing van transacties van Europees Nederland naar het Caribisch deel van Nederland?

Er zijn geen signalen bekend dat er veel goederen op basis van contante transacties verplaatst worden tussen Europees Nederland en het Caribisch deel van Nederland.

De leden van de CDA-fractie lezen dat Bureau Toezicht Wwft (BTWwft) het wetsvoorstel uitvoerbaar acht, mits de benodigde capaciteit op tijd kan worden geworven en de benodigde IV-capaciteit beschikbaar is. Deze leden vragen hoeveel personele capaciteit er extra nodig is en hoe waarschijnlijk het is dat deze capaciteit tijdig wordt geworven. Ook vragen deze leden wanneer bekend is of er voldoende IV-capaciteit is.

In de uitvoeringstoets van de Belastingdienst is het volgende aangegeven. De incidentele uitvoeringskosten bedragen € 4,2 miljoen, waarvan het merendeel voor automatisering. De structurele kosten voor automatisering bedragen € 550.000. De structurele kosten voor toezicht en handhaving bedragen ruim € 2,5 miljoen. Wat betreft personele gevolgen zijn er 3,5 fte incidenteel en 26 fte structureel benodigd voor de uitvoering van dit verbod. Een deel daarvan is al geworven om de voorbereiding voor het verbod te treffen. Het overige deel moet nog aangetrokken worden. Tegelijkertijd is er ook sprake van uitstroom die weer opvangen moet worden, zoals bij elke organisatie.

⁵⁵ Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, richtlijnen voor kopers en verkopers van goederen, Bureau Toezicht Wwft, maart 2022, p. 8.

Daarnaast is relevant dat de taken van BTWwft buiten de Belastingdienst geplaatst zullen worden⁵⁶ en dat in 2027 het AML-pakket van toepassing zal worden. BTWwft zal moeten bezien welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben op het toezicht op het verbod. Dit kan leiden tot wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke uitvoeringstoets op dit wetsvoorstel.

BTWwft onderkent inderdaad het risico dat kwaadwillende zullen proberen andere routes te zoeken buiten de 3.000 euro grens voor contanten om en dat zij zullen proberen dit om te zetten in diensten, die niet onder het verbod vallen. Deze leden vragen wat de motivatie van de regering was om diensten niet onder het voorstel te laten vallen en of met het verbod niet het risico bestaat dat een grote verschuiving naar diensten plaatsvindt.

Het verbod in het AML-pakket 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 vanaf € 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. BTWwft, onderdeel van de Belastingdienst, 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 op dit moment uitvoerbaar zou zijn. Dit traject zal worden doorlopen in het kader van de implementatie van het AML-pakket. 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 die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

Ook ziet BTWwft het risico op een verschuiving naar over de grens. De leden van de CDA-fractie lezen dat Nederland met een aantal andere landen een non-paper heeft opgesteld voor een Europees verbod. Deze leden vragen hoe groot de regering de kans acht dat Duitsland akkoord zou gaan met een dergelijk voorstel, aangezien in Duitsland nog heel veel met contant geld betaald wordt en juist minder digitaal. Zou de regering daarom niet naar andere maatregelen moeten kijken om het waterbedeffect te mitigeren?

Inmiddels is het AML-pakket aangenomen. Met het van toepassing worden van het EU-brede verbod op contante betalingen vanaf € 10.000 uit het AML-pakket, zal ook Duitsland een limiet op contante betalingen krijgen. Het is nog niet bekend of Duitsland gebruik zal maken van de lidstaatoptie om een lagere

⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31066, nr. 1338.

grens vast te stellen. Er bestaat inderdaad een risico dat als Duitsland geen lagere grens vaststelt, sommige criminelen naar Duitsland zullen gaan om hun contant geld wit te wassen.

In de Uitvoeringstoets van de Belastingdienst leest het lid Omtzigt dat de personele gevolgen voor de Belastingdienst neerkomen op 26 fte structureel. Dit lid constateert dat de regering het afgelopen jaar herhaaldelijk erop heeft gewezen dat de Belastingdienst tegen de grenzen van haar kunnen aanloopt en dat er sprake is van "onvoldoende capaciteit om alle beleidsmatige en politieke wensen uit te voeren". Dit lid vraagt hoe realistisch de regering het acht dat de benodigde fte's gevonden gaan worden en wat de consequenties zijn indien dit niet mogelijk blijkt te zijn. Dit lid vraagt daarbij in het bijzonder of capaciteit van andere afdelingen binnen de Belastingdienst ingezet gaat worden om de gaten bij Bureau Toezicht Wwft te vullen wanneer blijkt dat de vacatures open blijven staan. Kan de regering garanderen dat een onverhoopt personeelstekort nooit zal leiden tot oneigenlijk gebruik door banken en een inbreuk op de grondrechten van burgers?

In de uitvoeringstoets van de Belastingdienst is het volgende aangegeven. De incidentele uitvoeringskosten bedragen € 4,2 miljoen, waarvan het merendeel voor automatisering. De structurele kosten voor automatisering bedragen € 550.000. De structurele kosten voor toezicht en handhaving bedragen ruim € 2,5 miljoen. Wat betreft personele gevolgen zijn er 3,5 fte incidenteel en 26 fte structureel benodigd voor de uitvoering van dit verbod. Een deel daarvan is al geworven om de voorbereiding voor het verbod te treffen. Het overige deel moet nog aangetrokken worden. Tegelijkertijd is er ook sprake van uitstroom die weer opvangen moet worden, zoals bij elke organisatie.

Zoals in de brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer⁵⁷ is toegelicht, zullen de taken van BTWwft buiten de Belastingdienst geplaatst worden. Vandaar dat eventuele gaten in de capaciteit van BTWwft niet door andere afdelingen binnen de Belastingdienst worden opgevuld.

[...]

§ 5.1.1 Verbod op contante betalingen vanaf € 3.000

Als ondernemers van alle klanten moeten gaan bijhouden wat zij eerder hebben gekocht en of er een mogelijk verband is met een toekomstige verkoop zien de leden van de D66-fractie veel (negatieve) gevolgen. Niet alleen moet een ondernemer alle aankopen en de samenstelling nauwkeurig gaan bijhouden, met alle administratieve lasten van dien, de ondernemer moet ook de samenhang tussen aankopen van verschillende personen gaan administreren. Deelt de regering de zorgen van de leden van de D66-fractie over de schending van de privacy van consumenten die dit ten gevolge zou hebben en hoe zijn de enorme administratieve lasten voor ondernemers meegenomen in de analyse van de financiële gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel?

De huidige leidraad voor kopers of verkopers van goederen van het BTWwft geeft een omschrijving van gevallen waarbij volgens het BTWwft aangenomen moet worden dat er sprake is van een samengestelde transactie. Er wordt aangeraden om bij indicaties van samengestelde transacties facturen/bonnen op naam te maken.⁵⁸ Het nagaan of er sprake is van een samengestelde transactie is ook onder de huidige Wwft-verplichtingen aan de orde. In die zin

⁵⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 1338.

⁵⁸ Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, richtlijnen voor kopers en verkopers van goederen, Bureau Toezicht Wwft, maart 2022, p. 9.

wordt hen geen nieuwe verplichtingen opgelegd. In paragraaf 5 van de Memorie van Toelichting, financiële gevolgen en regeldruk, is toegelicht wat de gevolgen zijn voor de regeldruk voor individuele handelaren. Er wordt een vermindering van structurele regeldrukkosten verwacht van circa € 93 per cliënt en een totale vermindering van structurele regeldrukkosten van € 8,8 miljoen. Wel moeten deze handelaren zich houden aan het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000. De verwachting is dat dit verbod niet leidt tot eenmalige of structurele administratieve lasten voor deze handelaren. Het verbod heeft immers tot gevolg dat contante betalingen vanaf € 3.000 moeten worden geweigerd, dan wel dat deze betalingen anderszins op legale wijze moeten plaatsvinden.

Tot slot is de regering van mening dat er geen sprake is van privacyschending bij de administratie die ondernemers aan moeten houden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op dit punt of de regering kan aangeven welke wijzigingen plaats zullen vinden in de IV-portefeuille van de Belastingdienst en of er genoeg mensen geworven kunnen worden om de wijziging in de cashgrens te kunnen uitvoeren.

BTWwft, de beoogd toezichthouder van het verbod, heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd om de gevolgen van het wetsvoorstel in kaart te brengen voor de organisatie en het toezicht. BTWwft heeft in de uitvoeringstoets aangegeven te verwachten dat de incidentele uitvoeringskosten € 4,2 miljoen zullen bedragen, waarvan het merendeel voor automatisering. De structurele kosten voor automatisering bedragen volgens de uitvoeringstoets € 550.000. De structurele kosten voor toezicht en handhaving bedragen ruim € 2,5 miljoen. Wat betreft personele gevolgen zijn er 3,5 fte incidenteel en 26 fte structureel benodigd voor de uitvoering van dit voorstel. Een deel van de benodigde personele capaciteit voor uitvoering van het toezicht op het verbod is al geworven, om voorbereidingen te treffen voor het toezicht op het verbod. Tegelijkertijd is er ook sprake van uitstroom die weer opgevangen moet worden, zoals bij elke organisatie.

Daarnaast is relevant dat de taken van BTWwft buiten de Belastingdienst geplaatst zullen worden⁵⁹ en dat in 2027 het AML-pakket van toepassing zal worden. BTWwft zal moeten bezien welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben op het toezicht op het verbod. Dit kan leiden tot wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke uitvoeringstoets op dit wetsvoorstel.

§ 6. Openbare consultatie

§ 6.1 Algemeen

De regering schrijft dat “in de aanloop naar het plan uitgebreid gesproken [is] met verschillende betrokken partijen”, constateren de leden van de D66-fractie. De leden van de D66-fractie begrijpen dat het hier om poortwachters en toezichthouders zal gaan. Op welke manier zijn consumenten en ondernemers die onder de voorgenomen regelgeving vallen hierover gehoord?

Bij de totstandkoming van het plan van aanpak witwassen, waar het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 onderdeel van uitmaakt, is regelmatig gesproken met alle relevante belanghebbenden. Dit waren partijen zoals het OM, de FIU-NL, BTWwft, banken en brancheorganisaties van de banken, maar ook consumentenorganisaties en brancheorganisaties die de winkeliers vertegenwoordigen. Daarnaast is het wetsvoorstel openbaar geconsulteerd en

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31066, nr. 1338.

konden consumenten en ondernemers ook op die manier hun mening geven.

§ 6.2 Verbod op contante betalingen vanaf € 3.000

In de meest recente National Risk Assessment (NRA) wordt “aangegeven dat contant geld witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren door experts als een van de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact wordt gezien”, zo lezen de leden van de D66-fractie in de memorie van toelichting. Deze leden vragen naar een uitleg van de regering over de formulering “contant geld via diensten/goederen” in deze argumentatie in relatie tot het wetsvoorstel, waarin alleen contante betalingen voor goederen worden verboden.

Uit de meest recente NRA witwassen komt inderdaad het door de leden van de D66-fractie genoemde risico naar voren als een van dreigingen met de grootste potentiële impact. Met het van toepassing worden van het AML-pakket in de zomer van 2027, zullen ook personen die diensten aanbieden onder het verbod vallen.

Bij de vormgeving van het verbod is gekeken naar effectiviteit, uitvoerbaarheid en het belang en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. Het verbod in het AML-pakket 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 vanaf € 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. BTWwft, onderdeel van de Belastingdienst, houdt op dit moment reeds toezicht op handelaren in goederen met betrekking tot contante betalingen 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 op dit moment uitvoerbaar zou zijn. Dit traject zal worden doorlopen in het kader van de implementatie van het AML-pakket. 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 die mogelijk kan oplopen tot € 600 miljoen op de HVP-gelden dat dit besluit met zich mee zou brengen.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I (wijziging Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)

Onderdeel C (nieuw artikel 1f)

Omdat de leden van de D66-fractie lezen dat het verbod niet geldt voor particulieren onderling, vragen deze leden naar de maatregelen die de regering wil nemen om te voorkomen dat ondernemers een erg makkelijke andere route hebben om contante betalingen te accepteren. Deze vraag sluit aan bij een eerdere vraag over een specifiek verbod voor goederen en niet voor diensten.

Er zijn geen maatregelen voorzien om contante betalingen tussen particulieren te beperken om uit te sluiten dat het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 voor handelaren in goederen via deze route wordt omzeild. Het beperken van contante betalingen tussen particulieren is niet proportioneel, zeer lastig te handhaven en bovendien biedt het AML-pakket hier geen ruimte toe, doordat particulieren expliciet worden uitgezonderd van het verbod.

[...]

ARTIKEL IV (evaluatiebepaling artikel I, onderdelen A en B)

[...]

Het lid Omtzigt onderschrijft het belang van een goede en tijdige evaluatie. Waarom, zo vraagt dit lid, is gekozen voor een evaluatietermijn van vier jaar voor de gezamenlijke monitoring en maar liefst vijf jaar voor het verbod op contante betalingen boven de 3.000 euro? Is het nog overwogen om de evaluatietermijn te beperken?

De evaluatie van het verbod vindt vijf jaar na inwerkingtreding plaats. Om voldoende data te hebben om onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de werking van het verbod en voldoende tijd te hebben voor de uitvoering van de evaluatie, is gekozen voor een termijn van vijf jaar.

Kan de regering voorts uitleggen waarom in het eerste lid van de evaluatiebepaling niet verwezen wordt naar artikel I, onderdeel C? [...]

Dit betrof een omissie die is hersteld met de nota van wijziging.

De Minister van Financiën,