

Vergaderjaar 2008–2009

31 237

Wijziging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties ter uitvoering van richtlijn nr. 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PbEU L 309) en ter uitvoering van richtlijn nr. 2006/70 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de definitie van politiek prominente personen en wat betreft de technische criteria voor vereenvoudigde klantenonderzoeksprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten (PbEU L 214)

31 238

Samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2008

Tijdens de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen 31 237 en 31 238 op 21 mei 2008 (Handelingen II, 2007–2008, nr. 86, blz. 6072–6088) heb ik de volgende toezeggingen gedaan:

1. In kaart brengen van de gevolgen van het neerleggen van het cliëntenonderzoek uit de WWFT en de Wft in één wet.
2. Inzichtelijk maken van de wijze van implementatie van de derde witwasrichtlijn in andere EU lidstaten omtrent het meesturen van gegevens over de begunstigde bij het doen van een melding;
3. Monitoren van de werking van vrijwaringsregeling (artikel 20 WWFT) in de praktijk.

Bij brief van 22 mei 2008 (31 237/31 238, nr. 8) heb ik aangegeven uw Kamer op de hoogte te brengen van het resultaat van de bevindingen ten aanzien van de punten 1 en 2. Middels deze brief stel ik uw Kamer op de hoogte van dit resultaat.

De gevolgen van het neerleggen van het cliëntenonderzoek uit de WWFT en de Wft in één wet

Naar aanleiding van een opmerking van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft uw Kamer gevraagd of/waarom er sprake is van overlap van regelgeving, nu de bepalingen rondom het cliëntenonderzoek zowel in de Wft als in de WWFT een rol spelen. Vervolgens heeft uw Kamer de vraag gesteld of het niet mogelijk zou zijn het cliëntenonderzoek in één wet te regelen.

Alvorens in te gaan op de vraag wat de gevolgen zouden zijn van het neerleggen van het cliëntenonderzoek uit de Wft en WWFT in één wet, wil ik graag met het volgende beginnen. Uit nader overleg met de NVB is gebleken dat hun opmerking niet zozeer betrekking had op de wijze van wetgeving, maar op de wijze van toezicht. De NVB maakt zich zorgen dat de toezichthouder financiële ondernemingen zal opleggen twee aparte dossiers bij te houden: één voor het cliëntenonderzoek op grond van de WWFT en één voor het cliëntenonderzoek op grond van de Wft. Bij navraag heeft de toezichthouder aangegeven het cliëntenonderzoek op grond van de WWFT en de Wft als één dossier te beschouwen. Als gevolg van dit geïntegreerde toezicht hoeft een financiële onderneming dus geen aparte dossiers aan te houden. In het uitoefenen van toezicht op financiële ondernemingen wordt door de toezichthouder gekeken naar het gehele beheersraamwerk. Het dossier van het cliëntenonderzoek is een element van dit beheersraamwerk. De toezichthouder stelt daarbij centraal of de risico's goed beheerst worden door bijvoorbeeld aandacht te besteden aan de kwaliteit van het cliëntenonderzoek en de monitoring van transacties. De WWFT is een middel dat moet helpen bij het uiteindelijke doel.

Het cliëntenonderzoek in de WWFT gaat verder dan de identificatie van de cliënt onder de oude Wet identificatie bij dienstverlening (WID). De WID is met de komst van de WWFT komen te vervallen. Het cliëntenonderzoek in de WWFT heeft niet alleen betrekking op identificatie en verificatie maar omvat een «cliëntenonderzoek op basis van een risicogeorieënteerde benadering», waardoor de instellingen in staat moeten zijn om onder meer de uiteindelijk belanghebbende te identificeren en verifiëren, de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen en voor zover mogelijk een voortdurende controle uit te voeren om te kijken of de cliënt nog aan zijn/haar risicoprofiel voldoet. Door deze wijzigingen in de anti-witwaswetgeving – naar aanleiding van de implementatie van de derde witwasrichtlijn – lopen nu twee gelijksoortige cliëntenonderzoeken (Wft en de WWFT) naast elkaar.

Zoals ik tijdens de parlementaire behandeling van de WWFT heb aangegeven, is het niet onze bedoeling om instellingen die zowel onder de Wft als onder de WWFT vallen, twee soorten cliëntenonderzoek uit te laten voeren. Ik gaf toen ook aan dat de reikwijdte van het cliëntenonderzoek in de Wft anders is dan die van het cliëntenonderzoek in de WWFT. Vergelijken met de Wft heeft de WWFT een meer bijzondere doelstelling, te weten heel specifiek het voorkomen van witwassen en van het financieren van terrorisme. Tevens gaf ik aan uw Kamer aan dat instellingen die te maken hebben met beide wetten in hun interne organisatie en bedrijfsvoering het cliëntenonderzoek uit hoofde van die twee wetten kunnen integreren. Gelet op het bovenstaande is er niet per definitie sprake van overlap of stapeling van wetgeving, maar is het voor de betreffende

instellingen wel onduidelijk. Ik ben met u van mening dat één helder normatief kader wenselijk is.

De WWFT gaat uit van een «principle-based» benadering. Deze benadering houdt in dat de wet niet exact voorschrijft hoe het cliëntenonderzoek dient te worden verricht maar tot welk resultaat het onderzoek moet leiden. De sector heeft positief gereageerd op de introductie van deze benadering. Ook het cliëntenonderzoek in de Wft is «principle-based» ingericht. Echter, op dit moment geeft de lagere regelgeving onder de Wft nadere invulling aan bepaalde onderdelen van het cliëntenonderzoek en geeft daardoor minder mogelijkheid tot flexibiliteit dan de WWFT.

Nu het cliëntenonderzoek op grond van de Wft ziet op een beheerste en integere bedrijfsvoering, hetgeen primair de eigen verantwoordelijkheid van de financiële onderneming betreft en in het belang van die onderneming zelf is, lijkt meer ruimte ten aanzien van de invulling van het cliëntenonderzoek hier gerechtvaardigd.

Ik heb dan ook, in overleg met de toezichthouders, besloten om het cliëntenonderzoek op grond van de Wft meer «principle-based» en «risk-based» te maken. Aan het cliëntenonderzoek in de Wft dient alsdan – door middel van adequaat beleid, procedures en maatregelen – op eenzelfde wijze invulling te worden gegeven als aan het cliëntenonderzoek in de WWFT, zodat de beheerste en integere bedrijfsvoering is gewaarborgd. Hierdoor kan een financiële onderneming meer naar eigen inzicht invulling geven aan het cliëntenonderzoek en op die manier cliënten werven die de financiële onderneming of de financiële markten zouden kunnen schaden.

Voor de toezichthouder brengt deze aanpassing geen grote veranderingen met zich mee. Zoals eerder aangegeven beschouwt de toezichthouder het cliëntenonderzoek op grond van de Wft en de WWFT reeds als één dossier. Dit geïntegreerde toezicht kan met de zojuist omschreven aanpassing van de Wft worden voortgezet. Daarnaast wordt aan de sector meer keuzevrijheid gegeven op welke wijze een cliëntenonderzoek uit te voeren en is het nog steeds aan de toezichthouder om te kijken naar het gehele beheersraamwerk en in hoeverre de doelstellingen van beide wetten bereikt worden door aandacht te besteden aan de kwaliteit van het cliëntenonderzoek.

De wijze van implementatie van de derde witwasrichtlijn in andere EU lidstaten omtrent het meesturen van gegevens over de begunstigde bij het doen van een melding

Artikel 16, tweede lid van de WWFT bepaalt dat een melding van een ongebruikelijke transactie een aantal gegevens dient te bevatten, die het mogelijk maken nader onderzoek naar die transactie te verrichten. In onderdeel a van eerder genoemd artikel is neergelegd dat naast de informatie over de identiteit van de cliënt, ook informatie over degene ten behoeve van wie de transactie wordt uitgevoerd («de begunstigde») onderdeel dient uit te maken van de meldingsinformatie, echter alleen «voorzover dat mogelijk» is.

Zoals ik tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen 31 237 en 31 238 heb aangegeven gaat het om een minimale aanpassing en is er slechts sprake van een verplichting die alleen geldt «voorzover mogelijk» is. Over het algemeen is de informatie over de begunstigde al aanwezig bij de betrokken instelling en gaat het alleen maar om het toevoegen van die gegevens aan de melding. Ergo, als de gegevens niet aanwezig zijn of als het niet mogelijk is om de gegevens van de begunstigde te vermelden,

vervalt de verplichting. Van enige vorm van extra administratieve lasten is hier dus geen sprake.

Tijdens de plenaire behandeling van 21 mei jl. heb ik eveneens opgemerkt dat de richtlijn zich inderdaad niet uitspreekt over de vraag welke gegevens een melding dient te bevatten. Wel zegt de richtlijn dat *de lidstaten erop toezien dat de FIE (in Nederland FIU-Nederland) rechtstreeks of onrechtstreeks, en tijdig, toegang krijgt tot de financiële, administratieve en wetshandhavinginformatie die zij nodig heeft om haar taken naar behoren te vervullen* (artikel 21, derde lid).

Om haar taak naar behoren te vervullen is ook de informatie over de begunstigde van de transactie voor FIU-Nederland (FIU) van wezenlijk belang. Door de toegenomen globalisering vervagen landsgrenzen meer en meer. Witwassen is een groot internationaal probleem en criminelen maken gebruik van allerlei internationale complexe constructies om door misdaad verkregen vermogen te versluieren. De uitwisseling van informatie met buitenlandse meldpunten wordt daarom steeds belangrijker. Indien de FIU in het bezit is van de gegevens van de begunstigde kan op een snelle wijze met een buitenlands meldpunt, waar veelal waardevolle informatie aanwezig is, deze gegevens vergeleken worden, om zo criminele netwerken en illegale geldstromen in kaart te brengen. Witwassen van geld en de financiering van terrorisme is dan ook alleen effectief te bestrijden door gezamenlijk internationale inspanningen en dat betekent ook een sterke informatiepositie vereist is om een rol te kunnen blijven spelen binnen de internationale samenwerking.

Diverse instellingen zijn bij wet verplicht om bij de FIU een ongebruikelijke transactie te melden die (mogelijk) te maken heeft met witwassen en/of de financiering van terrorisme. Om op een snelle en efficiënte wijze te kunnen onderzoeken of een gemelde ongebruikelijke transactie verdacht kan worden verklaard en aan de opsporingsautoriteiten ter beschikking kan worden gesteld, heeft de FIU een minimum aan informatie nodig. Deze minima waren in de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT) reeds opgenomen in artikel 9. Omdat de FIU geheel afhankelijk is van de informatiehuishouding heeft zij in de loop der jaren vastgesteld dat, voornamelijk dus in internationaal verband, de gegevens van de begunstigde zeer waardevolle informatie is. In de praktijk is gebleken dat zolang het meesturen van deze gegevens vrijblijvend en zonder wettelijke grondslag is, de instellingen zich niet genoodzaakt voelen de gegevens van de begunstigde met de melding mee te sturen.

Op grond van artikel 10 Wet MOT was de FIU wel reeds gerechtigd om aanvullende informatie bij de instellingen op te vragen, maar gelet op de snelle toename van het aantal meldingen is het (onnodig) veel extra werk gebleken om achteraf om de gegevens van de begunstigde te verzoeken. Voor de FIU is een goede samenwerking met de meldende instellingen daarom bijzonder belangrijk. Alleen met kwalitatief goede meldingen is snel en effectief onderzoek mogelijk naar eventuele betrokkenheid van personen bij witwassen of het financieren van terrorisme.

Inmiddels heeft onderzoek plaatsgevonden naar de wijze van implementatie van de derde witwasrichtlijn in andere EU lidstaten omtrent het meesturen van gegevens over de begunstigde bij het doen van een melding. Bij dit onderzoek is de keuze beperkt (geweest) tot de ons omringende lidstaten, te weten België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Naast de betreffende wetgeving in de lidstaten is ook gekeken naar de (online) meldingsformulieren en is uitgebreid contact geweest met de meldpunten in de lidstaten. Als bijlage¹ bij deze brief treft u een uitgebreider verslag van de onderzoeksresultaten aan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat Nederland van de onderzochte lidstaten de enige lidstaat is die in de nieuwe anti-witwaswet bovengenoemde verplichting expliciet heeft opgenomen. Echter, in de ons omringende lidstaten wordt het belang van het meesturen van de gegevens van de begunstigde bij het doen van een melding wel degelijk ingezien en wordt er om die reden in de (online) meldingsformulieren in meer of minder mate expliciet om deze gegevens verzocht.

Ook deze buitenlandse meldpunten gebruiken deze gegevens met het doel om, voornamelijk in internationaal verband, criminele netwerken en illegale geldstromen te onderkennen. Tevens hebben de buitenlandse meldpunten nadrukkelijk aangegeven zich in alle gevallen te beroepen op hun recht om zoveel mogelijk bijkomende/aanvullende informatie op te vragen. In Nederland is deze mogelijkheid neergelegd in artikel 17 van de WWFT.

Met het neerleggen van de verplichting om de gegevens van de begunstigde mee te sturen bij het doen van een melding in de wet, wordt aan de instellingen meer duidelijkheid en zekerheid verschaft. Hierdoor weet de meldingsplichtige instelling wat zij kan verwachten op het meldingsformulier indien zij een melding van een ongebruikelijke transactie doet.

Gelet op de resultaten van het onderzoek en de toelichting van de FIU heeft de informatie over de begunstigde in het kader van een efficiënte witwasbestrijding zeker meerwaarde. De bijdrage die hiervoor aan instellingen wordt gevraagd – voor zover mogelijk – is daarom niet onredelijk en vergt slechts een minimale inspanning.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Financiën,
W. J. Bos