

Vergaderjaar 2011–2012

33 238

Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES in verband met de implementatie van aanbevelingen van de Financial Action Task Force

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 maart 2012 en het nader rapport d.d. 17 april 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister Financiën, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 januari 2012, no. 12.000012, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in verband met de implementatie van aanbevelingen van de Financial Action Task Force, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze wijzigingen hangen grotendeels samen met aanbevelingen die de Financial Action Task Force (FATF) in een recente evaluatie aan Nederland heeft gedaan.² De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enkele opmerkingen van technische aard. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 januari 2012, no. 12.000012, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 maart 2012, no. W06.12.0001/III, bied ik u hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
² Financial Action Task force, Mutual Evaluation Executive Summary, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Netherlands, 25 February 2011.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen die naar haar oordeel enige aanpassing van het voorstel wenselijk maken.

1. Aanpassing normadressering

Met het voorstel wordt de in de toelichting zo genoemde normadressering voor accountants aangepast.¹ Daardoor wordt niet alleen de individuele accountant aangesproken op de uit de Wwft voortvloeiende verplichtingen, maar ook de organisatie waarvan hij deel uitmaakt. Dit gebeurt volgens de toelichting in verband met het feit dat in de praktijk het de accountant soms intern verboden wordt zelf rechtstreeks een ongebruikelijke transactie te melden. In plaats daarvan geschiedt de melding door de compliance afdeling van de desbetreffende organisatie.

De Afdeling begrijpt deze werkwijze, maar wijst er op dat door deze nevenschikking van accountant en organisatie onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag op wie de verplichting rust en wie bij het niet voldoen aan de verplichting (o.a. strafrechtelijk) kan worden aangesproken.

De Afdeling adviseert dit aspect nader te bezien en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Aanpassing normadressering

De Afdeling wijst erop dat door de voorgestelde nevenschikking van accountant en organisatie in de wijziging van de normadressering voor accountants onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag op wie de verplichting rust en wie bij het niet voldoen aan de verplichting kan worden aangesproken. De Afdeling adviseert dit aspect nader te bezien en zo nodig het voorstel aan te passen.

Dit advies is opgevolgd. In het wetsvoorstel is de normadressering beperkt tot de zelfstandig optredende accountant, dan wel de accountantsorganisatie.

2. Cliëntenonderzoek

Het voorgestelde tweede lid, onder f, van artikel 3 Wwft geeft in het kader van het cliëntenonderzoek de verplichting om maatregelen te treffen om te verifiëren of de cliënt voor zichzelf optreedt dan wel voor een derde. Blijkens de toelichting ziet deze verplichting op de praktijk van de inzet van zogenaamde stromannen, die handelen op eigen naam maar ten behoeve van (criminele) derden. In het voorstel worden aan het vermoeden dat de cliënt een stroman is consequenties verbonden voor het risicoprofiel van de cliënt. Dit roept de vraag op of is overwogen hieraan de consequentie te verbinden dat in een dergelijk geval het aangaan van de zakelijke relatie of de uitvoering van transactie dient te worden geweigerd op de voet van artikel 5, eerste lid, Wwft.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Cliëntenonderzoek

De Afdeling merkt op dat instellingen worden verplicht om in het kader van het cliëntenonderzoek de verplichting te verifiëren of de cliënt voor zichzelf optreedt dan wel voor een derde. Indien de instelling vermoedt dat de cliënt in feite fungeert als stroman, dient dit consequenties te hebben voor het risicoprofiel van de cliënt. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of in een dergelijk geval het aangaan van de zakelijke relatie of de uitvoering van transactie dient te worden geweigerd op de voet van artikel 5, eerste lid.

¹ Zie het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 11°, Wwft.

Dit advies is opgevolgd. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat een (vermoedelijk) optreden door de cliënt als stroman niet per se in de weg staat aan het volledig kunnen verrichten van het verplichte cliëntenonderzoek in de zin van artikel 3. Kan het cliëntenonderzoek worden verricht, dan verplicht artikel 5, eerste lid, niet tot het weigeren van het aangaan van de zakelijke relatie of de uitvoering van transactie. Daarbij is opgemerkt dat het evenwel denkbaar is dat een instelling het risico van een dergelijke constellatie als dermate ernstig inschat, dat zij besluit de dienstverlening te weigeren of de zakelijke relatie te beëindigen. Verder is geëxpliciteerd dat het in voorkomend geval aan de instelling is om verscherpt cliëntenonderzoek in de zin van artikel 8 te overwegen.

3. Vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid verscherpt cliëntenonderzoek

In het voorstel wordt voorzien in een vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid van het verscherpte cliëntenonderzoek.¹ Het is de Afdeling niet duidelijk op welke bepaling van de Derde Witwasrichtlijn² deze mogelijkheid is gebaseerd.

De Afdeling adviseert nader op dit aspect in te gaan en zonodig deze artikelleden te schrappen.

3. Vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid verscherpt cliëntenonderzoek

In het voorstel wordt voorzien in een vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid van het verscherpte cliëntenonderzoek. Het is de Afdeling niet duidelijk op welke bepaling van de Derde Witwasrichtlijn deze mogelijkheid is gebaseerd. De Afdeling adviseert nader op dit aspect in te gaan en zonodig deze artikelleden te schrappen.

Dit advies is opgevolgd door aanpassing van de bedoelde artikelleden. De vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid is beperkt tot verplichtingen die buiten de Derde Witwasrichtlijn vallen. Die verplichtingen vloeien voort uit de FATF-aanbevelingen en zijn opgenomen naar aanleiding van kritiek ter zake in de FATF-evaluatie van Nederland.

De bedoelde vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid ziet op één aspect van het verscherpte cliëntenonderzoek, te weten het bepalen of de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende een politiek prominent persoon is die niet in Nederland woont of niet de Nederlandse nationaliteit heeft en de in voorkomend geval te nemen maatregelen (artikel 8, vierde en vijfde lid). In de Derde Witwasrichtlijn is deze verplichting beperkt tot politiek prominente personen die in een andere lidstaat of in een derde land wonen, terwijl de FATF-aanbevelingen mede zien op personen woonachtig in eigen land.

Het is juist de uitbreiding van de onderhavige bepaling tot personen woonachtig in eigen land waarvoor de vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid is bedoeld. Hier is te denken aan levensverzekeraars die in de praktijk slechts de binnenlandse markt bedienen, zodat de huidige bepaling – beperkt tot politiek prominente personen in het buitenland – voor hen geen praktische betekenis heeft. Onverkorte toepassing van de voorgestelde bepalingen zou zodoende nopen tot onderzoek van grote aantallen cliënten, hetgeen met het oog op het risico dat is verbonden aan levensverzekeringen onevenredig grote lasten met zich zou kunnen brengen.

¹ Zie het voorgestelde zesde en zevende lid van artikel 8 Wwft.

² 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).

Zoals in de memorie van toelichting vermeld zal vrijstelling of ontheffing slechts verleend worden waar sprake is van zeer geringe risico's.

4. Koppeling en verbanden met register Financiële Inlichtingen Eenheid

Met het voorstel wordt het mogelijk gemaakt dat regels worden gesteld over koppeling en verbanden tussen het register van de Financiële Inlichtingen Eenheid (FIE) en andere verzamelingen van persoonsgegevens.¹ In de toelichting wordt niet uiteengezet met welke andere gegevensverzamelingen van persoonsgegevens koppelingen en verbanden met het register van de FIE zullen worden gelegd en welke voorwaarden daarbij zullen gelden.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Koppeling en verbanden met register Financiële Inlichtingen Eenheid

Het voorstel bevat een grondslag voor het stellen van regels over koppeling en verbanden tussen de verzameling van persoonsgegevens die de Financiële Inlichtingen Eenheid (FIE) verwerkt en andere verzamelingen van persoonsgegevens. De Afdeling adviseert in de toelichting te beschrijven met welke andere verzamelingen van persoonsgegevens koppelingen en verbanden zullen worden gelegd en welke voorwaarden daarbij zullen gelden.

Naar aanleiding van dit advies is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de verbanden die kunnen worden gelegd in het kader van de taakuitoefening van de FIE. Bij het leggen van verbanden met andere verzamelingen van persoonsgegevens kan het gaan om verzamelingen van politiegegevens of verzamelingen van persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens, waarvan in de memorie van toelichting enkele voorbeelden worden gegeven. Het gaat zowel om registers die vallen onder de Wet politiegegevens (in het bijzonder de Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS)), als allerlei andere gegevensverzamelingen waarop in voorkomende gevallen de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing is – denk aan de GBA, kentekenregistratie RDW, etc. Voorwaarden voor bestandsvergelijking vloeien voort uit de genoemde regelgeving. Het register van de Financiële Inlichtingen Eenheid zelf is een bijzondere gegevensverzameling die valt onder de Wet politiegegevens.

5. Redactionele kanttekeningen

Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekening van de Afdeling is verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de tekst van het voorstel en de memorie van toelichting op een aantal punten aan te vullen of te verduidelijken. Deze aanpassingen kunnen als volgt worden toegelicht.

- In artikel 1, onderdeel a, is naast de makelaar in onroerende zaken ook de taxateur van onroerende zaken opgenomen. Door zijn betrokkenheid bij vastgoedtransacties kan een taxateur worden geconfronteerd met aanwijzingen van witwassen. De verplichtingen ingevolge deze

¹ Zie het in artikel I, onder Q, voorgestelde artikel 14, tweede lid, Wwft.

wet zijn voor taxateurs beperkt tot de meldingsplicht ongebruikelijke transacties.

- In het instellingsbegrip van de elektronischgeldinstelling is voorzien dat bepaalde soorten transacties die worden verricht in beperkte kring buiten de reikwijdte van deze wet vallen. Verder is de reikwijdte van de wet uitgebreid tot instellingen die optreden voor rekening van een elektronischgeldinstelling.
- De wijziging van artikel 5, eerste lid, onderdeel c (nieuw), strekt tot herstel van een omissie. Conform de bedoeling zoals verwoord in de memorie van toelichting is de voorwaarde van beschikken over gegevens en bescheiden inzake de identiteit van relevante personen beperkt tot de bedoelde gegevens.
- In artikel 16 is terzake van de bij een melding te verstrekken gegevens een uitzondering gemaakt voor taxateurs van onroerende zaken. Nu deze beroepsgroep is vrijgesteld van het cliëntenonderzoek, zal een taxateur niet in alle gevallen beschikken over alle in dit artikel bedoelde gegevens. Om die reden is voorgeschreven dat een taxateur de bedoelde gegevens verstrekt voor zover hij daarover beschikt. In aanvulling daarop is specifiek voor taxateurs geregeld dat zij een beschrijving geven van de onroerende zaken waarop de melding betrekking heeft.
- De onderdelen met betrekking tot de artikelen 26 en 27 zijn vervallen. De beoogde wijzigingen van deze artikelen, inzake het toezicht op de naleving van de wet door advocaten en notarissen, zullen worden opgenomen in een tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde¹.
- In een nieuw artikel II zijn enkele wijzigingen opgenomen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (WWFT BES), die grotendeels corresponderen met voorgestelde wijzigingen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Over de inhoudelijke wijzigingen is overleg gevoerd met de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten gericht op het bewerkstelligen van een level playingfield tussen deze landen en de openbare lichamen. Voor het overige betreffen de voorgestelde wijzigingen in de WWFT BES herstel van omissies of aanpassingen van technische aard.

De overige aanpassingen in het voorstel zijn van overwegend technische of redactionele aard. De memorie van toelichting is in overeenstemming gebracht met het gewijzigde voorstel. Tevens zijn in de toelichting redactionele verbeteringen aangebracht en sommige passages verduidelijkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Dit wetsvoorstel is bij de Tweede Kamer aanhangig onder nummer 32 382. De tweede nota van wijziging is aangekondigd in de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 22 februari 2012 (Kamerstukken II 2010/11, 32 382, nr. 9).

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W06.120001/III met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onder Q, derde lid, de voorgestelde mandaatregeling in artikel 14, vierde lid, Wwft schrappen, nu deze overbodig is, gelet op artikel 12, derde lid, Wwft dat bepaalt dat de algemene leiding, de organisatie en het beheer van het meldpunt berusten bij de Minister van Veiligheid en Justitie.