Raad vanState

No. W06.26.00123/III 's-Gravenhage, 12 augustus 2026

Bij Kabinetsmissive van 30 april 2026, no.2026000989, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels ter implementatie van Richtlijn **(EU)** 2024/1640 en uitvoering van Verordening (EU) 2024/1624 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Het wetsvoorstel geeft uitwerking aan de nieuwe Europese regels ter voorkoming en bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme (het AML-pakket). Een belangrijke verandering is dat een aantal van deze regels rechtstreeks in Nederland gaan gelden en daarmee wetgeving dus centraal vanuit Europa komt. Er is daarnaast een Europese autoriteit in het leven geroepen, de AMLA, die optreedt als toezichthouder en nadere regels en adviezen opstelt. Ook komen er uitgebreide mogelijkheden en verplichtingen tot het verwerken en delen van vertrouwelijke zakelijke en persoonsgegevens.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat Nederland door deze centralisatie aanmerkèlijk minder ruimte heeft om zelf regels te stellen. Toch mag van de regering ten aanzien van de toepassing van het AML-pakket een actieve houding worden verwacht om te zorgen voor een goed werkend systeem in Nederland. De Afdeling benadrukt dat de regering in het bijzonder de vinger aan de pols moet houden bij de uitwerking van de risico-gebaseerde benadering, het voorkomen van discriminatie en uitsluiting en de bescherming van persoonsgegevens, omdat deze aspecten in de huidige praktijk kwetsbaar ijn gebleken.

Risico-gebaseerde benadering
Om de preventie van witwassen of financiering van terrorisme zo effectief mC>gelijk te maken, ma-et de aanpak zich concentreren op de grootste risico's. Deze risico-gebaseerde aanpak is een kernelement van de Europese voorschriften die aan het wetsvoorstel tèn grondslag liggen. Op dit moment is nog onzeker hoe deze aanpak er uit zal komen te zien, terwijl wel vaststaat dat de aanpak en in het bijzonder de grootschalige gegevensdeling tussen tal van publieke en private partijen, grote gevolgen zal hebben voor burgers, bedrijven en instellingen.

De Afdeling memoreert dat de huidige wetgeving al een risico-gebaseerde aanpak voorschrijft, maar dat deze in de praktijk nog onvoldoende van de grond is gekomen. Het is niet aannemelijk dat de nieuwe regelgeving als vanzelf tot een betere uitvoering zal leiden. Zij adviseert de regering om in de toelichting van het wetsvoorstel in te gaan op de vraag welke randvoorwaarden zij van belang acht

AAN DE KONING

om de risico-gebaseerde aanpak in de praktijk te borgen, en hoe deze zich verhouden tot de sanctiemogelijkheden. Mede in verband daarmee adviseert zij om de uitvoeringspraktijk te monitoren en een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel.

Voorkomen van discriminatie en uitsluiting
De Afdeling adviseert om het voorkomen en bestrijden van discriminatie uitdrukkelijk te betrekken bij de hiervoor bedoelde monitoring en evaluatie. Uit onderzoek is gebleken dat burgers soms worden gediscrimineerd in hun interactie met financiële instellingen. Dit kan ingrijpende gevolgen hebben: als een betaalrekening wordt geweigerd kan iemand niet volwaardig deelnemen aan de maatschappij. Hoewel in de nieuwe regels specifiek is opgenomen dat discriminatie is verboden, is op dit moment onduidelijk hoe dit concreet in de praktijk zal worden gerealiseerd en wie hier toezicht op moet houden.

De Afdeling adviseert de regering om in de toelichting van het wetsvoorstel in te gaan op de wijze waarop de toezichthouders in staat worden gesteld om effectief toezicht te houden op de naleving hiervan door zogenoemde meldingsplichtige entiteiten, zoals banken en notarissen. Daarbij is het wenselijk dat de regering ook ingaat op de rol van toezichthouders die niet worden aangewezen als directe toezichthouder maar toch zijn betrokken, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens.

Bescherming persoonsgegevens
De nieuwe Europese regels voorzien in de grootschalige deling en verwerking van persoonsgegevens, waaronder ook bijzondere categorieën persoonsgegevens. De Afdeling waarschuwt voor het risico dat op een zeker moment het overzicht verloren gaat waar zich welke (vertrouwelijke) gegevens bevinden, voor wie deze toegankelijk zijn en met welk doel deze nog mogen worden gebruikt. Dit gebrek aan overzicht kan er toe leiden dat gegevens die volgens de richtlijn en verordening mogen worden verwerkt, worden verwerkt op een wijze die in strijd is met de daarvoor geldende Europese en nationale regels. BiJvoorbeeld omdat zij niet op tijd worden verwijderd of worden verwerkt voor doelen waarvoor zij niet gebruikt mogen worden. De Afdeling adviseert daarom om de rechtmatigheid en proportionaliteit van de gegevensverwerking ook expliciet bij de monitoring en evaluatie te betrekken.

De Afdeling maakt daarnaast twee meer specifieke opmerkingen over de verwerking van persoonsgegevens. Zo is onduidelijk welk wettelijk regime voor gegevensverwerking van toepassing is voor de Financiële inlichtingeneenheid (FIU-Nederland). Verder ontbreekt een uitdrukkelijke grondslag in het wetsvoorstel voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en van gegevens van strafrechtelijke aard. Op deze punten moet het voorstel worden aangepast.

Tot slot maakt de Afdeling opmerkingen over de zogenoemde delegatiegrondslag ter uitvoering van verordeningen, het informeren van de uiteindelijk belanghebbende bij raadpleging van het USO-register van de Kamer van

Koophandel en de toepassing van de anti-witwasregelgeving in Caribisch Nederland.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en van de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

a. *Hoofdlijnen van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel implementeert de zesde anti-witwasrichtlijn, die eisen stelt aan de publieke instanties in het stelsel, zoals de toezichthouders en de financiële-inlichtingeneenheid.[1] Daarnaast geeft het wetsvoorstel uitwerking aan onderdelen van de anti-witwasverordening, die eisen stelt aan de private partijen in het stelsel: de zogeheten 'meldingsplichtige entiteiten' zoals banken, accountants en notarissen. [2]

Deze richtlijn en verordening maken deel uit van een omvangrijk Europees wetgevingspakket uit 2024 ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (het AML-pakket[3]). Dit pakket bestaat ook uit een verordening waarmee een Europese anti-witwasautoriteit (de **AMLA)** in het leven wordt geroepen.[4] Hoewel die verordening geen directe invloed heeft op het wetsvoorstel, zal de **AMLA** als toezichthouder en regelgever wel van invloed zijn op de verdere uitleg en toepassing van de regelgeving. Met het wetsvoorstel wordt de huidige Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (de Wwft) ingetrokken.

Een belangrijke verandering is dat de drempel voor melding van transacties verandert: alleen vermoedens van 'verdachte' transacties moeten worden gemeld; niet 'ongebruikelijke' transacties. Verder komen er meer mogelijkheden en verplichtingen om vertrouweliJke bedrijfs- en persoonsgegevens te verwerken en te delen. Het AML-pakket bouwt voort op de bestaande aanpak ter voorkoming en bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme. De volgende partijen staan hierin centraal.

---

[1] Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismef1nanc1enng te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849 (PbEU L 2024/1640); hierna: de zesde anti-witwasrichtlijn of kortweg 'de richtliJn'.

[2] Verordening (EU) 2024/1 624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (PbEU L 2024/1624); hierna ook: 'de verordening'.

[3] AML staat voor anti-money laundering.

[4] Verordening (EU) 2024/1 620 van het Europees parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 1093/2010, (EU) 1094/2010 en (EU) 1095/2010 (Pbl:U L 2024/1620); hierna: de AMLA-verordening.

Meldingsplichtige entiteiten moeten voorkomen dat geld van criminele oorsprong het reguliere financiële stelsel binnenkomt. Zij worden daarom ook wel de 'poortwachters' van het stelsel genoemd. Met het oog hierop moeten zij onderzoek doen naar nieuwe en bestaande cliënten, transacties monitoren en verdachte transacties melden aan de financiële inlichtingeneenheid.

De *Financiële inlichtingeneenheid* (FIE, in Nederland bekend onder de naam FIU-Nederland) is een overheidsinstantie die meldingen van alle poortwachters ontvangt en analyseert en bij vermoeden van witwassen (of daarmee verband houdende delicten) informatie doorgeeft aan opsporingsdiensten. De FIU kan tevens poortwachters verzoeken een transactie of klantrelatie op te schorten.

Toezichthouders moeten risico-gebaseerd toezicht houden op de naleving van de anti-witwasregelgeving door poortwachters. Zij kunnen verbeteringen eisen en sancties opleggen. In het wetsvoorstel worden De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, de Dienst Financieel-Economische Integriteit, het Bureau Financieel Toezicht, de deken en de kansspelautoriteit aangewezen als toezichthouder.

b. *Europese centralisatie: ruimte voor Nederland?*

Kernelement van het AML-pakket is dat 'Brussel' de teugels strakker aantrekt. Deze centralisatie uit zich op verschillende manieren.

Ten eerste brengt het AML-pakket een verschil teweeg ten aanzien van de werking van het Unierecht en, in nauw verband daarmee, de verhouding tussen de EU en de lidstaten. Waar nu iedere lidstaat nationale wetgeving toepast ter implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn, wordt deze deels vervangen door een centrale verordening die rechtstreeks toepasselijk is. Voor verschillen tussen lidstaten is zo aanmerkelijk minder ruimte. De regering duidt deze ontwikkeling met de term 'maximumharmonisatie'.

Ten tweede is er de instelling van de AMLA als toezichthouder én regelgever. Deze zal rechtstreeks toezicht houden op veertig grote financiële ondernemingen en op de nationale toezichthouders. De AMLA krijgt ruime toegang tot informatie en de bevoegdheid om administratieve maatregelen, geldboeten en dwangsommen op te leggen aan poortwachters.[5] Ook wordt deze autoriteit verantwoordelijk voor het opstellen van technische normen, die bindend zijn na bekrachtiging door de Europese Commissie (hierna: Commissie).[6] Voorts gaat de AMLA richtsnoeren en aanbevelingen uitbrengen voor toezichthouders, FIE's en meldingsplichtige entiteiten. Deze zijn formeel niet bindend maar de geadresseerden moeten wel 'alles in het werk stellen' om deze in acht te nemen.[7] Daarnaast heeft de AMLA de

[5] Artikel 21-23 van de AMLA-verordening. Zie voorts de artikelen 55-57 van Richtlijn 2024/1640 voor vergelijkbare bepalingen gericht tot de lidstaten.
[6] Artikel 49 en 53 van de AMLA-verordening.
[7] Artikel 54, eerste en derde lid van de AMLA-verordening

taak om *samenwerken en informatiedeling* te stimuleren tussen de autoriteiten van de lidstaten, en tussen de EU-organen.

De **AMLA** heeft op Europees niveau daarmee grote invloed op de betekenis en praktische uitvoering van het AML-pakket binnen de Nederlandse rechtsorde. In dit licht kunnen er vanuit het oogpunt van publieke verantwoording vragen gesteld worden over de democratische legitimiteit van de richtsnoeren en aanbevelingen die de AMLA uitbrengt. Hierover zijn regels gesteld in de AMLA-verordening. Zo moet zij openbare raadplegingen houden over de richtsnoeren en aanbevelingen, en heeft zij een verantwoordingsplicht naar het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.[8]

Wel riJst de vraag hoe precies en wie vooraf wordt geconsulteerd en hoe achteraf in brede zin publieke verantwoording wordt afgelegd. Dat is in dit kader van groot belang, gelet op de betekenis die de richtsnoeren en aanbevelingen van de AMLA in de praktijk zullen hebben voor uitleg en toepassing van het AML-pakket, niet alleen voor toezichthouders en de FIU, maar ook de meldingsplichtige entiteiten en burgers. De toelichting gaat nu nog niet in op de vraag hoe consultatie en verantwoording reële betekenis verkrijgen, zodat het daadwerkelijk voorwerp kan worden van publiek debat. [9]

c. *Conclusie*

De Afdeling stelt vast dat Nederland aanmerkelijk minder ruimte heeft dan voorheen om zelf regels te stellen. De betekenis en de impact van het AML-pakket zal in de praktijk mede afhangen van de effectieve *uitvoering* van de regelgeving, en van de vraag hoe regels *uitwerken* voor burgers, bedrijven en instellingen, in termen van inbreuk op grondrechten (in het bijzonder de verwerking van vertrouwelijke gegevens), en specifiek voor bepaalde groepen die mogelijk discriminatie en uitsluiting ondervinden.

De Afdeling wijst erop dat het cruciaal is dat de stelselverantwoordelijke ministers zich actief bezighouden met hoe deze aspecten - uitvoering (zie hierna punt 2), de negatieve neveneffecten (punt 3) en de gegevensverwerking (punt 4)- in de praktijk uitwerken. Om de praktische werking op deze drie aspecten te kunnen beoordelen is monitoring van de uitvoeringspraktijk en een tijdige en indringende evaluatie van de wet noodzakelijk, zodat kan worden bijgestuurd waar mogelijk en nodig.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

---

[8] Artikel 54, tweede lid, en artikel 84 van de AMLA-verordening.

[9] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 3 september 2025 bij de Uitvoeringswet verordening transparantie en gerichte politieke reclame (W04.25.00196), Kamerstukken II 2025/26, 36927, nr. 4 en het advies van 7 februari 2024 over de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening (W18.23.00330/IV), Kamerstukken II 2023/24, 36531, nr. 4.

2. Uitvoering: naar een risico-gebaseerde benadering

Om de preventie van witwassen of financiering van terrorisme zo effectief mogelijk te maken, moet de aanpak zich concentreren op de grootste risico's.[10] Deze risico-gebaseerde aanpak is een kernelement van de Europese voorschriften die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen en is terug te zien op drie niveaus. Meldingsplichtige instanties zoals banken moeten passende maatregelen nemen om risico's te inventariseren.[11] In geval van cliënten met een verhoogd risico moeten zij 'verscherpt' onderzoek uitvoeren, terwijl vereenvoudigd onderzoek volstaat bij cliënten met een laag risico.[12] Ook het toezicht op deze instanties moet risico-gebaseerd zijn.[13] Op nationaal en EU-niveau, ten slotte, moeten de risico's op witwassen en financiering van terrorisme in kaart worden gebracht en periodiek worden geëvalueerd, zodat ook wetgeving risico-gebaseerd kan worden vormgegeven.[14]

a. *Probleemschets*

De Afdeling memoreert dat ook in het huidige stelsel, dat zo'n tien jaar geleden in het leven is geroepen, de risico-gebaseerde benadering centraal staat met dezelfde driedeling als hiervoor uiteengezet.[15] De praktijk laat echter zien dat deze risico-gebaseerde benadering tot nu onvoldoende van de grond komt. Uit diverse onderzoeken - meest recent van de Algemene Rekenkamer[16] - blijkt dat de aanpak tekortschiet:

- er bestaat onvoldoende inzicht in de *effectiviteit* van de aanpak, [17]
- er zijn zorgen over de *doelmatigheid*[18] en
- voor bepaalde categorieën cliënten heeft de aanpak *ingrijpende gevolgen* (zie punt 3 hierna).[19]

---

[10] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Risico-gebaseerde benadering).

[11] Artikel 10 van de verordening. Zie ook de bijlagen 1-111 bij deze verordening met risicofactoren.

[12] Artikel 20 tweede lid van de verordening.

[13] Artikel 40 van de richtlijn, verwerkt in voorgesteld artikel 1.4.

[14] Artikel 7 en 8 van richtlijn. Zie ook voorgesteld artikel 1.5.

[15] Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 201 5 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (vierde anti-witwasrichtlijn) en de bijlagen 1-111 met risicofactoren. Zie verder reeds de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke Wwft, Kamerstukken II 2007/08, 31238, nr. 3, paragraaf 3 en 5.

[16] Algemene Rekenkamer, 2026, 'Gevolgen groot, opbrengsten onbekend', Kamerstukken II 2025/26, 31477, nr. 122.

[17] Algemene Rekenkamer, 2022, Bestrijden witwassen deel 3: stand van zaken 2021.

[18] Volgens de Nederlandse Verenging van Banken (NVB) werkt ongeveer 1 op de 5 bankmedewerkers aan de uitvoering van de Wwft.

[19] De Algemene Rekenkamer constateert in het genoemde onderzoek dat het onder andere gaat om moskeeën en migrantenkerken, politiek prominente personen (doorgaans afgekort ;ils PEP's) en personen met een 'buitenlands klinkende' □chternmim.

De regering onderkent dat de risico-gebaseerde aanpak 'in de praktijk nog zijn uitdagingen' kent.[20] Zij gaat evenwel niet in op het genoemde rapport van de Rekenkamer en gaat ook overigens summier in op de - tot op heden - problematische uitvoering van de huidige regelgeving. Evenmin gaat zij in op de vraag wat nodig is om de beoogde omslag in de praktijk te realiseren.

De Afdeling onderschrijft het belang van een risico-gebaseerde benadering, waarbij de focus ligt op de grootste risico's en publieke en private middelen doelmatig worden ingezet. Zij merkt op dat met het wetsvoorstel weliswaar een belangrijke impuls wordt gegeven aan de beoogde risico-gebaseerde aanpak, bijvoorbeeld door de drempel voor meldingsplichtige transacties van "ongebruikelijk" te veranderen in "verdacht", maar dat de risicobenadering van het huidige AML-pakket niet fundamenteel verschilt van die uit de vierde anti-witwasrichtlijn.

Het is niet aannemelijk dat de nieuwe regelgeving als vanzelf tot een betere uitvoering zal leiden. Het komt aan op de wijze waarop daarmee in de praktijk wordt omgegaan. Het is daarom van groot belang dat de regering, meer dan nu het geval is, inzicht geeft in hoe zij de *uitvoering* voor zich ziet die effectiever en doelmatiger is.

De afgelopen jaren zijn de nodige initiatieven ontplooid om de aanpak doelmatiger en meer risico-gebaseerd te maken. Belangrijk was het rapport in 2022 van DNB waarin een nieuwe toezichtbenadering werd aangekondigd.[21] Ook de regering heeft sindsdien expliciet aangegeven dat de witwasbestrijding was 'doorgeslagen' en dat de inspanning van sommige poortwachters (banken) niet meer in verhouding was tot de risico's.[22] In recente brieven van de regering is dit nader uiteengezet en wordt ook meegedeeld dat er wordt gewerkt aan betere verhoudingen tussen alle partijen in het 'veld'.[23] Het belang hiervan, zeker ook in de context van het AML-pakket, mag volgens de Afdeling niet worden onderschat.

De kernvraag op dit moment is dan ook op welke wijze een risico-gebaseerde benadering kan werken in de context van het AML-pakket en wat hiervoor nodig is. De Afdeling onderscheidt in ieder geval de volgende condities om de risicobenadering te doen slagen.

b. *Risicobenadering vraagt om samenwerking, vertrouwen en risicotolerantie*
Dat meldingsplichtige entiteiten moeten optreden als poortwachter maar tegelijkertijd ook zelf onder toezicht staan, brengt een bepaalde dynamiek met zich. In het bijzonder de banken hebben de laatste jaren forse inspanningen gepleegd om hun poortwachtersfunctie te verbeteren, door investeringen in hun systemen en processen en door het aannemen van personeel voor het

[20] Memorie van toelichting, paragraaf 2. 2 (risico-gebaseerde benadering).
[21] DNB, 2022, Van herstel naar balans. Zie ook de uitspraak uit 2022 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de zaak in hoger beroep tussen Bunq en DNB, ECLI:NL:CBB:2022:707.
[22] Kamerstukken II 2024/25, 31477, nr. 113.
[23] Kamerstukken II 2025/26. 31477, nr. 120.

cliëntonderzoek en de monitoring van transacties. Zij deden dit ter vermijding van sancties van de toezichthouder en het Openbaar Ministerie (OM). Dit heeft tot een situatie geleid waarbij banken hun systemen hebben verbeterd, maar heeft ook tot zeer grote aantallen meldingen bij FIU-Nederland geleid. Het gevaar bestaat dat de banken primair risico's van sancties minimaliseren in plaats van de risico's van witwassen door hun cliënten. Dit met als oogmerk om hun reputatie te beschermen, iets wat bij uitstek in de financiële sector van groot belang is.

Voor een werkelijke omslag naar een risico-gebaseerde benadering door zowel de poortwachters als door hun toezichthouders is een onderlinge vertrouwensbasis cruciaal. [24] Een risico-gerichte benadering betekent per definitie dat gefocust wordt op de grootste risico's. Dat impliceert dat er risico's overblijven waar niet op voorhand energie in wordt gestoken om deze ook nog te mitigeren. Partijen moeten dus onderkennen dat niet alles zal worden voorkomen of gedetecteerd en dat in belangrijke mate moet worden vertrouwd op het beoordelingsvermogen van poortwachters.

Als dan (toch) bij bijvoorbeeld een toezichtcontrole aan het licht komt dat een dergelijk 'restrisico' zich heeft gematerialiseerd maar onopgemerkt is gebleven, wil dat nog niet zeggen dat het systeem heeft gefaald.[25] Dan is het van belang dat de toezichthouders en opsporingsdiensten hier proportioneel op reageren. Punitieve sancties - in zowel het bestuurs- als het strafrecht - moeten in dit verband vooral worden gezien als 'stok achter de deur'. Een al te lichtvaardige inzet van sanctiemogelijkheden kan juist tot een nieuwe kramp leiden.[26]

Dit vergt ook dat tussen poortwachters en toezichthouders vooraf duidelijk is op welke (typen) situaties het stelsel is gericht en wanneer het doen van meldingen of het treffen van maatregelen in de rede ligt. Voor het onderlinge vertrouwen en de draagkracht voor het functioneren van het stelsel is ook van belang dat voor meldingsplichtige instanties duidelijk is dat meldingen ertoe doen en in voldoende mate een betekenisvol vervolg krijgen (uiteraard binnen de grenzen van wat mogelijk is in het kader van het gegevensbeheer).[27] Dergelijke terugkoppeling kan behulpzaam zijn om een 'lerend systeem' te ontwikkelen en het wederzijds vertrouwen te versterken.

---

[24] P. van Kampen, De uitvoerbaarheid van regelgeving: de complexiteit van de anti-witwaswetgeving, in: NJB 2026/969.

[25] T. Tiemstra, Risico-gebaseerde naleving van de Wwft: (hoe) is het mogel1Jk? In: Ondernemingsrecht 2023/45. In 2025 meldde toezichthouder DNB dat banken ruimte hebben voor 'het verantwoord accepteren van restrisico's' In plaats van 'strikte naleving van regels en procedures', zie DNB, 2025, 'Proportionaliteit in perspectief. Meer maatwerk mogelijk bij proportionele toepassing Wwft'.

[26] De NVB heeft in een petitie aan de Afdeling advisering aandacht gevraagd voor haar standpunt om de strafbaarstelling onder de WED uit het wetsvoorstel te schrappen. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 12. 5.6 (Strafbaarstelling WED).

[27] Dit omvat ook terugkoppeling vanuit de FIU aan meldingsplichtige entiteiten over de kwaliteit en bruikbaarheid van meldingen en over eventuele risico's die de FIU signaleert op basis van eigen analyses.

c. *Europese context*

Een tweede bepalende factor is de Europese context, die door de meer geharmoniseerde aanpak nadrukkelijker van invloed zal worden op de partijen in het stelsel. Meest in het oog springt de vraag op welke wijze de **AMLA** zijn rol gaat invullen als toezichthouder en regelgever. Onduidelijk is nog op welke wijze de AMLA toezicht gaat houden en hoe zij van de toezichts- en sanctiebevoegdheden gebruik gaat maken. Een stringent en puur op regelnaleving gericht toezicht ('rule-based' in plaats van 'principle based') kan een nieuwe kramp veroorzaken bij de entiteiten onder direct toezicht én bij de nationale toezichthouders. Daarnaast zullen ook de nadere regels van de AMLA over hoe poortwachters het cliëntonderzoek moeten uitvoeren en hoe het risico-gebaseerd toezicht moet plaatsvinden van grote invloed zijn. [28] Het dichtregelen van open normen en 'principle based' wetgeving zou op gespannen voet komen te staan met de voorgestane risico-gebaseerde werkwijze door poortwachters en toezichthouders.

Meer algemeen zit er een inherente spanning tussen enerzijds de tendens naar uniforme, geharmoniseerde en centraal vastgestelde normen en praktijken, en anderzijds het uitgangspunt van een risico-gebaseerde benadering die juist vraagt om ruimte voor eigenstandige afwegingen en besluitvorming door uitvoerende partijen in het stelsel. Deze spanning komt bijvoorbeeld tot uiting in de toelichting dat toezichthouders "een op risico's gebaseerde benadering hanteren, die hen in staat [stelt] middelen te concentreren waar de risico's het grootst zijn, en er *tegelijkertijd* voor zorgen dat *geen enkele sector of entiteit wordt blootgesteld* aan criminele pogingen om geld wit te wassen of terrorisme te financieren". [29]

d. *Conclusie*

Op dit moment is nog onzeker hoe het totaalpakket van regelgeving er uit zal zien en zijn vragen over de uitvoerbaarheid, en in het bijzonder de risico-gebaseerde aanpak, op dit moment nog niet van een sluitend antwoord te voorzien. Bij deze stand van zaken is het des te belangrijker dat de regering in de voorbereiding van de lagere regelgeving nadrukkelijk de vinger aan de pols houdt. In dat kader adviseert de Afdeling om de uitvoeringspraktijk te monitoren en in het wetvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen waarin nadrukkelijk aandacht is voor de risico-gerichte benadering. [30]

Een eigen evaluatie - naast die van de EU - kan worden toegespitst op de onderwerpen waar in de nationale praktijk de grootste zorgpunten zijn geweest. Een meer algemene evaluatie door de Commissie staat daar niet aan in de weg. Naar aanleiding van de evaluatie kan bijsturing plaatsvinden van de

---

[28] Zie artikel 20 derde lid, artikel 26 vijfde lid en artikel 28 van de verordening en artikel 40 derde lid van de nchtliJn.

[29] Overweging 88 van de richtlijn. Deze spanning is bijvoorbeeld ook zichtbaar in overweging 52 van de verordening.

[30] Zie ook het advies van de **AP** in de memorie van toelichting, paragraaf 11 .3 (Autoriteit Persoonsgegevens).

uitvoeringspraktijk, of kunnen nationale regels worden gesteld binnen de grenzen van het AML-pakket. Indien daar geen ruimte voor is, kan worden aangestuurd op aanpassing van de wetgeving op EU-niveau.

Daarnaast is het in navolging van de driedeling in de risico-gebaseerde aanpak - uitvoering door poortwachters, toezicht hierop en wetgeving - ook aan alle partijen om hier gezamenlijk te zorgen voor een op vertrouwen en samenwerking gebaseerde dynamiek zoals hiervoor geschetst. De Afdeling adviseert de regering in de toelichting nader in te gaan op de vraag welke randvoorwaarden zij van belang acht om de risico-gebaseerde aanpak in de praktijk te borgen, en hoe deze zich verhouden tot de sanctiemogelijkheden.

3. Neveneffecten: voorkomen van discriminatie en uitsluiting

a. *Probleemschets*

Er zijn de afgelopen jaren meerdere onderzoeken gedaan naar discriminatie en uitsluiting door banken en betaalinstellingen.[31] Daaruit blijkt dat burgers en instellingen zijn gediscrimineerd in hun interactie met betaalinstellingen en dat banken soms vragen stellen die geen grondslag vinden in de anti-witwasregelgeving. Ook heeft de Algemene Rekenkamer 'indicaties van discriminatie' vastgesteld in de zin dat sprake is van een oververtegenwoordiging van buitenlands klinkende namen in de meldingendatabase van FIU-Nederland.[32]

Zoals ook uit de toelichting bij het wetsvoorstel volgt, kan discriminatie door meldingsplichtige entiteiten ernstige gevolgen hebben voor burgers.[33] Besluitvorming op basis van discriminatie kan leiden tot de beëindiging van een zakelijke relatie of de weigering om er een aan te gaan. Dit heeft verstrekkende gevolgen: zonder toegang tot basale bancaire dienstverlening kan niemand volwaardig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Op grond van de verordening mogen meldingsplichtige entiteiten daarom uitsluitend bijzondere persoonsgegevens verwerken indien zij geen besluiten nemen die op basis van die gegevens tot bevooroordeelde en discriminerende resultaten zouden leiden. [34] Discriminatie is daarnaast in algemene zin verboden op grond van artikel 1 van de Grondwet en artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.[35]

---

[31] Zie onder andere KPMG, *Onderzoek naar ervaren discriminatie bij dienstverlening door banken en betaalinstellingen,* 19 april 2024 en De Nederlandsche Bank, *Vervolgonderzoek aanpak discriminatie banken,* 29 september 2025.

[32] Algemene Rekenkamer, *Gevolgen groot, opbrengsten onbekend,* maart 2026.

[33] Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.1 (Verbod op discriminatie).

[34] Artikel 76, tweede lid, onder c, van de verordening.

[35] Zie in dit kader ook overweging 170 van de verordening, waarin wordt benadrukt dat de meldingsplichtige entiteiten zonder d1scriminat1e risicobeoordelingen moeten uitvoeren in de context van het cliëntenonderzoek.

b. *Verantwoordelijkheid meldingsplichtige entiteiten*

De verantwoordelijkheid voor het voorkomen van discriminatie en uitsluiting ligt primair bij de meldingsplichtige entiteiten. Het is aan hen om de risico-gebaseerde aanpak zo vorm te geven dat er geen ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen cliënten. In dat kader is het van belang dat op een zorgvuldige manier gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en profilering waar de verordening in voorziet.[36]

Bij profilering bestaat het gevaar dat een organisatie op basis van bepaalde gemeenschappelijke kenmerken van (potentiële) cliënten aanneemt dat zij verder ook hetzelfde risico vormen, terwijl dat niet het geval hoeft te zijn.[37] Het College voor de Rechten van de Mens heeft een toetsingskader ontwikkeld om discriminatie op grond van ras en nationaliteit bij de inzet van profilering te voorkomen.[38] Het gebruik daarvan kan, in combinatie met effectief intern toezicht, een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van discriminatie en uitsluiting.

Inzicht in de effecten en uitwerking van de gehanteerde risicobenadering bij meldingsplichtige entiteiten is daarbij van groot belang. Zo is het mogelijk dat ogenschijnlijk objectieve criteria er in combinatie toe leiden dat een bepaalde groep onterecht vaker wordt geselecteerd voor onderzoek, wat kan leiden tot indirecte discriminatie.[39] De ongelijke behandeling die het gevolg is van dergelijke risicoprofielen komt vaak te laat in beeld, omdat de toegepaste criteria op zichzelf niet discriminerend lijken.

Indirecte discriminatie bij risicoprofilering is daardoor vaak moeilijk vast te stellen. De Afdeling wijst er op dat meldingsplichtige entiteiten door middel van regelmatige kwantitatieve analyses tijdig kunnen vaststellen of bepaalde groepen vaker worden geselecteerd. Het voorkomen van (indirecte) discriminatie vereist daarnaast ook een ontvankelijke cultuur waarin meldingen zorgvuldig worden behandeld en waarin kan en mag worden afgeweken van algoritmische uitkomsten.

c. *Extern toezicht*

Tegelijkertijd is het ook van belang dat er voldoende extern toezicht is op de naleving van het discriminatieverbod. Dit geldt temeer nu de rechtsbescherming tegen bancaire uitsluiting beperkt is en het verbod op discriminatie ook expliciet

---

[36] Artikel 76, vijfde lid, van de verordening. Zie ook het wetgevingsadvies van de AP van 18 december 2025.

[37] Zie in dit verband ook het 'Toetsingskader Digitalisering en wetgeving' van de Afdeling advisering van mei 2021, p. 11 en het advies van de Afdeling advisering van 21 november 2019 bij het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (W16.19.0159), Kamerstukken 112019/20, 35447, nr. 4.

[38] College voor de Rechten van de Mens, *Toetsingskader risicoprofilering,* Integrale versie, januari 2025.

[39] Zie ook O.A. Al Khatib & A.A. AlKhatib, 'Door kwant1tat1eve evaluaties kan het grote onbekende onthuld worden', 2026, in: J. Goosens e.a. (red.) Bestuursrecht langs zelfgekozen paden: tussen regels en creatie. Liber amicorum Rob W1dde1slloven.

deel uitmaakt van de nieuwe anti-witwasregelgeving. De toelichting bij het wetsvoorstel meldt in dit verband dat de toezichthouders dienen te controleren of meldingsplichtige entiteiten voldoen aan de non-discriminatiebepalingen uit de verordening.[40]

Uit de toelichting blijkt echter niet in hoeverre en op welke wijze de toezichthouders hiertoe zijn uitgerust. Het is wenselijk dat de regering hier alsnog op ingaat, omdat onder de huidige anti-witwasregelgeving niet altijd duidelijkheid bestaat over het toezicht op het voorkomen van discriminatie door financiële instellingen.[41]

d. *Conclusie*

Om te voorkomen dat onduidelijkheid over het toezicht op het discriminatieverbod blijft bestaan onder de nieuwe regelgeving, adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de wijze waarop de toezichthouders in staat worden gesteld om effectief toezicht te houden op de naleving door meldingsplichtige entiteiten. Daarbij is het wenselijk dat de regering ook ingaat op de rol van toezichthouders die niet worden aangewezen als directe toezichthouder op meldingsplichtige entiteiten, zoals het College voor de Rechten van de Mens en de Autoriteit Persoonsgegevens als toezichthouder op het verwerken van persoonsgegevens en als coördinerend toezichthouder op algoritmes en artificiële intelligentie.[42]

Gelet op de ingrijpende gevolgen van discriminatie en uitsluiting door meldingsplichtige entiteiten, adviseert de Afdeling daarnaast om het voorkomen en bestrijden van discriminatie nadrukkelijk te betrekken bij de in punt 2 genoemde monitoring en nationale evaluatie.[43]

4. <u>Bescherming persoonsgegevens</u>

a. *Grootschalige verwerking en deling vertrouwelijke gegevens*

De aanpak van witwassen is niet alleen van belang voor de integriteit van het financiële stelsel, maar ook om allerlei andere vormen van criminaliteit en ondermijning tegen te gaan.[44] De reikwijdte van het AML-pakket is dan ook niet

---

[40] Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.1 (Verbod op discriminatie).

[41] Zo stelden de DNB en de AFM in hun onderzoeksrapporten over discriminatie dat zij 'niet de toezichthouder zijn op het non-discriminatiebeginsel'.

[42] De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is betrokken vanwege het toezicht op de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving. De AP en het College voor de Rechten van de Mens zijn daarnaast aangewezen als grondrechtenautorite1t in de uitvoeringswet AI-verordening.

[43] Zie ook het wetgevingsadvies van de AP van 18 december 2025. De AP adviseert om, gelet op het risico op discriminatie en uitsluiting dat geautomatiseerde besluitvorming en profilering met zich meebrengt, discriminatie en uitsluiting nadrukkelijk mee te nemen in de wetsevaluatie.

[44] Strategisch Kenniscentrum Ondermijnende Criminaliteit, 2026, Dreigingsbeeld OndermiJning Nederland 2026.

beperkt tot witwassen en financiering van terrorisme: het gaat om alle mogelijke criminele activiteiten in het kader waarvan het financieel stelsel wordt gebruikt, zoals drugs- en mensenhandel en fraude.[45]

Deze maatschappelijke doelen kunnen een rechtvaardiging zijn om in te grijpen in het maatschappelijk verkeer en in de grondrechten van burgers. Zo is het, vanwege het grensoverschrijdende karakter van witwaspraktijken, noodzakelijk dat persoonsgegevens kunnen worden gedeeld tussen de autoriteiten van verschillende landen. Tegelijk is het van belang om hierin een balans te houden: voorkomen moet worden dat maatregelen die burgers moeten beschermen tegen ondermijning, de grondrechten van diezelfde burgers ondergraven.

i. Mogelijkheden en verplichtingen tot gegevensverwerking en -deling

Wat betreft de verwerking van gevoelige of vertrouwelijke gegevens, doen zich in het AML-pakket verschillende ontwikkelingen voor. Ten eerste neemt de *mate waarin* gegevens moeten worden verzameld van private en zakelijke cliënten toe. Het gaat daarbij om tal van gevoelige persoonsgegevens en om vertrouwelijke zakelijke gegevens. Zo worden bijvoorbeeld de definities van UBO's en PEP's uitgebreid, waardoor ook meer persoonsgegevens zullen worden verwerkt bij het verrichten van cliëntenonderzoeken.[46] Voorts heeft de regering het voornemen om banken direct toegang te vërlenen tot de Basisregistratie Personen om zo efficiënter het cliëntenonderzoek te kunnen uitvoeren.[47]

Ten tweede komen er mogelijkheden (en verplichtingen) om deze gegevens *te delen* met andere instanties, nationaal en internationaal.[48] Zo worden de centrale nationale registers - van UBO's[49] en van bankrekeninginformatie[50] - gekoppeld zodat deze toegankelijk worden voor de autqriteiten in de 27 lidstaten en voor de

---

[45] Dit wordt ook wel de 'all-crimes approach' genoemd. Dit betekent dat alle misdrijven die illegaal geld opleveren een gronddelict voor witwassen kunnen zijn. Zie: https://www.fiu-nederland.nl/home/wat-is-witwassen/

[46] Artikel 2, eerste lid, onder 34 en artikel 52, eerste lid van de verordening. UBO (ultimata beneficia! owner') is de uiteindelijk belanghebbende in een onderneming; en PEP {politically exposed person) is een politiek prominent persoon naar wie verscherpt cliëntenonderzoek moet worden gedaan.

[47] Een ontwerpbesluit dat deze toegang mogelijk moet maken, was begin 2026 in consultatie: https://www.internètè'ónsultatie.nl/derdenaanwijzingbankenbesluit/b1.

[48] Zo geeft voorgesteld artikel 5.6 een opsomming van instanties waaraan toezichthouders gegevens kunnen verstrekken. Het kan daarbij ook gaan om verstrekking aan samenwerkingsverbanden als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden. Zie ook artikel 61, derde lid, van de richtlijn over uitwisseling van informatie tussen bevoegde autoriteiten, ook van and1:ne lidstaten.

[49] De USO-registers van alle lidstaten worden via 'BORIS' (Beneficia! .Ownership Registers Interconnection System) aangesloten op een Europees platform (European e-Justice Portal) waarmee alle UBO-regist◆rs centraal kunnen worden bevraagd.

[50] Artikel 16 en 17 van de richtlijn. Het gaat om het Bank account registers interconnection system ('BARIS') dat in 2029 operationeel moet zijn onder beheer van de Commissie.

Europese autoriteiten.[51] Ook de nationale FIE's zijn gehouden om onderling informatie uit te wisselen.[52] Voorts zal de AMLA een eigen database bijhouden met informatie van toezichthouders en andere nationale autoriteiten.[53] De AMLA kan ook informatie uitwisselen met andere organen en instanties van de Unie, ook buiten het AML-domein.[54]

Ten derde wordt gegevensdeling tussen private partijen (in het bijzonder de poortwachters) mogelijk in de vorm van zogeheten 'partnerschappen voor informatie-uitwisseling'.[55] In een eerder advies was de Afdeling zeer kritisch over de toen voorgenomen grondslag die deling van alle transactiegegevens door banken mogelijk maakte. [56] Dat voorstel is uiteindelijk geschrapt omdat het volgens de regering niet verenigbaar zou zijn met het toen aangekondigde AML-pakket. [57]

Hoewel de verordening in het algemeen bepaalt dat de informatie-uitwisseling 1n het kader van partnerschappen strikt noodzakelijk moet zijn en in overeenstemming met de grondrechten, moet worden afgewacht op welke wijze de aan partnerschappen gestelde voorwaarden zullen worden geïnterpreteerd en toegepast.[58] Ook toezichthouders, FIU-Nederland en de AMLA kunnen aan een partnerschap deelnemen.[59] Vanwege de grote verscheidenheid aan poortwachters en toezichthouders, kan het aantal deelnemers aan partnerschappen op die manier snel oplopen.

Zoals eerder opgemerkt kunnen poortwachters - ook in het kader van een partnerschap - onder voorwaarden gebruikmaken van geautomatiseerde verwerking en profilering en van Al-systemen.[60] In hoeverre en op welke wijze

---

[51] Naast de AMLA gaat het om het Europees OM en om het antifraudebureau OLAF (zie b1Jvoorbeeld artikel 81-84 van de verordening).

[52] Artikel 30 en 31 van de richtl1Jn. Deze uitw1ssel1ng geschiedt via fiu .net, dat onder beheer zal komen van de AMLA. Artikel 34 regelt de verdere verspreiding van tussen FIE's uitgewisselde informatie.

[53] Deze centrale AML/CFT-databank is geregeld in artikel **11** van de AMLA-verordening.

[54] Artikel 92 en 94 en overweging 79 van de AMLA-verordenmg. Het gaat onder meer om samenwerking en informatie-uitwisseling van de AMLA met o.a. Europol, Eurojust, het Europees OM en de ECB.

[55] Artikel 75 van de verordening. Zie ook artikel 18 dat uitbesteding mogelijk maakt van de taken die meld1ngsplicht1ge entiteiten moeten uitvoeren.

[56] Advies van de Afdeling advisering van 12 januari 2021 bij het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen (W06.20.0354/III), Kamerstukken II 2022/23, 36228, nr. 4.

[57] Kamerstukken II 2023/24, 36228, nr. 16 (nota van wijziging).

[58] Deze partnerschappen zijn geregeld in artikel 75 van de verordening. Dit artikel bepaalt onder andere dat voorafgaand aan het partnerschap een DPIA en verificatie door de toezichthouder en de AP verplicht zijn. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 6.1.3.

[59] Overweging 147 bij de verordening en artikel 93 en overweging 80 bij de AMLA-verordening. Onduidelijk is hoe deelname van deze publieke organisaties aan een partnerschap zich verhoudt tot hun onafhankelijke positie.

[00] Artikel 76 van de verordening.

hiervan gebruik zal (en mag) worden gemaakt is een belangrijk aandachtspunt voor de uitvoering.

ii. Conclusie

Gelet op de mogelijkheden van grootschalige gegevensverwerking en de gegevensdeling tussen tal van publieke en private partijen bestaat het risico dat op een zeker moment het overzicht verloren gaat waar zich welke gevoelige of vertrouwelijke gegevens bevinden, voor wie deze toegankelijk zijn en met welk doel deze nog mogen worden gebruikt. Dit kan ertoe leiden dat gegevens die op grond van de richtlijn en verordening mogen worden verwerkt, in de praktijk worden verwerkt op een wijze die in strijd is met de daarvoor geldende regels, bijvoorbeeld omdat zij niet op tijd worden verwijderd of worden verwerkt voor doelen waarvoor zij niet gebruikt mogen worden. [67] De Afdeling adviseert daarom om in de in punt 2 genoemde monitoring en evaluatie expliciet de rechtmatigheid en proportionaliteit van de gegevensverwerking te betrekken.

Over de bescherming van persoonsgegevens maakt de Afdeling verder de volgende specifieke opmerkingen.

b. *Wettelijk kader gegevensverwerking FIV-Nederland*

De FIU-Nederland ontvangt meldingen over verdachte transacties van de poortwachters. Na onderzoek kan deze instantie besluiten om informatie door te geleiden naar opsporingsdiensten ten behoeve van opsporing en eventueel vervolging. In deze positie van de FIU als 'spin in het web' komen veel - ook bijzondere en strafrechtelijke - persoonsgegevens bijeen. Het wettelijke regime voor de gegevensverwerking van de FIU wordt in het wetsvoorstel gevormd door de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging[62] en niet de **AVG.** Dit laatste zou volgens de AP wel voor de hand liggen gegeven de aard van het AML-pakket en de bedoeling van de Uniewetgever.[63] De regering reageert dat dit nader zal worden bezien.

De Afdeling wijst erop dat het wettelijk regime niet alleen formeel maar ook materieel van belang is, bijvoorbeeld voor de rechten van betrokkenen en de bewaartermijnen. Gegeven de verwijzingen naar de AVG in het AML-pakket, is het mogelijk dat de AVG van toepassing 1s. Dat hangt onder meer af van de vraag of de FIU een bevoegde autoriteit is in het kader van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.[64] Volgens de regering is de FIU zo'n bevoegde autoriteit. [65] Tegelijkertijd stelt zij dat de positie van de FIU nog

---

[61] Wettelijke uitgangspunten die dan in het geding kunnen zijn, zijn onder meer artikel 5 eerste lid onder b (doelbinding) en c (minimale gegevensverwerking), artikel 17 (recht op gegevenswissing) van de AVG.

[62] Geïmplementeerd in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet JUSt1t1ële en strafvorderliJke gegevens (Wjsg).

[63] Wetgevingstoets AP, 18 december 2025, p. 5-8.

[64] Artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.

[65] Memorie van toelichting, paragraaf 1 l .3 (Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

nader wordt bezien, en dat de juridische en organisatorische implicaties van een eventuele wijziging van het privacyregime in kaart zullen worden gebracht.

De Afdeling adviseert daarom hierover helderheid te creëren in de toelichting. Zij adviseert ofwel te motiveren dat de FIU een bevoegde autoriteit is in het kader van de richtlijn, ofwel het voorstel aan te passen op het AVG-regime. Daarbij verdient het aanbeveling om - wanneer wordt gekozen voor toepassing van de AVG - ook in te gaan op de vraag hoe in de praktijk wordt bewerkstelligd dat conform de AVG wordt gehandeld.

De Afdeling adviseert het toepasselijke regime van gegevensverwerking voor de FIU nader toe te lichten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

c. *Grondslag in richtlijn*

Artikel 70 van de anti-witwasrichtlijn regelt dat bevoegde autoriteiten bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens in verband met strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten mogen verwerken met inachtneming van bepaalde voorwaarden. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is het niet nodig om hiervoor een aparte grondslag op te nemen in de implementatiewet, omdat de grondslag rechtstreeks uit de richtlijn volgt.[66] De regering overweegt daarbij dat nadere waarborgen al volgen uit de AVG en de Uitvoeringswet AVG. Additionele waarborgen worden niet nodig geacht ten behoeve van een gelijk speelveld tussen toezichthouders.

De Afdeling merkt op dat het hier gaat om de verwerking van gevoelige persoonsgegevens door overheidsinstanties. Dergelijke verwerkingen vormen een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op de bescherming van persoonsgegevens en zijn daarom in beginsel niet toegestaan.[67] Alleen met een specifieke wettelijke grondslag kan hier een uitzondering op worden gemaakt. [68] Hoewel de waarborgen uit de AVG en de Uitvoeringswet AVG onverkort van toepassing zijn, kan daarmee niet worden volstaan. Artikel 70 van de richtlijn en de specifiek daarin gestelde waarborgen zijn niet rechtstreeks toepasselijk. De voorgestane 'lastenluwe' implementatie is evenmin een reden om af te zien van opname van een verwerkingsgrondslag in het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert daarom alsnog een grondslag in het wetsvoorstel op te nemen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

---

[66] Memorie van toelichting, paragraaf 6.2 (Verwerkingsgrondslagen zesde anti-witwasrichtlijn).
[67] Artikel 9 en 10 van de AVG.
[68] Artikel 10 van de Grondwet.

5. Overige opmerkingen

a. *Delegatiegrondslag voor uitvoering van verordeningen*

Het wetsvoorstel introduceert een algemene grondslag om op lager niveau nadere regels te stellen ter uitvoering van Europese verordeningen op het terrein van witwassen. Meer specifiek bevat het voorstel een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen voor de uitvoering van de anti-witwasverordening en andere Europese verordeningen die betrekking hebben op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering of de toepassing van gerichte financiële sancties.[69]

Met de keuze voor deze bepaling sluit de regering aan bij de Wet op het financieel toezicht (Wft), die met artikel 1:3a een soortgelijke delegatiegrondslag kent. In de uitvoeringspraktijk van deze wet zou zijn gebleken dat niet in alle gevallen kan worden volstaan met het aanwijzen van een toezichthouder en het voorzien in handhavingsbevoegdheden, maar dat de goede uitvoering van een verordening soms nadere nationale regels vraagt.[70]

De Afdeling onderkent dat nadere uitwerking van verordeningen op lager niveau soms nodig kan zijn, ook met het oog op de tijdige uitvoering van EU-wetgeving. Niettemin dient ook bij de uitvoering of implementatie van EU-wetgeving in beginsel te worden vastgehouden aan de normale regels voor de verdeling over de regelgevingsniveaus van respectievelijk wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Zoals de Afdeling ook heeft overwogen in haar advies over artikel 1:3a van de Wft, is bij verordeningen weliswaar vaak sprake van beperkte beleidsruimte, maar worden regelmatig opties opengelaten voor lidstaten. Deze opties vragen om een overweging van het juiste niveau van regelgeving.

De voorgestelde delegatiegrondslag heeft tot gevolg dat alle toekomstige Europese verordeningen op het terrein van witwassen, terrorismefinanciering en gerichte financiële sancties op een lager niveau dan de formele wet kunnen worden uitgevoerd. De delegatie van regelgevende bevoegdheid is daarmee onvoldoende concreet en nauwkeurig begrensd. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van het primaat van de wetgever.

De Afdeling adviseert de voorgestelde delegatiegrondslag te beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de anti-witwasverordening.

b. *Kennisgeving raadplegen VBO-register*

De uiteindelijk belanghebbenden (UBO's) van juridische entiteiten en van trusts en soortgelijke juridische constructies worden bijgehouden in een register dat wordt beheerd door de Kamer van Koophandel. Gegevens uit dit UBO-register worden op aanvraag verstrekt aan bevoegde autoriteiten, meldingsplichtige entiteiten en

---

[69] Voorgesteld artikel 1.2, vierde lid, en artikel 1.3, tweede lid.
[70] Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, artikel 1.2.

personen en organisaties met een legitiem belang. De richtliJn regelt de wijze waarop het USO-register door de lidstaten beheerd moet worden en wie er toegang krijgt tot dit register.[71] Deze onderwerpen worden voor het USO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten geregeld in de Handelsregisterwet 2007. Voor het USO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies wordt dit geregeld in de lmplementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (hierna: lmplementatiewet).

Op dit moment is in de Handelsregisterwet 2007 en de lmplementatiewet geregeld dat wanneer een verzoek tot inzage in gegevens uit het USO-register is toegewezen, de Kamer van Koophandel de uiteindelijk belanghebbende op wie het verzoek betrekking heeft, op de hoogte stelt van dat verzoek en het doel daarvan.[72] Uit de richtlijn volgt echter dat de juridische entiteit of constructie niet mag worden gewaarschuwd wanneer toegang wordt verstrekt tot de gegevens van de uiteindelijk begunstigde van die juridische entiteit of constructie. [73] Wel moeten de lidstaten er zorg voor dragen dat wordt bijgehouden welke personen toegang hebben tot de informatie in de USO-register, zodat zij dit aan de uiteindelijk begunstigde kunnen meedelen indien die daartoe een verzoek indient.[74]

Met het voorliggende wetsvoorstel worden de Handelsregisterwet 2007 en de lmplementatiewet zo aangepast dat de uiteindelijk belanghebbende voortaan periodiek of op tussentijds verzoek op de hoogte wordt gesteld over de raadpleging van zijn gegevens, met inachtneming van de voorschriften uit artikel 12, vierde lid, van de richtlijn. Uit de toelichting bij deze bepalingen blijkt niet waarom (nog steeds) wordt voorzien in het periodiek informeren van uiteindelijk belanghebbenden van wie gegevens zijn geraadpleegd. Dit staat haaks op het uitgangspunt van de richtlijn dat uiteindelijk belanghebbenden in beginsel niet worden geïnformeerd over raadplegingen en wordt daarnaast niet voorgeschreven door de richtlijn, die alleen voorziet in het informeren van de uiteindelijk belanghebbende wanneer een verzoek daartoe is ingediend.[75]

---

[71] Memorie van toelichting, paragraaf 7. 3 (Wijziging Handelsregisterwet 2007 en lmplementat1ewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies).

[72] Artikel 22a, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 en artikel 7, vierde lid, van de lmplementat1ewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Dit Is het gevolg van een amendement bij de Wijzigingswet beperking toegang USO-registers (Kamerstukken II 2024/25, 36584, nr. 21).

[73] Artikel 12, eerste lid, van de richtlijn.

[74] Artikel 12, vierde lid, van de richtlijn.

[75] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 15 Juli 2026 bij het Wijzigingsbesluit toegang USO-registers voor natuurliJke personen en rechtspersonen met een legitiem belang (W06.26.00149/III).

Het is dan ook van belang om de betreffende bepalingen van de Handelsregisterwet en de Implementatiewet in overeenstemming te brengen met de richtlijn. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen.

c. *Caribisch Nederland*

De preventie van witwassen en financieren van terrorisme in Caribisch Nederland (dus in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) is geregeld in een aparte wet, de Wet ter voorkoming van witwassen en finanëieren van terrorisme BES.[76] Het Unierecht is daar in beginsel niet van toepassing. Het is in dat licht begrijpelijk dat de toelichting bij dit wetsvoorstel niet ingaat op Caribisch Nederland. Niettemin kunnen er praktische overwegingen zijn om de Wwft BES op onderdelen aan te laten sluiten op het wetsvoorstel.[77] Dit kan de uitvoerbaarheid van de voorschriften voor zowel burgers en bedrijven, poortwachters als toezichthouders[78] bevorderen. De toelichting zou nader aandacht kunnen besteden aan de vraag of de Wwft BES aanpassing behoeft in verband met de gewijzigde wetgeving in Europees Nederland.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting aandacht aan te besteden.

De Afdeling advisering van dè Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,



[76] Wet van 1 december 2011, houdende regels ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Stb. 2011,613.

[77] Bijvoorbeeld het regime voor PEP's. Zie verder: M. van Duijvenbode en J. Tegelaar, 'Toezicht op afstand, integriteit dichtbij: ontwikkelingen op de BES-eilanden', in: Tijdschrift financieel recht in de praktijk, nr. 1, februari 2026.

[78] Zo zijn toezichthouders uit Europees Nederland (DNB, AFM) ook verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Wwft BES en is de FIU-Nederland het meldpunt voor ongebruikelijke transactieG.