

Vergaderjaar 2018–2019

35 245

Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU 2018, L 156) (Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van de richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van richtlijn (EU) 2013/36 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: de richtlijn). De meeste bepalingen in de richtlijn dienen op 10 januari 2020 in nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd te zijn.

De richtlijn wijzigt in hoofdzaak richtlijn (EU) 2015/849 (hierna: de vierde anti-witwasrichtlijn). De vierde anti-witwasrichtlijn is het belangrijkste instrument waarmee op Europees niveau wordt beoogd het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen. De richtlijn die middels dit wetsvoorstel in nationale regelgeving wordt geïmplementeerd, wijzigt de vierde anti-witwasrichtlijn en vult deze verder aan. Aanleiding hiervoor is drieërlei. Allereerst de opkomst van technologische diensten die steeds vaker als alternatieve financiële systemen worden gebruikt. Deze diensten vielen buiten de reikwijdte van de vierde anti-witwasrichtlijn. Vanwege de risico's die samenhangen met nieuwe financieringsinstrumenten en betalingsmogelijkheden, is de reikwijdte van de vierde anti-witwasrichtlijn uitgebreid. Ten tweede is er een toenemende verwevenheid van georganiseerde misdaad en terrorisme waar te nemen. Dit vormt een bedreiging voor de veiligheid van de Unie en moet om die reden worden bestreden. Ten

derde is betere samenwerking gewenst tussen verschillende bevoegde autoriteiten, zowel tussen als binnen lidstaten.

Op grond van de richtlijn is het noodzakelijk om de Nederlandse wetgeving op verschillende punten aan te passen. In hoofdzaak betreffen deze aanpassingen i) het onder de integriteitswetgeving brengen van virtuele valuta, ii) het treffen van nadere maatregelen ten aanzien van hoog risico landen en iii) het uitbreiden van de samenwerkingsmogelijkheden voor toezichthoudende autoriteiten.

De richtlijn wijzigt ook de bepalingen in de vierde anti-witwasrichtlijn over het registreren van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten en van trusts en soortgelijke juridische constructies. Deze onderwerpen worden bij separate wetsvoorstellen geregeld, omdat de implementatie hiervan een aanzienlijke aanpassing vergt van ICT-infrastructuur en de implementatie overwegend plaatsvindt door middel van het wijzigen van andere wetgeving dan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Hetzelfde geldt ten aanzien van bepalingen omtrent het oprichten van een verwijzingsportaal bankgegevens.

In paragraaf 2 wordt ingegaan op de aanleiding en inhoud van de richtlijn. In paragraaf 3 worden de hoofdpunten van het wetsvoorstel en de belangrijkste wijzigingen van de Wwft besproken. In de opvolgende paragrafen wordt ingegaan op de financiële gevolgen en administratieve lasten, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de consultatie van dit voorstel en het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens¹. In deel twee van de toelichting worden de artikelen afzonderlijk toegelicht. Aan het einde van de toelichting is een transponeringstabel opgenomen waarin de verhouding van de artikelen uit de richtlijn tot het huidige recht wordt weergegeven. Tot slot is ook een tabel opgenomen waarin een overzicht wordt gegeven van de lidstaatopties die de richtlijn biedt. In de tabel wordt tevens per lidstaatoptie toegelicht waarom er wel of geen gebruik van is gemaakt.

2. Inhoud richtlijn

De richtlijn wijzigt op verschillende punten de vierde anti-witwasrichtlijn. De belangrijkste wijzigingen houden verband met de volgende aspecten: virtuele valuta; maatregelen voor derde landen met een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering; een geheimhoudingsplicht voor toezichthoudende autoriteiten; mogelijkheden van informatie-uitwisseling, inclusief de uitwisseling van informatie tussen FIU's; anonieme prepaid-kaarten; bescherming tegen benadeling van personen die ongebruikelijke transacties melden bij FIU-Nederland en wijzigingen over het registreren van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten en van trusts en soortgelijke juridische constructies.

In deze toelichting wordt niet ingegaan op de wijzigingen ten aanzien van het registreren van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en trusts (artikelen 30 en 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn) en ook niet ten aanzien van de bepalingen omtrent het oprichten van een verwijzingsportaal bankgegevens (artikel 32bis). Deze onderwerpen worden separaat geïmplementeerd waarbij de wijzigingen van de richtlijn in dat kader zullen worden toegelicht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Naast de vierde anti-witwasrichtlijn wijzigt de richtlijn enkele bepalingen van de Solvabiliteit II richtlijn² en de CRD IV richtlijn³. In de Solvabiliteit II richtlijn wordt opgenomen dat de nationale toezichthouders die op grond van die richtlijn zijn belast met het (prudentiële) toezicht op verzekeraars, informatie moeten kunnen uitwisselen met de nationale toezichthouders die op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn zijn belast met het (integriteit)toezicht op banken en andere financiële ondernemingen. In de CRD IV richtlijn wordt opgenomen dat de nationale toezichthouders die op grond van die richtlijn zijn belast met het (prudentiële) toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen informatie moeten kunnen uitwisselen met nationale toezichthouders die op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn zijn belast met het (integriteit)toezicht op banken en andere financiële ondernemingen.

Deze wijzigingen leiden niet tot aanpassing van nationale wetgeving. Het toezicht wordt in alle bovenstaande gevallen uitgeoefend door DNB of AFM. In de Wet op het financieel toezicht (Wft) is reeds opgenomen dat beide toezichthouders intern en met elkaar informatie kunnen uitwisselen, ook tussen met verschillende taken belaste organisatieonderdelen. Op grond van de Wft kan prudentiële informatie worden gedeeld met die onderdelen van AFM en DNB die verantwoordelijk zijn voor het integriteit-toezicht. Op grond van artikel 22a van de Wwft kan integriteitinformatie worden gedeeld met die onderdelen van AFM en DNB die verantwoordelijk zijn voor het prudentiële toezicht. Zo is informatie-uitwisseling over en weer mogelijk.

2.1. Virtuele valuta

Virtuele valuta gaan gepaard met een hoge mate van anonimiteit en maken het mogelijk om anoniem transacties uit te voeren. Hierdoor kunnen transacties worden verborgen, waardoor terroristische groeperingen in staat kunnen zijn om geld door te sluizen naar het financiële stelsel van de lidstaten binnen de Unie, of binnen virtuele valuta-netwerken te brengen. De anonimiteit van virtuele valuta maakt het ook mogelijk ze te misbruiken voor criminele doeleinden, zoals het witwassen van crimineel verkregen inkomsten. De verplichtingen uit de richtlijn gaan gelden op het moment dat virtuele valuta het financiële stelsel binnen komen. Aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta, alsook aanbieders van bewaarportemonnees spelen een belangrijke rol bij het binnen brengen van virtuele valuta in het financiële stelsel. Vanwege die risico's die samenhangen met virtuele valuta, is het van essentieel belang om aanbieders van wisseldiensten en van bewaarportemonnees onder de reikwijdte van de vierde anti-witwasrichtlijn te brengen. Op deze manier worden dergelijke aanbieders verplicht tot het doen van onderzoek naar hun cliënten en het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Zolang dit niet het geval is, rust er op hen geen verplichting om ongebruikelijke of verdachte activiteiten te identificeren en te melden bij de daarvoor bedoelde instantie(s). De richtlijn beoogt dan ook de anonimiteit die is verbonden aan transacties in virtuele valuta, en het verhullen van dergelijke transacties, zoveel mogelijk tegen te gaan.

² Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (*PbEU* 2009, L 335).

³ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (*PbEU* 2013, L 176).

2.1.1. Reikwijdte aanbieders

Niet iedere aanbieder van een portemonnee voor virtuele valuta valt onder de reikwijdte van de richtlijn. Aanbieders van bewaarportemonnees (in het Engels *custodian wallet providers*) dienen te worden onderscheiden van aanbieders van *non-custodian wallets*, zogenaamde «software» portemonnees. Een aanbieder van een bewaarportemonnee wordt als zodanig gekwalificeerd als deze in staat is om (zelfstandig) te beschikken over de virtuele valuta van de gebruiker. Onder beschikken verstaat de richtlijn het kunnen aanhouden, opslaan of overdragen van virtuele valuta. De richtlijn bepaalt dat dit in ieder geval geldt voor aanbieders die in het bezit zijn van de privésleutel van hun gebruikers, ook als de privésleutel naast de aanbieder wordt gedeeld met meer dan één gebruiker. Deze situaties zijn echter niet limitatief. Indien de aanbieder op een andere manier kan beschikken over de virtuele valuta van de gebruiker wordt hij ook als een aanbieder van een bewaarportemonnee aangemerkt. Aanbieders van bewaarportemonnees die beschikken over de virtuele valuta van hun gebruikers zouden in staat moeten zijn om onderzoek te doen naar hun cliënten en transacties te monitoren. Zij worden om die reden onder de reikwijdte van de vierde anti-witwasrichtlijn gebracht.

Aanbieders van *non-custodian wallets*, zoals «software» portemonnees, bieden applicaties of fysieke apparaten aan voor gebruikers om toegang te krijgen tot hun virtuele valuta en deze op te slaan, en geven hen inzicht in de balans van hun virtuele valuta. In tegenstelling tot aanbieders van bewaarportemonnees kunnen deze aanbieders zij niet beschikken over de virtuele valuta van hun gebruikers en hebben zij op geen enkele manier toegang tot die virtuele valuta. Daardoor zijn zij niet of nauwelijks in staat om te voldoen aan de verplichtingen van de vierde anti-witwasrichtlijn, zoals het monitoren van transacties. Om die reden zijn deze aanbieders (vooralnog) niet onder de reikwijdte van de richtlijn gebracht.

Onder aanbieders die zich bezighouden met diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta vallen ook aanbieders van Automated Teller Machines (ATM's) die dergelijke omwisselingen mogelijk maken. Degene die de ATM daadwerkelijk in beheer heeft, wordt beschouwd als de aanbieder van de wisseldienst, niet degene die de ATM ter beschikking stelt, zoals een winkeleigenaar waar een dergelijke automaat geplaatst wordt.

2.1.2. Registratie en toetsing beleidsbepalers

De vierde anti-witwasrichtlijn bepaalt dat aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnees worden geregistreerd. Daarnaast dienen de personen die bij deze aanbieders een leidinggevende functie hebben betrouwbaar en geschikt te zijn.

2.1.3. Cliëntenonderzoek en melden van ongebruikelijke transacties

Zowel aanbieders van bewaarportemonnees als aanbieders die zich bezighouden met diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta dienen, net als alle andere instellingen die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen, te voldoen aan de verplichtingen van de richtlijn. Dat is onder andere het toepassen van cliëntenonderzoek. Dit cliëntenonderzoek bestaat uit de verplichting om a) de cliënt te identificeren en zijn identiteit te verifiëren op basis van documenten, gegevens of informatie uit een betrouwbare en onafhankelijke bron, b) de uiteindelijk begunstigde te identificeren en redelijke maatregelen te nemen om de identiteit van die persoon te verifiëren, c) de zakelijke relatie te beoordelen en informatie in te winnen over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie en d) de zakelijke relatie doorlopend te monitoren, met inbegrip van het uitvoeren van een nauwlettende controle van de transacties die worden verricht tijdens de duur van de zakelijke relatie.

De richtlijn bepaalt dat beide aanbieders cliëntenonderzoek dienen toe te passen wanneer: a) zij een zakelijke relatie aangaan; b) zij een incidentele transactie⁴ verrichten van een bedrag van 15.000 euro of van twee of meer transacties waartussen een verband bestaat met een gezamenlijke waarde van 15.000 euro, c) wanneer er indicaties zijn dat de cliënt betrokken is bij witwassen of terrorismefinanciering bestaat, ongeacht of er sprake is van enigerlei afwijking, vrijstelling of drempel, d) wanneer wordt betwijfeld of de eerder verkregen cliëntidentificatiegegevens juist of volledig toereikend zijn, e) wanneer het risico van betrokkenheid van een bestaande cliënt bij witwassen of financieren van terrorisme daartoe aanleiding geeft, f) indien er, gelet op de staat waarin een cliënt woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft, een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat en g) indien zij in of vanuit Nederland een incidentele transactie verrichten ten behoeve van de cliënt of de trust, en deze incidentele transactie een (elektronische) geldovermaking van ten minste 1.000 euro inhoudt.

Voor de toepassing van cliëntenonderzoek is relevant of er sprake is van een incidentele transactie of van een zakelijke relatie. Voor dat onderscheid zijn de volgende algemene uitgangspunten van belang. Bij een doorlopende dienstverlening zal er sprake zijn van een zakelijke relatie. Ook als een cliënt zich voor de tweede keer bij een aanbieder meldt om gebruik te maken van zijn diensten, is er sprake van een zakelijke relatie. Indien de aanbieder meteen bij de eerste dienstverlening aanleiding heeft om te veronderstellen dat een cliënt in de toekomst vaker van zijn dienstverlening gebruik zal maken, is er ook sprake van een zakelijke relatie. Hetzelfde geldt als er twijfel bestaat over het incidentele karakter, of als de aanbieder niet kan achterhalen of de cliënt zich presenteert als nieuwe cliënt. Ook in deze gevallen ligt het voor de hand om het (eerste) contact met de cliënt te beschouwen als een zakelijke relatie. Ook als de aanbieder vaststelt dat er wel sprake is van een incidentele transactie, kan hij bij bedragen van lager dan € 15.000 euro gehouden zijn om cliëntenonderzoek te verrichten, namelijk in de gevallen c) tot en met g) die hierboven zijn weergegeven. Het is de verantwoordelijkheid van de instelling om bij een transactie onderbouwd te beoordelen of er sprake is van een incidentele transactie. Op grond van de Wwft wordt van een instelling verwacht dat zij vastlegt welke procedures zij volgt bij het toepassen van cliëntenonderzoek. Op basis van deze procedures dient een instelling gefundeerd te kunnen toelichten waarom zij meent dat er sprake is van een incidentele transactie en dus waarom het cliëntenonderzoek in dat geval achterwege kan blijven.

Het cliëntenonderzoek dient risicogebaseerd plaats te vinden. Dit betekent dat instellingen het cliëntenonderzoek afstemmen op de risicogevoeligheid voor witwassen of terrorismefinanciering van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie. Een instelling moet kunnen aantonen dat de genomen cliëntonderzoeksmatregelen in verhouding staan tot het geïdentificeerde witwasrisico of risico van terrorismefinanciering. Onder meer de Financial Action Task Force en de G20 hebben regelmatig de aan virtuele valuta inherente witwasrisico's en risico's op witwassen en terrorismefinanciering benadrukt. Dit hangt onder andere samen met de eigenschappen van virtuele valuta, zoals de anonimiteit die hieraan verbonden is. De richtlijn noemt een aantal factoren die moeten worden meegewogen bij het vaststellen van de risicogevoeligheid. Eén van de factoren die een bewijs vormt van een potentieel hoger risico betreft «producten of transacties die anonimiteit bevorderen». Dit geldt, zoals gezegd, voor virtuele valuta. De richtlijn noemt ook «zakelijke relaties op afstand of transacties op afstand, zonder bepaalde garanties

⁴ Bij een incidentele transactie is er geen sprake van een zakelijke relatie.

zoals elektronische identificatiemiddelen». Deze constatering leidt er vermoedelijk toe dat in veel gevallen door deze instellingen verscherpt cliëntenonderzoek moet worden toegepast. Verder dient een instelling zelf een risicoanalyse uit te voeren die samenhangt met haar bedrijfsvoering. Bij deze risicoanalyse dient de instelling rekening te houden met risicofactoren die specifiek zijn voor de instelling en haar dienstverlening, bijvoorbeeld rekening houdend met de producten, diensten, transacties en leveringskanalen. Hierbij dient een aanbieder bijvoorbeeld het type product, zoals de virtuele valuta die wordt gebruikt of de transactie-grootte, mee te nemen in de risicobeoordeling. Naast deze factoren bepaalt de richtlijn ook dat een aanbieder cliëntgebonden en geografische risicofactoren in ogenschouw dient te nemen. Daarbij kan bijvoorbeeld het type cliënt of de omstandigheden waaronder een zakelijke relatie tot stand komt een rol spelen. Het is aan deze aanbieders om een inschatting te maken van de risico's en de intensiteit van het cliëntenonderzoek hierop aan te passen. Op basis van deze en andere factoren zullen deze aanbieders het cliëntenonderzoek risicogebaseerd moeten toepassen om ervoor te zorgen dat deze maatregelen in verhouding staan tot de mogelijke risico's op witwassen en terrorismefinanciering, zodat deze risico's voldoende worden beheerst en beperkt.

Het transactiemonitoringproces moet zo zijn ingericht dat de aanbieder van de omwissel- of bewaardienst in staat is om ongebruikelijke transacties te identificeren. Deze ongebruikelijke transacties dient de aanbieder vervolgens te melden bij de FIU-Nederland. Voor de uitvoering van het transactiemonitoringproces is het van belang dat de aanbieder de gebruiker van zijn diensten kent. Dit houdt in dat de aanbieder niet alleen als onderdeel van het cliëntenonderzoek vaststelt wie de gebruiker is, maar ook wat het (te verwachten) gebruikersprofiel is, zodat de aanbieder in staat is om vast te stellen in welke mate het profiel afwijkt en de aanbieder daarmee in staat is om vast te stellen wanneer sprake is van een ongebruikelijke transactie. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien er sprake is van afwijkende bedragen, afwijkende tijdstippen of hoeveelheden en het gebruik van afwijkende (technische) apparaten of hulpmiddelen.

Indien de aanbieder van de omwissel- of bewaardienst de risico's die met zijn dienstverlening gepaard gaan onvoldoende kan beheersen, betekent dit dat de zakelijke relatie niet kan worden aangegaan of de incidentele transactie niet kan worden verricht, dan wel dat een lopende zakelijke relatie moet worden beëindigd. Onvoldoende beheersbare risico's op witwassen en terrorismefinanciering kunnen bijvoorbeeld bestaan in het geval dat de aanbieder de identiteit van de cliënt of de bron van het vermogen van de cliënt niet kan achterhalen. Dit kan ertoe leiden dat in dergelijke gevallen de dienstverlening niet langer kan worden voortgezet.

Naast de verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten en om transacties te monitoren, gelden vanzelfsprekend ook de overige verplichtingen van de richtlijn voor deze aanbieders. Een verbeeld hiervan is de verplichting om over gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures te beschikken.⁵ Deze gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures dienen onder andere in te gaan op de interne controle en het nalevingsbeheer van de aanbieder. De gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures dienen evenredig te zijn met de aard en de omvang van de aanbieder. Gezien de hierboven benoemde, risico's die zijn verbonden aan het verlenen van diensten met virtuele valuta, dient een aanbieder te voorzien een toereikend en effectief nalevingsbeheer.

⁵ Deze verplichtingen volgen onder andere uit paragraaf 1.2. (Risicomanagement) van de Wwft

2.2. Voorzien in solide waarborgen voor financiële stromen uit derde landen met een hoog risico

Het is van belang dat zakelijke relaties of transacties in verband met derde landen die door de Europese Commissie zijn aangewezen als landen met een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering, worden beperkt wanneer er belangrijke tekortkomingen worden geconstateerd in de anti-witwas- en anti-terrorismedinancieringsregelgeving van het betrokken derde land. De vierde anti-witwasrichtlijn schrijft al voor dat instellingen in dergelijke gevallen verplicht zijn om verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen toe te passen om de risico's te beheersen en te beperken. Op twee punten beoogt de richtlijn deze verplichting tot het toepassen van verscherpt cliëntenonderzoek te verduidelijken dan wel te verbeteren. Ten eerste bevat de vierde anti-witwasrichtlijn nu al een algemene verplichting tot het toepassen van verscherpt cliëntenonderzoek, maar, afgezien van de factoren die behulpzaam zijn bij het vaststellen of er sprake is van een hoger risico, is niet altijd duidelijk wanneer, onder welke omstandigheden of in welke situaties verscherpt cliëntenonderzoek dient plaats te vinden. Deze onzekerheid draagt niet bij aan een gemeenschappelijke, tussen lidstaten gelijke benadering van de risico's met betrekking tot derde-hoogrisicolanden. Ten tweede bepaalt de vierde anti-witwasrichtlijn niet op welke manier het verscherpt cliëntenonderzoek moet worden uitgevoerd, dat wil zeggen welke aanvullende maatregelen een instelling moet toepassen ten opzichte van het reguliere cliëntenonderzoek. Dit wordt veroorzaakt door de mogelijkheid voor lidstaten om voor instellingen bijzondere maatregelen voor te schrijven met betrekking tot cliënten die woonachtig of gevestigd zijn of hun zetel hebben in staten die door de Europese Commissie zijn aangewezen als staten met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme. Deze aanvullende maatregelen kunnen per lidstaat verschillen. De verschillen in het soort verscherpt cliëntenonderzoek en de uiteenlopende benaderingen van lidstaten met betrekking tot derde landen met een hoog risico creëren zwakke punten in het ondervangen van risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Om de doeltreffendheid van de door de Europese Commissie opgestelde lijst van derde landen te verhogen, is het van belang dat wordt voorzien in een geharmoniseerde behandeling van die landen. Omdat zonder geharmoniseerde maatregelen de kans groter is dat verdachte of ongebruikelijke transacties onopgemerkt blijven, bevat de richtlijn voor instellingen de verplichting om een aantal aanvullende maatregelen toe te passen. Deze maatregelen gelden steeds indien een instelling te maken krijgt met zakelijke relaties of transacties met betrekking tot derde-hoogrisicolanden. Tevens voorziet de richtlijn in overige aanvullende maatregelen die optioneel verplicht kunnen worden gesteld. Wanneer hiervan sprake zal zijn, is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval. Daarbij dienen relevante evaluaties, beoordelingen en rapporten die zijn opgesteld door internationale organisaties en met internationale standaarden op het gebied van het voorkomen van witwassen en bestrijden van terrorismefinanciering om het financiële stelsel te beschermen, zoals de standaarden van de Financial Action Task Force (FATF), in ogenschouw te worden genomen. Indien een lidstaat besluit om één of meerdere van deze optionele aanvullende maatregelen toe te passen, dient de Europese Commissie voorafgaand aan deze toepassing op de hoogte te worden gesteld. Nederland maakt vooralsnog geen gebruik van deze mogelijkheid om extra maatregelen verplicht te stellen.

2.3 Bevorderen van uitwisseling van informatie

De vierde anti-witwasrichtlijn bepaalde reeds dat het van belang is dat de toezichthoudende autoriteiten, die op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn zijn belast met het toezicht op de onder toezicht staande instellingen, met elkaar moeten kunnen samenwerken en vertrouwelijke informatie moeten kunnen uitwisselen. De richtlijn voegt daaraan toe dat deze toezichthoudende autoriteiten ook goed moeten kunnen samenwerken en informatie moeten kunnen uitwisselen met prudentiële toezichthouders. Om dit mogelijk te maken is het van belang dat de bevoegde autoriteiten beschikken over een adequate rechtsgrondslag voor deze informatie-uitwisseling en samenwerking en dat die samenwerking niet wordt belemmerd door rechtsonzekerheid. Daartoe bevat de richtlijn een geheel nieuwe (onder)afdeling met bepalingen over de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten die op grond van de richtlijn belast zijn met het integriteitstoezicht op kredietinstellingen en andere financiële instellingen enerzijds en andere autoriteiten die op deze instellingen toezicht houden en aan het beroepsgeheim gebonden zijn anderzijds (zoals prudentiële toezichthouders en gedragstoezichthouders).

Allereerst is in deze onderafdeling uitdrukkelijk opgenomen dat de toezichthoudende autoriteiten die in het kader van de vierde anti-witwasrichtlijn zijn belast met het toezicht op kredietinstellingen en financiële instellingen, aan het beroepsgeheim gebonden zijn. De informatie die zij verkrijgen betreft dus toezichtvertrouwelijke informatie. Vervolgens bevat de richtlijn een aantal uitzonderingen op dit beroepsgeheim. Zo mag dit beroepsgeheim geen belemmering vormen voor de uitwisseling van informatie met andere bevoegde autoriteiten die, binnen dezelfde lidstaat, toezicht houden op kredietinstellingen en financiële instellingen. Voorts mag dit beroepsgeheim ook geen belemmering vormen voor informatie-uitwisseling met bevoegde autoriteiten die *in andere lidstaten* toezicht houden op kredietinstellingen en financiële instellingen, dit kunnen zowel bevoegde autoriteiten zijn op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn als andere bevoegde autoriteiten. Op grond van deze bepalingen is zowel binnen als tussen lidstaten informatiedeling mogelijk tussen integriteitstoezichthouders en prudentiële of gedragstoezichthouders. Dit is van belang omdat informatie over en weer voor beide toezichthouders van belang kan zijn. Voorbeelden hiervan worden gegeven in paragraaf 3.4.

Verder bepaalt de richtlijn dat het beroepsgeheim ook niet in de weg mag staan aan het delen van informatie met de Europese Centrale Bank (ECB) als prudentieel toezichthouder op kredietinstellingen.

De richtlijn stelt wel voorwaarden en beperkingen aan de manier waarop de vertrouwelijke informatie gebruikt mag worden. Zo mag de informatie niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan het toezicht op kredietinstellingen en financiële instellingen, waaronder het opleggen van sancties. Dit betreft dus het toezicht in het kader van de vierde anti-witwasrichtlijn en het prudentieel of gedragstoezicht op deze instellingen. Verder kan de vertrouwelijke informatie alleen worden gebruikt in het kader van een beroep tegen een besluit van de bevoegde autoriteit of in het kader van aanhangig gemaakte rechtszaken die plaatsvinden op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn of op het gebied van prudentiële dan wel gedragsregelgeving en toezicht op kredietinstellingen en financiële instellingen.

Tot slot bevat de richtlijn nog enkele lidstaatopties met betrekking tot het uitwisselen van informatie. Ten eerste kunnen lidstaten bepalen dat de nationale autoriteiten die toezicht houden op kredietinstellingen en

financiële instellingen samenwerkingsovereenkomsten sluiten. Een tweede mogelijkheid die de richtlijn biedt is om vertrouwelijke informatie te delen met andere autoriteiten die belast zijn met taken op het gebied van het bestrijden of onderzoeken van witwassen, de daarmee verband houdende basisdelicten of terrorismefinanciering. Een derde mogelijkheid is opgenomen om vertrouwelijke informatie met betrekking tot het toezicht op kredietinstellingen in het kader van de vierde anti-witwasrichtlijn te verstrekken aan parlementaire onderzoekscommissies, rekenkamers en andere voor onderzoek verantwoordelijke entiteiten binnen een lidstaat. Ook hier stelt de richtlijn voorwaarden aan. Zo moeten dergelijke voor onderzoek verantwoordelijke entiteiten een wettelijke basis hebben in het nationale recht en de informatie moet strikt noodzakelijk zijn om hun wettelijke taak te kunnen uitvoeren. Van de laatste twee beschreven lidstaatopties wordt gebruik gemaakt. Zie voor een uitgebreide toelichting paragraaf 3.

2.4 Beperken van de risico's van anonieme vooraf betaalde instrumenten

Gebleken is dat anonieme prepaidkaarten gemakkelijk gebruikt kunnen worden voor terrorismefinanciering. De richtlijn stelt daarom verdere beperkingen aan het gebruik van anonieme prepaidkaarten. De eerste beperking is dat de limieten en maximale bedragen waaronder het instellingen is toegestaan om af te zien van de toepassing van cliëntenonderzoeksmaatregelen, verder worden verlaagd. Ten tweede wordt het gebruik van anoniem elektronisch geld voor online betalingen verder beperkt. Voorts bepaalt de richtlijn dat banken en andere financiële ondernemingen alleen anonieme prepaidkaarten mogen accepteren indien deze zijn uitgegeven in landen buiten de Unie (derde landen) waar dergelijke kaarten voldoen aan vereisten die gelijkwaardig zijn aan de eisen die de richtlijn aan deze kaarten stelt. Tot slot bevat de richtlijn een mogelijkheid om in Nederland betalingen met anonieme prepaidkaarten volledig te verbieden, door te bepalen dat banken en andere financiële ondernemingen dergelijke betalingen niet hoeven te accepteren. Van deze lidstaatoptie is geen gebruik gemaakt omdat de (verdere) beperkingen die de richtlijn aan anonieme prepaidkaarten stelt, de risico's op witwassen en terrorismefinanciering naar verwachting voldoende mitigeert en anonieme prepaidkaarten bovendien in sommige gevallen onmisbaar zijn voor een goede sociale en financiële inclusie, bijvoorbeeld voor personen die in de procedure zitten voor het verkrijgen van een wettige verblijfstatus.

2.5 De bevoegdheden van en samenwerking tussen FIU's bevorderen

Financiële inlichtingen eenheden spelen een belangrijke rol bij de grensoverschrijdende aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. Het is daarom van belang dat zij op een goede manier met elkaar kunnen samenwerken. Nieuw is de verplichting voor de FIU-Nederland om een centraal contactpunt aan te wijzen dat verantwoordelijk is voor de ontvangst van informatieverzoeken van een FIU in een andere lidstaat. Deze wijziging beoogt een snelle en soepele afhandeling van verzoeken tot verstrekking van informatie van FIU's in andere lidstaten te bevorderen. Het is van belang dat bij het vermoeden van terrorismefinanciering of witwassen de beschikbare informatie direct en zonder onnodige vertragingen wordt uitgewisseld. Onderlinge verschillen tussen FIU's in verschillende lidstaten mogen een voorspoedige informatie-uitwisseling niet belemmeren.

3. Hoofdpunten wetsvoorstel

Zoals in de inleiding aangegeven maakt de richtlijn op verschillende punten aanpassing van Nederlandse wetgeving noodzakelijk. Het betreft vooral aanpassing van de Wwft. In enkele wijzigingen van de richtlijn voorzagt de Nederlandse wetgeving al. Dit geldt bijvoorbeeld voor de geheimhoudingsplicht. Wel worden de uitzonderingen op deze geheimhoudingsplicht aangepast. De belangrijkste wijzigingen in dit wetsvoorstel houden verband met het onder de Wwft brengen van virtuele valuta, het aanscherpen van de maatregelen voor hoog-risico landen, het uitbreiden van de informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten en het stellen van nadere beperkingen aan het gebruik van anonieme prepaidkaarten. Deze wijzigingen worden hieronder nader toegelicht. Voor een toelichting op de overige wijzigingen wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting. Dit zijn veelal technische wijzigingen of verdere verduidelijking of uitwerkingen van verplichtingen die reeds in de Wwft zijn opgenomen.

3.1. Uitbreiding reikwijdte

De reikwijdte van de richtlijn wordt op drie punten uitgebreid. Allereerst worden aanbieders van bewaarportemonnees en aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta onder het bereik van de Wwft gebracht. Dit wordt nader toegelicht in de volgende paragraaf. De tweede uitbreiding heeft betrekking op de handel in kunstwerken. Onder de vierde anti-witwasrichtlijn vielen al a) natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die *bemiddelen* bij de koop en verkoop van kunstvoorwerpen (ongeacht voor welk bedrag), en b) natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die handelen als *koper of verkoper* van kunstvoorwerpen, voor zover er sprake is van een betaling in contanten van 10.000 euro of meer. Onder bemiddeling wordt ook verstaan de handel in kunstwerken door middel van kunstgalerijen of veilinghuizen. De derde uitbreiding heeft betrekking op de natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen bij het tot stand brengen en het sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen. Hieronder komt ook het tot stand brengen en sluiten van huurovereenkomsten te vallen, voor zover de huurprijs een bedrag van € 10.000 of meer per maand bedraagt.

Ter implementatie van artikel 2, derde lid, onderdeel i en j, van de richtlijn breidt het wetsvoorstel de reikwijdte van de Wwft voor de handel in kunstvoorwerpen uit. Zoals hiervoor is toegelicht, vielen deze handelaren onder de reikwijdte van de Wwft indien er een bedrag van 10.000 euro in contanten mee gemoeid is. Met dit wetsvoorstel worden ook handelaren onder de Wwft gebracht als er sprake is van een girale betaling: een handelaar valt onder de Wwft bij een bedrag van 10.000 euro dat zowel giraal als contant betaald kan worden. Bij de koop en verkoop van kunstvoorwerpen geldt eveneens dat bij het vaststellen van de hoogte van het bedrag het irrelevant is of dit bedrag in één handeling wordt betaald, of door middel van meerdere handelingen waartussen een verband bestaat.

Ter implementatie van artikel 2, derde lid, onderdeel d, breidt het wetsvoorstel de reikwijdte van de Wwft uit voor (rechts)personen die bemiddelen bij de verhuur van onroerend goed, met betrekking tot transacties waarvoor de maandelijkse huurprijs 10.000 euro of meer bedraagt. Vanaf dit bedrag gaan de verplichtingen van de Wwft gelden, zoals het doen van cliëntenonderzoek, het monitoren van transacties en het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland.

3.2. Het aanpakken van de risico's m.b.t. witwassen en terrorismefinanciering met virtuele valuta

3.2.1. Poortwachterfunctie

Om de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel te beschermen is, naar internationale standaarden, gekozen voor een systeem met poortwachters. Deze poortwachters doen onderzoek bij hun dienstverlening naar hun cliënt ter voorkoming van witwassen of financiering van terrorisme. Naast onder meer financiële instellingen en beroepsbeoefenaars als belastingadviseurs, accountants, notarissen en advocaten, is het van belang dat ook aanbieders van bewaarportemonnees en wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta als poortwachters gaan fungeren. Via deze aanbieders kunnen virtuele valuta namelijk worden omgezet in fiduciaire valuta en zo het financiële stelsel binnen komen. Dat geldt ook voor aanbieders die een bewaarportemonnee aanbieden en via de privésleutel beschikking hebben over de virtuele valuta van hun gebruikers. Doordat deze aanbieders onder de reikwijdte van de Wwft worden gebracht, krijgen zij de rol van poortwachter toebedeeld, aangezien zij dan net als andere instellingen onderzoek moeten doen naar hun cliënten, transacties dienen te monitoren en ongebruikelijke transacties dienen te melden bij de FIU-Nederland. Van poortwachters wordt verwacht dat zij zich voorafgaand en tijdens hun dienstverlening inspannen om te voorkomen dat het Nederlandse financiële stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Om deze rol te kunnen vervullen moet de bedrijfsvoering zo worden ingericht dat integriteitrisico's worden signaleerd en beheerst. In dat kader wordt van poortwachters, en dus van deze aanbieders, verwacht dat zij bij hun dienstverlening voortdurend onderzoeken of hun cliënten betrokken zijn bij niet-integer handelen, zoals witwassen of financieren van terrorisme. Om potentieel misbruik te onderkennen, dienen poortwachters zich op de hoogte te stellen van hun cliënten en de ratio van hun dienstverlening: waarom wil men toegang tot het Nederlandse financiële stelsel?

3.2.2. Registratieplicht

De richtlijn schrijft voor dat aanbieders van wisseldiensten tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnees geregistreerd moeten worden. De registratieplicht is ingegeven omdat bij deze diensten een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat. Dit hangt samen met de anonimiteit die gepaard gaat met transacties met virtuele valuta. Gezien de risico's die samenhangen met de dienstverlening van deze aanbieders, is een registratieplicht voor deze aanbieders noodzakelijk. Registratie is een voorwaarde voor het kunnen aanbieden van diensten in of vanuit Nederland. Een aanbieder kan zijn dienstverlening dus niet starten (of voortzetten) zonder dat hij bij DNB is geregistreerd. DNB kan registratie weigeren indien zij niet overtuigd is van de bij de registratie aangeleverde gegevens of indien de dagelijks beleidsbepalers niet betrouwbaar en geschikt zijn bevonden. Deze voorwaarde volgt rechtstreeks uit de richtlijn die bepaalt dat de personen die binnen deze aanbieders een leidinggevende functie hebben geschikt en betrouwbaar moeten zijn. Daarnaast kan DNB de registratie doorhalen indien een aanbieder niet voldoet aan de eisen van de Wwft of de Sanctiewet 1977. Indien DNB de registratie doorhaalt, heeft dit tot gevolg dat een aanbieder zijn dienstverlening moet beëindigen. De verplichting om zich te registeren geldt voor een ieder die in Nederland woonachtig of gevestigd is, of zijn zetel heeft en die beroeps- of bedrijfsmatig wisseldiensten of bewaarportemonnees in of vanuit Nederland wil aanbieden. Dat geldt eveneens voor de aanbieder die vanuit een andere lidstaat in Nederland diensten wil aanbieden, ongeacht of die aanbieder reeds in die andere lidstaat is geregistreerd. Hetzelfde

geldt voor de aanbieder die vanuit Nederland enkel grensoverschrijdend diensten verleent. De registratieplicht is dus niet te omzeilen door alleen buiten Nederland diensten aan te bieden.

Voor een ieder die woonachtig of gevestigd is, of zijn zetel heeft in een derde land geldt een verbod om in Nederland wisseldiensten of bewaarportemonnees aan te bieden. Een uitzondering op dit verbod is alleen mogelijk indien een aanbieder woonachtig of gevestigd is, of zijn zetel heeft in een derde land dat door Onze Minister is aangewezen. Onze Minister kan een derde land alleen aanwijzen als daar een vergelijkbaar regelgevend kader geldt en vergelijkbaar toezicht wordt uitgeoefend.

3.2.3. Uitvoering en toezicht

Zoals hiervoor aan de orde is geweest, dienen aanbieders van wisseldiensten tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en van bewaarportemonnees, te voldoen aan alle Wwft-verplichtingen. Gelet op de eerder benadrukte risico's en de poortwachterfunctie van deze aanbieders, is het van belang dat er goed en voldoende risicogebaseerd toezicht plaatsvindt. In het wetsvoorstel wordt DNB aangewezen als Wwft-toezichthouder voor deze aanbieders. DNB zal dus toezicht houden op de *integriteit* van deze aanbieders. Dit past goed binnen het integriteitstoezicht dat DNB reeds uitoefent. Zo is DNB aangewezen als Wwft-toezichthouder op onder meer banken, de meeste financiële instellingen, trustkantoren en wisselinstellingen. Het toezicht op aanbieders van wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta en van bewaarportemonnees sluit hierbij aan, met name omdat de risico's zich vooral zullen manifesteren op het moment dat virtuele valuta, al dan niet via omzetting naar fiduciaire valuta, het financiële stelsel binnen komen. Bovendien bieden sommige van de hiervoor genoemde instellingen die onder het integriteitstoezicht van DNB staan, reeds activiteiten aan met virtuele valuta. Ook dit maakt dat DNB de meest geëigende toezichthouder is voor deze aanbieders.

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, houdt DNB toezicht op aanbieders die beroeps- of bedrijfsmatig wisseldiensten of bewaarportemonnees *in of vanuit Nederland* aanbieden. Het Europese Hof heeft in haar jurisprudentie nadere duiding gegeven over welke uitgangspunten onder meer van belang zijn bij het bepalen of een aanbieder zijn «activiteiten richt op» (de markt van) een lidstaat.⁶ Het betrof daarbij de vraag volgens welke criteria een aanbieder wiens activiteit op zijn internetsite wordt voorgesteld, kan worden geacht te «richten» op de lidstaat waar de consument woonplaats heeft en of het hiervoor volstaat dat deze site via internet kan worden geraadpleegd. Het Hof bepaalde dat het feit dat een internetsite toegankelijk is op zich niet volstaat om een rechtsgeldige overeenkomst tot stand te brengen tussen de aanbieder en de consument uit een bepaalde lidstaat. Hiervoor is wel van belang dat de aanbieder *zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in één of meerdere andere lidstaten [dan waar de aanbieder zelf woonachtig of gevestigd is], waaronder de lidstaat waar de consument zijn woonplaats heeft.* Het Hof neemt daarbij in overweging dat *vóór het sluiten van de overeenkomst met de consument aanwijzingen moeten zijn dat de aanbieder van plan was om diensten aan te bieden met consumenten die woonplaats hebben in andere lidstaten, in die zin dat hij bereid was om met deze consumenten een overeenkomst te sluiten.*⁷ Het feit dat op de website van de aanbieder enkel een nationaal adres en telefoonnummer wordt vermeld, is geen aanwijzing. Volgens het Hof valt onder de relevante aanwijzingen in zijn algemeenheid «*elke duidelijke uitdrukking van de wil om de consumenten in [een bepaalde]*

⁶ HvJ EU 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08, *Pammer* en C-144/09, *Alpenhof*, (n.n.g.), ECLI:EU:C:2010:740

⁷ R.o. 75 en 76.

*lidstaat als klanten te winnen.*⁸ Het hof geeft vervolgens een niet limitatieve lijst van aanwijzingen die «eventueel in hun onderling verband beschouwd» het bewijs leveren dat een activiteit gericht is op de lidstaat waar de consument woont. Enkele voorbeelden daarvan zijn het feit dat de aanbieder een zoekmachinedienst (zoals Google) betaalt om advertenties te laten zien in andere of meerdere lidstaten, of dat de aanbieder op zijn website reviews van klanten uit andere lidstaten laat zien. Andere aspecten die relevant kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld het internationale karakter van de dienst, het feit dat de website in een andere taal kan worden geraadpleegd of het feit dat met andere munteenheden kan worden betaald. Uit deze jurisprudentie kan worden afgeleid dat meerdere factoren relevant kunnen zijn bij het bepalen van een antwoord op de vraag of een aanbieder zich richt op de Nederlandse markt. Per geval of per aanbieder zal moeten worden bepaald of dit het geval is.

3.2.4. Uitvoering bestuurderstoetsing

Bij een beoordeling van geschiktheid stelt De Nederlandsche Bank (DNB) vast of de kandidaat beschikt over voldoende relevante kennis, vaardigheden en professioneel gedrag om de functie te vervullen. Dit blijkt onder andere uit opleiding, werkervaring en competenties. De geschiktheids-toets is gekoppeld aan een functie. Indien deze functie of het takenpakket verandert kan het daarom noodzakelijk zijn om een nieuwe beoordeling uit te voeren. Daarnaast dient de betrouwbaarheid van een kandidaat buiten twijfel te staan. Het gaat daarbij om voornemens, handelingen en met name ook antecedenten die het vervullen van de functie in de weg staan. Een beoordeling van de betrouwbaarheid is in beginsel eenmalig. Deze beoordeling blijft gelden tenzij een verandering in relevante feiten of omstandigheden aanleiding geeft om de betrouwbaarheid opnieuw te bezien. Een beoordeling van de betrouwbaarheid heeft betrekking op de kandidaat en is, in tegenstelling tot de beoordeling van de geschiktheid, niet afhankelijk van de functie of het takenpakket.

3.2.5. Inzichtelijke formele en feitelijke zeggenschapsstructuur

Van aanbieders van wisseldiensten en bewaarportemonnees wordt verwacht dat zij inzicht geven in hun feitelijke en formele zeggenschapsstructuur. Een ondoorzichtige zeggenschapsstructuur kan DNB belemmeren in het uitvoeren van effectief toezicht. Daarom dient een aanbieder van omwisseldiensten of van bewaarportemonnees dan ook te waarborgen dat de zeggenschapsstructuur waarbinnen hij met andere (rechts)personen is verbonden, niet dusdanig ondoorzichtig is dat deze aan het toezicht van DNB in de weg staat. Daarbij is het uitgangspunt dat het voor DNB inzichtelijk dient te zijn op welke wijze de zeggenschap in de genoemde aanbieders is georganiseerd en door welke natuurlijke personen de zeggenschap wordt uitgeoefend. Van belang is dat niet alleen de formele zeggenschapsstructuur, maar ook de feitelijke zeggenschapsstructuur voldoende inzichtelijk is voor de toezichthouder. De feitelijke zeggenschapsstructuur tussen natuurlijke personen en rechtspersonen kan afwijken van de juridische structuur waarvan de aanbieder deel uitmaakt. Indien dit verschil niet (voldoende) bij DNB bekend is, kan dit belemmerend werken voor de uitoefening van haar toezicht.

3.2.6. Beheerste en integere bedrijfsvoering

Aanbieders van wisseldiensten en bewaarportemonnees dienen over een beheerste en integere bedrijfsvoering te beschikken. De regels over de integere bedrijfsvoering en beheerste bedrijfsuitoefening sluiten in hoofdlijnen aan bij vergelijkbare normen die voor instellingen op grond van de Wft gelden. Het gaat dan om regels, maatregelen en procedures die deze aanbieders moet hanteren om de bedrijfsprocessen en de

⁸ R.o. 80.

bedrijfsrisico's beheersbaar te maken en die de integriteit van de aanbieder moeten waarborgen. Daarbij is de gedachte dat een organisatie die zelf intrinsiek integer is minder geneigd zal zijn om cliënten te accepteren die dat niet zijn.

3.3. Derde-hoogrisicolanden

Een instelling dient verscherpt cliëntenonderzoek toe te passen in het geval dat een cliënt woonachtig of gevestigd is, of zijn zetel heeft in een staat die door de Europese Commissie is aangewezen als een staat met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme. Naast dit verscherpte cliëntenonderzoek wordt in dit wetsvoorstel voor deze situatie nog een aantal aanvullende maatregelen verplicht gesteld. Zo dient een instelling aanvullende informatie te verzamelen over a) deze cliënten en uiteindelijk belanghebbenden, b) het doel en de aard van de zakelijke relatie, c) de herkomst van de fondsen die bij de zakelijke relatie of transactie gebruikt worden en de bron van het vermogen van deze cliënten en van deze uiteindelijk belanghebbenden, d) de achtergrond van en beweegredenen voor de voorgenomen of verrichte transacties van deze cliënten en e) het verkrijgen van goedkeuring van het hoger leidinggevend personeel voor het aangaan of voortzetten van een zakelijke relatie. Daarnaast dient een instelling de zakelijke relatie met en de transacties van deze cliënten te onderwerpen aan een verscherpte controle, door het aantal controles en de frequentie van actualiseren van gegevens over deze cliënten en uiteindelijk belanghebbenden te verhogen en door transactiepatronen te selecteren die nader onderzocht moeten worden. Voor een deel zijn deze maatregelen reeds opgenomen in de Wwft, maar bepaalt de Wwft dat deze maatregelen alleen gaan gelden als bij ministeriële regeling wordt bepaald dat instellingen deze maatregelen moeten toepassen. Op dit moment is er geen ministeriële regeling. Door de implementatie van de richtlijn worden deze en andere aanvullende maatregelen verplicht voorgeschreven in alle gevallen dat een instelling via haar cliënten te maken krijgt met derde-hoogrisicolanden.

Naast deze voorgeschreven lijst van verplichte aanvullende maatregelen van verscherpt cliëntenonderzoek, wordt er een «illustratieve» lijst van tegenmaatregelen in de Wwft opgenomen, die bij ministeriële regeling verplicht kunnen worden gesteld. In die ministeriële regeling kan een instelling of categorie instellingen worden verplicht om één of meerdere van deze tegenmaatregelen te verrichten. Het betreffen maatregelen om de door de instelling vastgestelde hoge risico's te mitigeren, zoals het invoeren van verscherpte meldmechanismen of het systematisch melden van transacties, het beperken of beëindigen van zakelijke relaties in of transacties naar die staten, maar ook een verbod om in die staten een dochteronderneming, bijkantoor of betaaldienstagent te vestigen of het stellen van strengere eisen aan de uitvoering van een externe audit voor in die staten gevestigde dochterondernemingen, bijkantoren of betaaldienstagenten.

Het verscherpt cliëntenonderzoek in het geval dat een cliënt woonachtig of gevestigd is, of zijn zetel heeft in een staat met een hoger risico, bestaat dus ten minste uit de hierboven weergegeven verplichte aanvullende maatregelen. Daar bovenop kan een instelling bij ministeriële regeling worden verplicht tot het toepassen van nog meer tegenmaatregelen.

3.4 Uitwisseling van informatie tussen autoriteiten

Bij het voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme is het van groot belang dat er sprake is van effectief toezicht en opsporing. Hiervoor is goede informatie en het delen van informatie

tussen autoriteiten onmisbaar. Dit geldt zowel binnen lidstaten als tussen de lidstaten. Het wetsvoorstel verplicht tot het delen van bepaalde informatie en maakt daarnaast nog andere mogelijkheden voor het uitwisselen van informatie mogelijk en beoogt daarmee de samenwerking bij het voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme zowel tussen als binnen lidstaten te verbeteren.

De Wwft bevat momenteel al een aantal bepalingen met betrekking tot de uitwisseling van informatie. Daarin is voor integriteittoezichthouders de mogelijkheid opgenomen om onderling informatie uit te wisselen. Niet alleen voor verschillende integriteittoezichthouders binnen Nederland, maar ook met integriteittoezichthouders in andere lidstaten. Deze samenwerking is van belang voor het effectief toezicht op een meldplichtige instelling die in meerdere lidstaten vestigingen heeft.

Met dit wetsvoorstel worden er drie nieuwe mogelijkheden tot het uitwisselen van informatie toegevoegd. De eerste toevoeging betreft de mogelijkheid om informatie uit te wisselen tussen de toezichthoudende autoriteiten die in het kader van de anti-witwasrichtlijn toezicht uitoefenen op banken en financiële instellingen en andere toezichthouders die zijn belast met het toezicht op deze instellingen. Het doel van deze aanpassing is om belemmeringen weg te nemen in het toezicht op deze instellingen. Het kan daarbij niet gaan om zonder aanleiding onbeperkt uitwisselen van informatie. Met name de mogelijkheid voor prudentiële of gedragstoezichthouders en integriteittoezichthouders om onderling informatie uit te wisselen, is van belang voor het uitoefenen van effectief toezicht. Wwft-informatie is vaak onmisbaar voor het prudentiële toezicht op banken en financiële ondernemingen. Wwft-informatie kan bijvoorbeeld van belang zijn voor de beoordeling van de integere bedrijfsvoering, die plaatsvindt in het kader van het prudentieel toezicht. Het beroepsgeheim waar Wwft-toezichthouders aan gebonden zijn, staat in sommige gevallen een goede samenwerking in de weg tussen Wwft-toezichthouders en prudentiële of gedragstoezichthouders. Dit vormt een belemmering voor de financiële stabiliteit van deze instellingen en kan risico's op hiaten in het integriteitstoezicht op deze instellingen met zich brengen. Recente gevallen in een aantal Europese lidstaten tonen aan dat de mogelijkheid van uitwisseling van informatie tussen beide soorten toezichthouders essentieel is en een belangrijke voorwaarde vormt om effectief prudentieel en integriteitstoezicht te kunnen uitoefenen.

Ten tweede maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om informatie uit te wisselen tussen nationale toezichthoudende autoriteiten die ingevolge de Wwft zijn belast met het toezicht op de Wwft en andere nationale autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van het bestrijden of onderzoeken van witwassen en de daarmee verband houdende basisdelicten of terrorismefinanciering. Eén van de doelen van de richtlijn is om de informatie-uitwisseling te verbeteren tussen Wwft-toezichthouders en andere toezichthouders op de financiële markten. Hieraan leveren de instanties binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC) een belangrijke bijdrage. Het FEC is een permanent samenwerkingsverband dat speciaal is opgezet voor de versterking van de integriteit van de financiële sector. De instanties binnen het FEC zijn de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), de Nationale Politie, de Financiële Inlichtingen Eenheid (FIU) en het Openbaar Ministerie (OM) belast met deze taak. Waar meerdere partijen een taak vervullen bij het bestrijden en voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, zijn samenwerking en informatie-uitwisseling tussen deze partijen noodzakelijk om die taakvervulling effectief te maken.

Sinds 2014 hebben DNB en de AFM op grond van artikel 1:93, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op het financieel toezicht (Wft) de bevoegdheid om vertrouwelijke informatie die op grond van het financiële toezicht is verkregen, met de overige instanties binnen het FEC te delen. Voor Wwft-toezichthouders bestaat er echter nog geen mogelijkheid om vertrouwelijke informatie die op grond van de Wwft is verkregen te delen met partijen binnen het FEC die geen toezicht houden op grond van de Wwft. In de praktijk is gebleken dat dit de samenwerking en de informatie-uitwisseling minder effectief maakt.

Eén van de belemmeringen waar Wwft-toezichthouders op stuiten bij het delen van bevindingen betreft het feit dat bepaalde verplichtingen deels hun grondslag kennen in Wft-regels die tot doel hebben de integere bedrijfsvoering van een financiële instelling te waarborgen, en deels in de Wwft die ziet op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. Een voorbeeld hiervan is de verplichting voor banken om transacties te monitoren en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Om dit te kunnen doen is het van cruciaal belang dat banken beschikken over een effectief transactiemonitoringsproces.⁹ Dit proces kent zijn wettelijke grondslag deels in de Wft en deels in de Wwft. Indien DNB nu gegevens wil uitwisselen met FEC-partners, moet thans dus zeer secuur worden bekeken welke gegevens hun grondslag kennen in een Wft-verplichting en welke gegevens in een Wwft-verplichting. Gegevens die DNB in het kader van haar toezicht op de Wft heeft verkregen, kunnen op grond van artikel 1:93, tweede lid, Wft wel gedeeld worden, terwijl gegevens die DNB op grond van de Wwft heeft gekregen en die samenhangen met hetzelfde transactiemonitoringsproces niet gedeeld kunnen worden met FEC-partners nu de Wwft daarvoor geen ruimte biedt.

Dit verschil tussen de Wft en de Wwft met betrekking tot de mogelijkheid om informatie te delen met FEC-partners belemmert de samenwerking binnen het FEC-verband en maakt deze minder effectief. Daarom wordt voorgesteld om de Wwft-toezichthouders de mogelijkheid te bieden om informatie met de genoemde partijen uit te wisselen voor zover de gegevens of inlichtingen dienstig zijn voor de uitoefening van de wettelijke taken van betrokken partijen.

Ten derde maakt dit wetsvoorstel informatiedeling mogelijk tussen bevoegde autoriteiten (integriteittoezichthouders) en voor onderzoek verantwoordelijke autoriteiten, namelijk Europese en nationale parlementaire onderzoekscommissies en de Algemene Rekenkamer.

3.5. Anonieme, vooraf betaalde betaalinstrumenten

In het wetsvoorstel worden de limieten en maximale bedragen bij elektronische prepaidkaarten waarbij instellingen mogen afzien van het toepassen van cliëntenonderzoeksmaatregelen, verder verlaagd. Op dit moment is het een instelling toegestaan om af te zien van het toepassen van cliëntenonderzoek bij een limiet van 500 euro voor het bedrag dat op de kaart kan worden opgeslagen in het geval dat de kaart alleen binnen Nederland gebruikt kan worden en bij een limiet van 250 euro voor de betalingstransacties die per maand kunnen worden verricht. In beide gevallen worden de limieten verlaagd naar 150 euro. Dit brengt met zich dat er in meer gevallen cliëntenonderzoek moet worden verricht. Hetzelfde geldt in het geval er sprake is van terugbetaling in contanten, dan wel opname in contanten. In dergelijke gevallen mag worden afgezien van het toepassen van cliëntenonderzoek indien de geldwaarde van het elektronisch geld 50 euro bedraagt. Voorheen was de limiet 100 euro.

⁹ Artikel 14, vierde lid, 4 Bpr, artikelen 2a, eerste lid, en 3, tweede lid, onder d, Wwft.

Verder worden er beperkingen gesteld aan online transacties (betalingen) met elektronisch geld, oftewel betalingen op afstand als bedoeld in de herziene richtlijn betaaldiensten¹⁰. Voor online betalingen met elektronisch geld mag tot een bedrag van 50 euro per transactie worden afgezien van cliëntenonderzoeksmaatregelen. Indien het online betaalde bedrag hoger is dan 50 euro, dient er wel cliëntenonderzoek plaats te vinden. Tot slot is opgenomen dat banken en andere financiële instellingen alleen betalingen met anonieme prepaidkaarten die afkomstig zijn uit derde landen mogen accepteren indien die prepaidkaarten voldoen aan eisen die gelijkwaardig zijn aan de eisen die de Wwft aan anonieme prepaidkaarten stelt.

4. Financiële gevolgen en regeldruk van het wetsvoorstel

4.1. Gevolgen voor het bedrijfsleven

In deze paragraaf wordt toegelicht welke onderdelen van het wetsvoorstel gevolgen hebben voor de regeldruk van instellingen die binnen de reikwijdte van de Wwft vallen. Daarnaast heeft ook de Europese Commissie in een eerder stadium aandacht besteed aan de verwachte gevolgen van de wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn in een impact assessment van 5 juli 2016.¹¹

4.1.1. Nieuwe instellingen binnen de reikwijdte van de Wwft

De instellingen die binnen de reikwijdte van de Wwft vallen worden met het onderhavige wetsvoorstel uitgebreid. Dit is uiteengezet in paragraaf 3.1 van deze toelichting.

Voor personen die handelen in kunstvoorwerpen geldt al dat zij binnen de reikwijdte van de Wwft vallen voor een bedrag van 10.000 euro of meer in contanten. Nu ook girale transacties van een bedrag van 10.000 euro of meer onder de reikwijdte komen te vallen, zal het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties door deze handelaren bij de FIU-Nederland toenemen. Omdat op voorhand onduidelijk is om hoeveel meldingen van ongebruikelijke transacties het gaat, is het niet mogelijk om een betrouwbare inschatting te geven van de regeldruk voor deze instellingen.

Voor personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen, geldt dat ook het bemiddelen bij de verhuur van onroerend goed vanaf een maandelijkse huurprijs van 10.000 euro of meer onder de reikwijdte van de Wwft komt te vallen. Dit betekent dat er in die gevallen cliëntenonderzoek moet worden verricht en ongebruikelijke transacties dienen te worden gemeld bij FIU-Nederland. De kans bestaat dat het om bestaande cliënten gaat, waarover al informatie beschikbaar is. Daarom is de verwachting dat de kosten die gemoeid zijn met het vormen van de cliëntacceptatiedossiers naar verwachting beperkt zullen zijn. Geschat wordt dat het zal gaan om 78 euro per cliënt (twee uur per cliënt, uitgaande van een gemiddeld uurtarief van 39 euro). Voor het actueel houden van de gegevens die uit

¹⁰ Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG, (PbEU 2015, L 337).

¹¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC, SWD/2016/0223 final – 2016/0208 (COD)

hoofde van het cliëntenonderzoek moeten worden verzameld, worden de kosten per cliënt geschat op 58,50 euro (3 keer een half uur per cliënt, uitgaande van een uurtarief van 39 euro).

Tot slot worden aanbieders van bewaarportemonnees en aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta onder het bereik van de Wwft gebracht.

Aanbieders van virtuele valuta	Geschat aantal
- Wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta	- 27
- Bewaarportemonnees	- 3
Totaal	30

Voor bovenstaande aanbieders die aan de verplichtingen van de Wwft moeten gaan voldoen, geldt in de eerste plaats dat zij eenmalige kosten zullen maken voor investeringen in ICT-systemen en het opstellen van beleid en procedures. De nalevingskosten worden, rekening houdend met de diversiteit aan deze aanbieders, geschat op 20.000 euro per aanbieder. Het opstellen van beleid en procedures door een hoogopgeleide medewerker per aanbieder neemt naar schatting 80 uur in beslag. De eenmalige kosten voor het opstellen van beleid en procedures zullen derhalve 4.320 euro per aanbieder bedragen (uitgaande van een uurtarief van 54 euro).¹² Het totaal aan eenmalige nalevingskosten, uitgaande van 30 aanbieders, bedraagt derhalve 129.600 euro.

Een schatting van de doorlopende kosten voor deze aanbieders luidt als volgt. Het totale bedrag dat gemoeid zal zijn met het cliëntenonderzoek door een deze aanbieders wordt geschat op 39 euro per cliënt (een minimum van een uur per cliënt, uitgaande van een verscherpt cliëntenonderzoek en een uurtarief van 39 euro voor administratief personeel).¹³ Geschat wordt dat de toename van de administratieve lasten als gevolg van de meldplicht voor deze aanbieders 1.950 euro per jaar bedraagt (uitgaande van 50 meldingen per jaar, één uur voor het melden van een ongebruikelijke transactie bij de FIU-Nederland en een uurtarief van 39 euro). Op basis hiervan zouden de totale nalevingskosten die per jaar gepaard gaan met het melden van ongebruikelijke transacties door deze instellingen geschat worden op 58.500 euro.

4.1.2. Risicomanagement voor nieuwe instellingen

Nieuwe instellingen dienen tevens een risicobeoordeling op te stellen en nieuw beleid, procedures en maatregelen te ontwikkelen. De hiertoe benodigde werkzaamheden zullen, indien een instelling daarover beschikt, doorgaans worden verricht door degene die de compliance functie vervult. De maatregelen die een instelling neemt om een risicobeoordeling op te stellen dienen te worden afgestemd op de aard en omvang van de instelling. Aangenomen wordt dat de eenmalige kosten hiervan variëren van 780 euro tot 4.320 euro (uitgaande van een uurtarief dat ligt tussen 39 euro en 54 euro en een tijdsbesteding tussen de 20 en 80 uur). Gemiddeld genomen brengt de verplichting tot het opstellen van een risicobeoordeling en daarop gebaseerd beleid naar verwachting 76.500 euro aan eenmalige nalevingskosten met zich (uitgaande van 30 aanbieders).

¹² Bron: Bijlage IV.D bij het Handboek Meting Regeldrukkosten, versie d.d. 1 januari 2018, bruto uurloon voor hoogopgeleide medewerker gemeten door het CBS in 2016

¹³ Bron: Bijlage IV.D bij het Handboek Meting Regeldrukkosten, versie d.d. 1 januari 2018, bruto uurloon voor administratie personeel gemeten door het CBS in 2016.

Aan het actueel houden van de risicobeoordeling en de daarop gebaseerde gedragslijnen, procedures en maatregelen ligt een risicogebaseerde benadering ten grondslag die met zich brengt dat de maatregelen die hiertoe genomen moeten worden per instelling kunnen verschillen. Geschat wordt dat dit voor de instellingen op jaarbasis zal variëren van 780 euro tot 10.800 euro (uitgaande van een tijdsbesteding variërend van 20 tot 200 uur per jaar en een uurloon dat ligt tussen de 39 euro en 54 euro).

Daarnaast zullen bij sommige van deze aanbieders nalevingskosten voortvloeien uit de verplichting om een compliance functie in te richten. In de meeste gevallen zal binnen het bestaande personeelsbestand een compliance- of auditfunctie kunnen worden ingericht, of is deze functie mogelijk al ingericht, zodat er geen of beperkte extra nalevingskosten zullen zijn. In de situatie dat een instelling hiervoor geen ruimte heeft binnen het bestaande personeelsbestand zal een extra arbeidsplek moeten worden gecreëerd. De kosten daarvan zullen op jaarbasis 49.760 euro bedragen.¹⁴

4.1.3. Betrouwbaarheid en geschiktheid voor nieuwe instellingen

Het wetsvoorstel brengt ook een toename van de regeldruk met zich in het kader van het geschiktheidsvereiste dat zal gaan gelden voor de dagelijks beleidsbepalers van aanbieders van wisseldiensten tussen virtuele valuta en fiatvaluta en aanbieders van bewaarportemonnees en de personen die toezicht houden op het beleid en de algemene gang van zaken binnen deze aanbieders. Uit door de toezichhoudende autoriteiten verstrekte gegevens blijkt dat het gaat om 30 aanbieders. Voor de (mede)beleidsbepalers en uiteindelijk belanghebbenden van deze aanbieders geldt daarnaast tevens een betrouwbaarheidsvereiste.

De benodigde tijd voor het verzamelen van de voor de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoetsing noodzakelijke informatie zal per te toetsen persoon naar verwachting variëren tussen de vier tot zes uur. Aangezien de benodigde werkzaamheden (gedeeltelijk) kunnen worden verricht door personeelsmedewerkers zullen er voorts verschillende uurtarieven van toepassing zijn. Uitgaande van een gemiddeld uurtarief van 65,50 euro¹⁵ betreft het een toename van de regeldruk van 262 euro tot 393 euro per persoon. Uitgaande van twee te toetsen personen per instelling, zal dit in totaal tot een gemiddelde lastenverzwaring van 19.650 euro leiden (twee maal 327,50 euro en uitgaande van 30 aanbieders).

4.1.4. Aanvullende maatregelen van verscherpt cliëntenonderzoek ten aanzien derde landen met een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering

Voor alle instellingen die onder de reikwijdte van de Wwft vallen, worden de verplichtingen met betrekking tot het verscherpt cliëntenonderzoek uitgebreid in het geval een instelling te maken krijgt met transacties, zakelijke relaties en correspondentbankrelaties die verband houden met landen die door de Europese Commissie zijn aangewezen als staten met een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering. Deze verplichtingen zien op het verzamelen van extra informatie, het verkrijgen van goedkeuring van het hoger leidinggevend personeel voor het aangaan of voortzetten van een zakelijke relatie en het uitvoeren van een verscherpte controle op de zakelijke relaties en transacties van cliënten. Geschat wordt

¹⁴ Bron: Bijlage 5 bij het Handboek meting regeldruk, versie d.d. 1 juli 2014, gemiddelde van het bruto uurloon van een manager en administratief medewerker, zoals gemeten door het CBS.

¹⁵ Bron: Bijlage IV.D bij het Handboek Meting Regeldrukkosten, versie d.d. 1 januari 2018, gemiddelde van het bruto uurloon van een leidinggevende/manager en hoogopgeleide medewerker gemeten door het CBS in 2016.

dat de kosten van deze aanvullende maatregelen van verscherpt cliëntenonderzoek voor instellingen op jaarbasis zal variëren van 1.080 euro tot 15.400 euro (uitgaande van een tijdsbesteding variërend van 20 tot 200 uur per jaar en een uurloon dat ligt tussen de 54 euro en 77 euro).¹⁶

4.2. Gevolgen voor de toezichthoudende autoriteiten

Het onderhavige wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor de toezichthoudende autoriteiten. Een toename van de kosten voor het Wwft toezicht wordt met name voorzien voor DNB, die zal worden belast met de uitvoering en handhaving van de onderhavige wet voor zover het de aanbieders van bewaarportemonnees en aanbieders die zich bezighouden met diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta betreft.

Met betrekking tot de koop en verkoop van kunstvoorwerpen geldt dat het Bureau Toezicht Wwft toezicht zal gaan uitoefenen op girale transacties van 10.000 euro of meer. Aangezien het toezicht op de kunstsector reeds onderdeel uitmaakte van de taken van het Bureau Toezicht Wwft, zullen de gevolgen van deze wijzigingen beperkt zijn. Hetzelfde geldt voor de natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen, die nu ook het tot stand brengen en sluiten van een overeenkomst tot huur vanaf een maandelijkse huurprijs van 10.000 euro of meer omvat, en die nu onder de reikwijdte van de Wwft komen te vallen.

4.3. Gevolgen voor de FIU-Nederland

Het wetsvoorstel bevat de verplichting voor de FIU-Nederland om een centraal contactpunt aan te wijzen dat verantwoordelijk is voor de ontvangst van verzoeken van een FIU van een andere lidstaat tot het aanleveren van gegevens of inlichtingen over een instelling die in Nederland gevestigd is. De daadwerkelijke gevolgen van deze verplichting zullen minimaal zijn, omdat FIU's al geruime tijd onderling informatie met elkaar uitwisselen, waardoor het proces voor de ontvangst van buitenlandse verzoeken bij de FIU-Nederland al zo is ingericht dat hiervoor feitelijk al één verantwoordelijke is aangewezen.

De reikwijdte van de richtlijn wordt uitgebreid. Dit heeft als gevolg dat er meer meldingsplichtige instellingen komen of dat voor bestaande meldingsplichtige instellingen de grens om ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland, wordt verlaagd. Door deze uitbreiding van de reikwijdte zullen er meer ongebruikelijke transacties worden gemeld bij de FIU-Nederland. Zo zullen ook aanbieders van bewaarportemonnees en aanbieders van omwisseldiensten voor virtuele valuta ongebruikelijke transacties moeten gaan melden. Hetzelfde geldt voor (rechts)personen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen, indien zij onroerend goed verhuren vanaf een maandelijkse huurprijs van 10.000 euro of meer, als ook voor de (rechts)personen binnen de kunstsector wanneer zij te maken hebben met girale betalingen van 10.000 euro of meer.

¹⁶ Bron: Bijlage IV.D bij het Handboek Meting Regeldrukkosten, versie d.d. 1 januari 2018, gemiddelde van het bruto uurloon van een leidinggevende/manager en hoogopgeleide medewerker gemeten door het CBS in 2016.

4.4. Adviescollege Toetsing en Regeldruk

Het adviescollege Toetsing en Regeldruk (ATR) is om advies gevraagd en adviseert om gebruikers van diensten met virtuele valuta actief te informeren over de vergunningplicht. In dit verband is relevant dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de vergunningplicht voor deze aanbieders is gewijzigd in een registratieplicht. Het adviescollege merkt op dat het van belang is dat klanten van deze diensten zich bewust zijn van de vergunningplicht, maar dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat dit het geval is, omdat deze klanten bij deze diensten gebruik maken van virtuele valuta die zich digitaal verplaatsen en aan geen enkele nationale valuta gebonden zijn. Het college acht bewustwording van klanten niet alleen van belang voor het voorkomen van financieren van terrorisme en criminele geldstromen, maar ook voor de klanten zelf, zodat zij geen gebruik zullen maken van ongeregistreerde aanbieders of van aanbieders zonder vergunning. Uiteraard is deze bewustwording ook van belang bij een registratieplicht. Rondom inwerkingtreding van deze wet zal samen met DNB, bij wie de aanbieders zich dienen te registreren, worden bezien hoe de gebruikers actief geïnformeerd kunnen worden over de registratieplicht voor deze aanbieders.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De belangrijkste consequenties van dit wetsvoorstel voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vloeien voort uit de regulering van diensten met virtuele valuta. Er wordt een registratieplicht ingevoerd voor aanbieders van wisseldiensten en bewaarportemonnees voor virtuele valuta. DNB zal het toezicht uitoefenen op deze aanbieders. Deze nieuwe toezichttaak voor DNB past goed binnen het integriteitstoezicht dat DNB reeds uitoefent. Zo is DNB aangewezen als Wwft-toezichthouder op onder meer banken, de meeste financiële instellingen, trustkantoren en wisselinstellingen. Het toezicht op aanbieders van wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta en van bewaarportemonnees sluit hierbij aan, met name omdat de risico's zich vooral zullen manifesteren op het moment dat virtuele valuta, al dan niet via omzetting naar fiduciaire valuta, het financiële stelsel binnen komen. Het toezicht op deze aanbieders sluit daarom goed aan bij de andere toezichttaken die DNB reeds uitoefent in het kader van de Wwft.

6. Verwerking persoonsgegevens

Het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of financieren van terrorisme wordt erkend als een zwaarwegend, algemeen belang in de zin van de regelgeving inzake bescherming van persoonsgegevens. Een zwaarwegend, algemeen belang maakt het mogelijk om, onder strikte voorwaarden, uitzonderingen te maken op bepaalde verboden en geboden ter bescherming van persoonsgegevens. In de vierde anti-witwasrichtlijn wordt hier in artikel 41 nadrukkelijk aandacht aan besteed.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt ten opzichte van de huidige Wwft enkele wijzigingen met zich die betrekking hebben op gegevensbescherming. De verschillende verwerkingen van persoonsgegevens op grond van het onderhavige wetsvoorstel volgen grotendeels rechtstreeks uit de richtlijn. Deze verwerkingen zijn te kwalificeren als een verwerking op grond van een wettelijke verplichting, in de zin van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

In het navolgende wordt stilgestaan bij de wijzigingen en de toetsing daarvan aan de beginselen van doelbegrenzing, noodzaak en evenredigheid.

6.1. Persoonsgegevens in het kader van het cliëntenonderzoek

Wwft-instellingen verwerken persoonsgegevens in het kader van de verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten. Ten opzichte van het huidige recht zullen zij verplicht zijn meer persoonsgegevens te verzamelen in het geval van hoog risicolanden. De aanvullende gegevens die zullen moeten worden verzameld, betreffen een directe implementatie van de richtlijn. Er geldt een bewaartermijn van vijf jaar vanaf het moment dat een zakelijke relatie is beëindigd of een transactie is verricht, voor de persoonsgegevens die uit hoofde van het cliëntenonderzoek worden verzameld. Deze bewaartermijn blijft ongewijzigd. Na het verstrijken van deze termijn dienen de persoonsgegevens te worden vernietigd.

Bij de totstandkoming van de vierde anti-witwasrichtlijn is overwogen dat het belang van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme het verwerken van persoonsgegevens rechtvaardigt. De verwerking van persoonsgegevens vindt plaats ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering. Het verrichten van cliëntenonderzoek draagt in grote mate bij aan het op effectieve wijze voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme. Ook op mondiaal niveau zijn in het kader van de FATF daarover afspraken gemaakt. Ten einde signalen die duiden op onder meer witwassen of terrorismefinanciering te kunnen herkennen, is het verwerven van kennis en informatie over de identiteit van een cliënt onmisbaar. Ook voor het functioneren van de (Nederlandse) autoriteiten is deze informatie essentieel.

Tegelijkertijd dient het verwerken van persoonsgegevens beperkt te blijven tot hetgeen noodzakelijk is voor de naleving van de verplichtingen uit de Wwft. Dit is ook uitdrukkelijk overwogen bij de totstandkoming van de vierde anti-witwasrichtlijnen komt terug in artikel 34a van de Wwft. Persoonsgegevens die zijn verzameld in het kader van het cliëntenonderzoek mogen niet verder worden verwerkt voor een doel dat onverenigbaar is met dit nalevingsdoel.

6.2. Uitbreiding reikwijdte

Op grond van dit wetsvoorstel worden aanbieders van wisseldiensten tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en van bewaarportemonnees toegevoegd aan de Wwft en wordt de reikwijdte voor kunsthandelaars en voor (rechts)personen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken, verbreed. Deze uitbreidingen volgen rechtstreeks uit de richtlijn. Dit betekent dat deze nieuwe partijen nu ook cliëntenonderzoek moeten gaan verrichten en ongebruikelijke transacties melden. Hierbij worden persoonsgegevens verwerkt. Voor deze instellingen gelden de beschermingsmaatregelen zoals deze ook voor de andere Wwft-instellingen van toepassing zijn. Zo is de verwerking gebonden aan het doel van de Wwft, dient een instelling een cliënt vooraf te informeren over het verwerken van de persoonsgegevens en gelden bewaartermijnen en de plicht tot vernietiging van de gegevens na verstrijking daarvan.

6.3. Informatie-uitwisseling tussen autoriteiten

Dit wetsvoorstel regelt een aantal mogelijkheden waarop toezichthouders en andere autoriteiten informatie, waaronder persoonsgegevens, met elkaar kunnen uitwisselen. Deze mogelijkheden volgen uit de richtlijn. De uitwisseling tussen Wwft-toezichthouders op financiële instellingen en prudentiële toezichthouders is dwingend voorgeschreven in de richtlijn. In de Nederlandse situatie betekent dit uitwisseling van informatie tussen de AFM en DNB en intern bij die toezichthouders. Uitwisseling van informatie tussen en binnen die toezichthouders vindt op dit moment binnen het financieel toezicht al veelvuldig plaats en de bescherming van deze gegevens is op een goede wijze geborgd.

Daarnaast regelt het wetsvoorstel uitwisseling tussen de Wwft-toezichthouders en de FEC-partners die zich bezig houden met de bestrijding, de opsporing of vervolging van witwassen en financieren van terrorisme. De richtlijn biedt hiervoor in artikel 57c, tweede lid, een expliciete grondslag. Voor een toelichting op het doel en de noodzaak van deze uitwisseling wordt verwezen naar paragraaf 3.4. De AFM en DNB hebben op dit moment al op grond van de Wft de mogelijkheid om informatie met de FEC-partners uit te wisselen. Voor de uitwisseling met en binnen de FEC-partners bestaan afspraken waarmee de beveiliging van de persoonsgegevens is gewaarborgd. De betrokken autoriteiten verwerken al op verschillende grondslagen persoonsgegevens en zijn toegerust om dit op een zorgvuldige wijze te doen.

Tot slot regelt het wetsvoorstel uitwisseling van informatie tussen Wwft-toezichthouders en voor onderzoek verantwoordelijke autoriteiten, namelijk Europese en nationale parlementaire onderzoekscommissies en de Algemene Rekenkamer. Ook hiervoor biedt de richtlijn in artikel 57c, derde lid, een expliciete grondslag en geldt dat AFM en DNB op dit moment al op grond van de Wft de mogelijkheid hebben om informatie uit te wisselen met parlementaire enquêtecommissies en de Algemene Rekenkamer. Zoals hiervoor al opgemerkt, verwerken de betrokken autoriteiten al op verschillende grondslagen persoonsgegevens en zijn zij toegerust om dit op een zorgvuldige wijze te doen. Voor de uitwisseling van informatie met parlementaire commissies en de Algemene Rekenkamer bestaan waarborgen waarmee de beveiliging van de persoonsgegevens is gewaarborgd. Zo moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan alvorens de Wwft-toezichthouder kan worden verzocht om het verstrekken van toezichtvertrouwelijke informatie. Zo dienen parlementaire enquêtecommissie en de Algemene Rekenkamer zich er telkens van te vergewissen dat de gevraagde gegevens noodzakelijk zijn om hun wettelijke taak uit te kunnen oefenen. De noodzaak van het verkrijgen van toezichtvertrouwelijke informatie staat dus niet op voorhand vast. Of er sprake is van noodzakelijkheid zal steeds van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Hierdoor gaat een beperkende werking uit van het noodzakelijkheidsvereiste: het zorgt er voor dat de Algemene Rekenkamer of de parlementaire enquêtecommissie steeds een goede afweging moet maken met het oog op de vraag of sprake is van noodzakelijkheid. Verder dienen zij de toezichtvertrouwelijke informatie geheim te houden. Dit houdt tevens in dat de verkregen toezichtvertrouwelijke informatie aan geen enkele persoon of autoriteit bekend mag worden gemaakt.

6.4. Advies Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) wijst op enkele overeenkomsten tussen de dataretentierichtlijn en de anti-witwasrichtlijn. De dataretentierichtlijn werd door het Hof ongeldig verklaard omdat deze richtlijn een zeer ruime en bijzonder zware inmenging in het fundamentele recht van

bescherming van persoonsgegevens impliceert zonder dat deze inmenging nauwkeurig is omkaderd door bepalingen die waarborgen dat zij daadwerkelijk beperkt is tot het strikt noodzakelijke. Volgens de AP zijn er verschillen tussen de anti-witwasrichtlijn en de dataretentierichtlijn. Zo is het cliëntenonderzoek in de anti-witwasrichtlijn niet geheel ongericht, maar beperkt tot het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme en is het onderzoek afgestemd op de risicogevoeligheid. De AP wijst ook op de overeenkomsten tussen de dataretentierichtlijn en de vierde anti-witwasrichtlijn. Zo is er volgens de AP bij de anti-witwasrichtlijn eveneens sprake van een «ruime inmenging» in het recht op bescherming van persoonsgegevens. Ook wordt volgens de AP bij de vierde anti-witwasrichtlijn geen onderscheid gemaakt naar de aard en mate van gevoeligheid van gegevens, zoals in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bijzondere persoonsgegevens een bijzondere bescherming genieten. Ook wijst de AP erop dat enkele andere algemene waarborgen met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens in de vierde anti-witwasrichtlijn zwak ontwikkeld zijn zoals het recht op inzage en notificatie in het kader van het cliëntenonderzoek. In dit verband wijst de AP op artikel 65 van de richtlijn, waarin is vastgelegd dat de Commissie een verslag opstelt over de toepassing van de vierde anti-witwasrichtlijn. In dit verslag zal onder andere de wijze waarop de in het Handvest erkende grondrechten en beginselen zijn geëerbiedigd, worden geëvalueerd. De AP adviseert om naar vermogen te bevorderen dat bij die gelegenheid de evenredigheid van de anti-witwasrichtlijn in relatie tot het recht op bescherming van persoonsgegevens ten gronde wordt geadresseerd.

Voorts adviseert de AP om toe te lichten waarom de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid voor Wwft-toezichthouders om gegevens te verstrekken aan de instanties binnen het FEC *noodzakelijk* is voor de naleving van de Wwft. Naar aanleiding van dit advies is de artikelsgewijze toelichting op artikel 22a, eerste lid, onderdeel b, aangevuld. De AP vraagt daarnaast aandacht voor de noodzaak van verstrekking van gegevens aan de AIVD, aangezien de AIVD geen deel meer uitmaakt van het FEC. Naar aanleiding van deze opmerking is de wettekst aangepast. De AIVD is niet langer in artikel 22a opgenomen.

Daarnaast maakt de AP enkele opmerkingen over het verstrekken van gegevens aan toezichthoudende instanties. De AP adviseert allereerst om nader in te gaan op de vraag aan welke toezichthoudende instanties die zijn belast met het toezicht op banken en financiële instellingen gegevens kunnen worden verstrekt en voor welk doel. Naar aanleiding hiervan is de artikelsgewijze toelichting bij artikel 22b, eerste lid, onderdeel a, aangevuld. Ten tweede wijst de AP erop dat de richtlijn in artikel 57bis, tweede lid, onderdeel a en b, zich beperkt tot de uitwisseling van informatie binnen lidstaten en tussen verschillende lidstaten. In het conceptwetsvoorstel dat ter advisering aan de AP werd voorgelegd, werd uitwisseling van informatie mogelijk gemaakt met een «buitenlandse toezichthoudende instantie». De AP merkt terecht op dat dit ruimer is dan de richtlijn voorschrijft. De AP adviseert om de wettekst in overeenstemming te brengen met de richtlijn. Naar aanleiding hiervan zijn artikel 22a en 22b aangepast. In artikel 22b, eerste lid, onderdelen a en b, wordt nu uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen «een buitenlandse toezichthoudende instantie in een andere lidstaat» en een «buitenlandse toezichthoudende instantie in een derde land».

De AP adviseert om in artikel 22, eerste lid, tot uitdrukking te brengen dat het gaat om vertrouwelijke gegevens. Het woord «vertrouwelijke» was abusievelijk niet opgenomen en is alsnog toegevoegd aan artikel 22,

eerste lid, Wwft. Deze formulering sluit ook beter aan bij artikel 1:89, eerste lid, Wft.

Tot slot adviseert de AP om de delegatiegrondslag in artikel 23e, tweede lid, Wwft¹⁷ nader te preciseren. Deze precisering is toegevoegd aan de artikelsgewijze toelichting.

7. Consultatie

In de periode van 11 december 2018 tot en met 15 januari 2019 is een concept van dit wetsvoorstel publiek geconsulteerd. Naar aanleiding van de publieke consultatie zijn 49 reacties ontvangen, waarvan er 31 openbaar zijn. Openbare reacties zijn afkomstig van Dutch Startup Association, Loyens & Loeff N.V., Phoenix Payments B.V., Adfiz, Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, Bitmymoney B.V., Holland Quaestor, Nederlandse Vereniging van Banken, Bitonic B.V., FG Lawyers, Nederlandse Orde van Advocaten, De Nederlandse Boekenbon B.V., BTC Direct, BitKassa B.V., de heer Van der Meijde, Register Belastingadviseurs, Verenigde Betaalinstellingen Nederland, Satos B.V. Holland Casino, dhr. Provoost, Brancheorganisaties van makelaars en taxateurs (NVM, VastgoedPRO en VBO Makelaar), Trivvy Advocatuur, Bokkerink Compliance International, Intersolve Payments B.V., Pellicaan Advocaten, de heer Brandt, EUCX. B.V., de heer Peereboom, de heer Rompes en een anonieme reactie.

Naar aanleiding van de consultatiereacties zijn de wettekst en de memorie van toelichting op verscheidene punten aangepast. Hierna zullen de ontvangen reacties, voor zover relevant voor dit wetsvoorstel, per thema worden beschreven.

7.1. Algemeen

In een deel van de reacties is aandacht gevraagd voor de snelheid waarmee de regels veranderen en de steeds toenemende mate waarin dit een inspanning vraagt van de instellingen die onder de reikwijdte van de Wwft vallen.

Ook wordt benoemd dat de Wwft op een diverse groep instellingen van toepassing is, waardoor de manier waarop de regels moeten worden uitgevoerd niet altijd helder is. Hier wordt aan tegemoet gekomen doordat de verschillende toezichthouders en de FIU-Nederland voor de verschillende sectoren leidraden of guidance publiceren. Desalniettemin wordt aangegeven dat de informatievoorziening voor de instellingen die onder de Wwft vallen versnipperd is, omdat de relevante informatie niet alleen wordt verschaft door de toezichthouders en de FIU-Nederland, maar ook door verschillende internationale gremia, zoals de FATF en de Europese Commissie. In een aantal reacties op het conceptwetsvoorstel is tevens naar voren gebracht dat de verschillende open normen waarin het wetsvoorstel voorziet tot onduidelijkheden leiden. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de toezichthouders. Zij geven op verschillende manieren inzicht in hoe zij, ook met het oog op het door hen uit te oefenen toezicht, verwachten dat deze open normen door de instellingen worden ingevuld. Nadere toelichting is bijvoorbeeld opgenomen in de verschillende leidraden die de toezichthouders publiceren. Het gebruik van open normen hangt ook samen met de brede groep instellingen waarop de Wwft van toepassing is en met de risicogebaseerde benadering die het uitgangspunt vormt van de Wwft.

¹⁷ In de concept wettekst die aan de AP is voorgelegd, was dit nog artikel 23g, derde lid, Wwft.

In een aantal reacties is gewezen op een onvolledige weergave van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de FIU-Nederland. Terecht werd opgemerkt dat de regulering van aanbieders van omwisseldiensten en van bewaarportemonnees zal zorgen voor een toename van het aantal meldingen bij de FIU-Nederland. Naar aanleiding van die reacties is paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting aangevuld.

In enkele reacties wordt gevraagd om een nadere toelichting over het beroeps- of bedrijfsmatig aanbieden van activiteiten. Dit heeft niet tot aanpassingen in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting geleid, omdat het beroeps- of bedrijfsmatige karakter van een activiteit voor sommige instellingen reeds een bestaande voorwaarde was om onder de reikwijdte van de Wwft te vallen. In zijn algemeenheid wordt opgemerkt dat voor het bepalen of een activiteit beroeps- of bedrijfsmatig wordt verleend, onder andere van belang is dat de dienstverlening niet slechts incidenteel plaatsvindt en dat de aanbieder een beloning ontvangt of er inkomsten mee genereert. De activiteit dient dus stelselmatig of met enige regelmaat plaats te vinden. Zeer incidentele of eenmalige activiteiten zijn onvoldoende om als beroeps- of bedrijfsmatig te worden gekwalificeerd. Niet van belang is of de activiteiten winstgevend zijn of dat het de hoofdactiviteit van de aanbieder betreft.

In enkele consultatiereacties zijn opmerkingen gemaakt over het (functioneren van) het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten. Voor zover deze opmerkingen betrekking hebben op artikel I, onderdeel G, van deze wet, worden zij besproken in paragraaf 8.7. Andere vragen over het UBO-register worden buiten beschouwing gelaten omdat die niet relevant zijn voor dit wetsvoorstel.

Tot slot heeft een aantal reacties betrekking op materiële verplichtingen die reeds gelden op basis van de huidige Wwft. Ook die reacties worden buiten beschouwing gelaten.

7.2. Technische onvolkomenheden

Meerdere partijen hebben gewezen op het feit dat de definitie van virtuele valuta, zoals opgenomen in onderdeel A, niet volledig overeenstemt met de definitie in de richtlijn. De definitie in dit wetsvoorstel is daarom in lijn gebracht met de definitie zoals opgenomen in de richtlijn. Daarnaast is in meerdere reacties aangegeven dat in onderdeel F (abusievelijk) is opgenomen dat een «cliënt» lid kan zijn van het hoger leidinggevend personeel. Het woord «cliënt» is vervangen door «uiteindelijk belanghebbende» zodat deze bepaling overeenstemt met artikel 13, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn. Voorts is naar aanleiding van een reactie de definitie van «gekwalificeerde deelneming» opgenomen in onderdeel A.

Daarnaast werd in onderdeel B de opslag van kunst (zelfstandig) onder de reikwijdte van de Wwft gebracht. De richtlijn bepaalt echter dat opslag van kunst alleen gereguleerd hoeft te worden indien deze opslag van kunst wordt uitgevoerd door freeports. Zoals aangegeven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting worden de bepalingen met betrekking tot freeports niet in de Wwft opgenomen, omdat er in Nederland geen freeports bestaan. De passages met betrekking tot de opslag van kunst zijn daarom uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verwijderd.

Voorts heeft een aantal partijen terecht opgemerkt dat artikel I, onderdeel B, artikel 1a, vierde lid, ruimer is geformuleerd dan de richtlijn. Daarom is «aan hen gelieerde» in dit artikel opgenomen. Ook hebben enkele

indieners erop gewezen dat in de memorie van toelichting de categorie «natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen, met inbegrip van het tot stand brengen en sluiten van een overeenkomst tot huur» onterecht werd beperkt tot makelaars. Deze categorie is ruimer dan alleen makelaars. De tekst in de memorie van toelichting is hierop aangepast.

Tot slot is in enkele consultatiereacties gewezen op de onduidelijke formulering in artikel I, onderdeel J, artikel 9, eerste lid, aanhef. Naar aanleiding van die reacties is «die verband houden met» vervangen door «gerelateerd aan», zodat de formulering aansluit bij de formulering van de richtlijn en van het huidige artikel 9, eerste lid, Wwft.

7.3. Vergunningstelsel voor aanbieders van diensten met virtuele valuta in de Wwft

Verschillende partijen hebben vragen gesteld over het opnemen van een vergunningstelsel in de Wwft, en met name of deze vergunningplicht niet in de Wft moet worden opgenomen. Deze vragen hebben niet tot aanpassingen van het wetsvoorstel geleid omdat, zoals eerder aangegeven, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de vergunningplicht is gewijzigd in een registratieplicht. De eerdere overweging om een vergunningstelsel op te nemen in de Wwft komt voort uit het feit dat de voorwaarden van de vergunning betrekking hadden op de naleving van Wwft-verplichtingen. Bij de vergunningverlening zou alleen worden getoetst of de aanbieder voldoet aan de verplichtingen in de Wwft. Gezien deze afgebakende toezichtsbevoegdheid en het achterliggende doel van de vergunningverlening, was de Wwft de best aangewezen plek voor deze vergunningplicht. Het toezicht op aanbieders van omwisseldiensten en bewaarportemonnees strekt zich niet uit tot eisen die kenmerkend zijn voor de Wft, zoals prudentiële eisen en eisen met betrekking tot gedrag en/of consumentenbescherming. Een vergunningstelsel in deze wet lag om die reden niet voor de hand.

In meerdere consultatiereacties is aandacht gevraagd voor de mogelijk negatieve gevolgen van het reguleren van aanbieders van omwisseldiensten en bewaarportemonnees. In sommige reacties wordt gewezen op een ongelijk speelveld voor Nederland ten opzichte van andere lidstaten, omdat in Nederland op de aanbieders van deze diensten een vergunningplicht van toepassing is terwijl in andere lidstaten een registratieplicht geldt. Tevens wordt gewezen op het gevaar dat er in Europa een ongelijk speelveld ontstaat omdat aanbieders van omwisseldiensten en bewaarportemonnees in landen buiten de Unie aan minder strenge eisen hoeven te voldoen. Nu het wetsvoorstel niet langer een vergunningplicht maar een registratieplicht bevat, is de regulering van deze aanbieders in Nederland niet strenger dan in andere lidstaten. Nederland voldoet met dit wetsvoorstel aan het (minimale) niveau van harmonisatie waartoe de richtlijn verplicht. De mogelijk negatieve gevolgen voor het Nederlandse vestigingsklimaat zullen zich daarom niet voordoen. Erkend wordt dat de geschetste negatieve gevolgen voor het vestigingsklimaat van de Unie zich zouden kunnen voordoen. In dit geval heeft een belangenafweging plaatsgevonden: het introduceren van deze verplichtingen voor de hiervoor genoemde aanbieders werd noodzakelijk geacht om het financiële stelsel van de Unie adequaat te kunnen beschermen tegen witwassen en terrorismefinanciering.

Voorts is verzocht om duidelijkheid over hoe een in Nederland verkregen vergunning zich verhoudt tot een registratieplicht in een andere lidstaat. Deze vraag is niet langer relevant omdat het wetsvoorstel geen vergunningplicht meer bevat. Wel is naar aanleiding van deze reactie de memorie van toelichting aangevuld. Daarin is verduidelijkt hoe de registratieplicht voor aanbieders die in of vanuit Nederland diensten aanbieden zich verhoudt tot de registratieplicht in andere lidstaten. De registratieplicht geldt voor iedere aanbieder die zich richt op de Nederlandse markt, en dus ook voor de aanbieder die vanuit een andere lidstaat of derde land in Nederland diensten aanbiedt, ongeacht of de aanbieder reeds in die andere lidstaat of dat derde land is geregistreerd.

7.4. Uitvoering van Wwft-verplichtingen door aanbieders van diensten met virtuele valuta

In meerdere reacties zijn vragen gesteld over de inhoud van paragraaf 2.1.3 in het algemeen deel van deze toelichting. Naar aanleiding van deze reacties is de tekst in de memorie van toelichting op meerdere punten aangepast en verduidelijkt. Het betrof allereerst vragen over het onderscheid tussen het uitvoeren van een incidentele transactie en het aangaan van een zakelijke relatie. In dit verband is met name van belang dat een instelling bij een transactie onderbouwd beoordeelt of er sprake is van een incidentele transactie. Op grond van de Wwft wordt van een instelling verwacht dat zij vastlegt welke procedures zij volgt bij het toepassen van cliëntenonderzoek. Op basis van deze procedures dient een instelling gefundeerd te kunnen toelichten waarom zij meent dat er sprake is van een incidentele transactie en dus waarom het cliëntenonderzoek in dat geval achterwege kan blijven.

Ten tweede werd in verschillende reacties gewezen op de gedetailleerde en soms onduidelijke interpretatie van de richtlijn. Ook wordt gewezen op de (gedeeltelijke) onuitvoerbaarheid van sommige verplichtingen die zijn opgenomen in paragraaf 2.1.3, zoals het achterhalen van een IP-adres en het koppelen van een identiteit aan een account. Naar aanleiding van deze reacties is een deel van dit onderdeel van de memorie van toelichting vervangen door een meer risicogebaseerde benadering, waarin wordt benadrukt dat het van belang is dat een aanbieder van omwisseldiensten of bewaarportemonnees een gebruikersprofiel opstelt van de cliënt en in staat is om te bepalen in hoeverre het gedrag van de cliënt hiervan afwijkt.

Voorts is naar aanleiding van een aantal reacties het onderscheid tussen een bewaarportemonnee en een «software» portemonnee verduidelijkt. Nader toegelicht is dat een aanbieder van een bewaarportemonnee als zodanig wordt gekwalificeerd als deze in staat is om (zelfstandig) te beschikken over de virtuele valuta van de gebruiker. Dit is het geval als een partij de privésleutel van een cliënt op een zodanige manier beheert dat deze partij zelfstandig toegang heeft tot, of op andere manieren kan beschikken over de virtuele valuta van de cliënt.

Verschiedende indieners hebben aangegeven dat in de memorie van toelichting onterecht wordt verondersteld dat er in alle gevallen verscherpt cliëntenonderzoek moet worden verricht. Op dit punt is de memorie van toelichting aangepast. Een meer risicogebaseerde benadering vormt nu het uitgangspunt, waarin is aangegeven dat het aan de aanbieder is om een inschatting te maken van het risicoprofiel van een cliënt. Bij het opstellen van dit risicoprofiel dient de aanbieder verschillende risicofactoren in ogenschouw te nemen. Meerdere malen is benadrukt dat transacties met virtuele valuta, onder andere vanwege het anonieme en digitale karakter, verhoogde risico's op witwassen en

terrorismefinanciering met zich brengen. Van een aanbieder mag worden verwacht dat hij vastlegt waarom een cliënt tot een bepaalde risicogroep (laag, midden, hoog) behoort en dat hij kan onderbouwen welke factoren de mate van diepgang van het cliëntenonderzoek bepalen. Een aanbieder dient zijn keuze voor een risicogroep te kunnen verantwoorden op basis van vooraf opgestelde procedures.

7.5. De aanbieder die zich richt op de Nederlandse markt

In meerdere reacties is gevraagd om een nadere toelichting op de vraag wanneer een aanbieder zich richt op de Nederlandse markt. Naar aanleiding van deze reacties is paragraaf 3.2.3 van de memorie van toelichting aangevuld. Hierin is toegelicht dat voor het antwoord op de vraag of een aanbieder zich richt op de Nederlandse markt moet worden nagegaan of de aanbieder vóór het sluiten van een overeenkomst met de consument uit zijn website en de algemene activiteit van de aanbieder blijkt dat deze van plan was om zijn diensten aan te bieden aan consumenten die hun woonplaats hebben in één of meerdere lidstaten, waaronder aan consumenten die in Nederland wonen, in die zin dat hij bereid was om met deze consumenten een overeenkomst te sluiten. Uit de beschreven jurisprudentie kan worden afgeleid dat meerdere factoren relevant kunnen zijn bij het bepalen van een antwoord op de vraag of een aanbieder zich richt op de Nederlandse markt. Per aanbieder zal moeten worden gezien of dit het geval is.

7.6. Bewijs van inschrijving in het UBO-register

In verschillende consultatiereacties zijn vragen gesteld over de verplichting in artikel I, onderdeel G, waarin is opgenomen dat een instelling die een nieuwe zakelijke relatie aangaat met een vennootschap of andere juridische entiteit, over een bewijs van inschrijving van de uiteindelijk belanghebbenden van die juridische entiteiten in het handelsregister beschikt. Naar aanleiding van deze reacties is de artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel aangevuld. Allereerst is nader toegelicht dat een bewijs van inschrijving in het handelsregister de instelling niet ontslaat van de verplichting om zelfstandig onderzoek te doen om de uiteindelijk belanghebbende te identificeren. De verplichting om zelfstandig de uiteindelijk belanghebbende vast te stellen en een discrepantie te melden tussen de resultaten van deze identificatie en de informatie die is opgenomen in het UBO-register, volgen rechtstreeks uit artikel 30, vierde en achtste lid, van de richtlijn. Daarnaast wordt gevraagd welke verplichtingen een instelling heeft als er een zakelijke relatie wordt aangegaan met een rechtspersoon die is gevestigd in een andere lidstaat of in een derde land. Toegelicht is dat ook in deze gevallen een instelling zelfstandig de uiteindelijk belanghebbende dient te identificeren, zoals dat nu ook al het geval is. De verplichtingen om, indien van toepassing, het buitenlandse UBO-register te raadplegen en eventuele discrepanties te melden, gelden dan in beginsel niet.

7.7. Regels met betrekking tot anoniem elektronisch geld

In meerdere reacties is bezwaar gemaakt tegen de verdere beperking aan het gebruik van anonieme prepaidkaarten voor online betalingen en de verlaging van de bestedingslimieten en maximale bedragen van deze kaarten. Allereerst wordt naar aanleiding van deze reacties opgemerkt dat deze aanpassingen verplicht zijn op grond van de richtlijn. De richtlijn biedt geen ruimte om hiervan af te wijken. Naar aanleiding van de reacties is de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 7 Wwft uitgebreid. De wijzigingen hebben als gevolg dat er bij anonieme prepaidkaarten eerder (en vermoedelijk dus vaker) cliëntenonderzoek

moet worden uitgevoerd. In de reacties wordt gevraagd wie dit cliëntenonderzoek moet uitvoeren. In de artikelsgewijze toelichting is opgenomen dat de instelling die het betaalinstrument (de prepaidkaart) dan wel het elektronisch geld uitgeeft, degene is die het cliëntenonderzoek moet verrichten. Deze instelling kan het cliëntenonderzoek uitbesteden, maar de instelling blijft te allen tijde verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van het cliëntenonderzoek en dus voor een juiste naleving van de Wwft.

Tevens wordt in de reacties aandacht gevraagd voor het feit dat het uitvoeren van cliëntenonderzoek bij online aankopen, bijvoorbeeld bij een webshop, vrijwel onmogelijk is. Hoewel de Wwft mogelijkheden biedt om een cliëntenonderzoek op afstand te verrichten, zal dit in de praktijk waarschijnlijk niet eenvoudig zijn. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er nog slechts anonieme prepaid instrumenten worden uitgegeven die kunnen worden gebruikt voor betalingstransacties op afstand met een waarde van meer dan 50 euro. Als er echter (vooraf) cliëntenonderzoek is verricht, bijvoorbeeld bij de uitgifte van het betalingsinstrument dan wel het elektronisch geld, dan geldt deze beperking niet. Er is dan immers geen sprake meer van anoniem elektronisch geld. Niet anonieme prepaid-kaarten kunnen wel worden gebruikt voor betalingstransacties op afstand van een bedrag hoger dan 50 euro.

Tot slot wordt in de reacties gewezen op verdere ongelijkheid die als gevolg van deze wijzigingen ontstaat, tussen uitgevers van cadeaukaarten die onder de uitzondering van artikel 1:5a, onderdeel k, van de Wft vallen¹⁸ en die op grond daarvan niet aan de Wwft hoeven te voldoen en uitgevers van cadeaukaarten die wel aan de Wwft moeten voldoen. Het is mogelijk dat deze ontwikkeling zich voordoet, maar het genoemde onderscheid is gerechtvaardigd gezien de achterliggende doelstelling van de Wwft en de risicogebaseerde benadering die in deze wet wordt gehanteerd. Cadeaukaarten die onder de uitzondering van de Wwft vallen, kunnen maar zeer beperkt worden gebruikt, bijvoorbeeld bij één winkelketen. Vanwege de beperkte gebruiksmogelijkheden zijn de risico's op witwassen of terrorismefinanciering door middel van het gebruik van deze kaarten minder groot dan bij cadeaukaarten die in een breder verband kunnen worden gebruikt.

7.8. Derde hoogrisicolanden

De wijzigingen van artikel 9 van de Wwft introduceren extra verplichtingen met betrekking tot transacties, zakelijke relaties en correspondentbankrelaties gerelateerd aan staten die op grond van artikel 9 van de richtlijn in gedelegeerde handelingen van de Europese Commissie zijn aangewezen als staten met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme. In verschillende reacties wordt aandacht gevraagd voor de extra lasten die deze verscherpte onderzoeksmaatregelen met zich brengen voor de instellingen. De richtlijn schrijft deze verscherpte onderzoeksmaatregelen echter verplicht voor. De richtlijn biedt geen mogelijkheden om hiervan af te wijken. Een instelling dient op grond van de richtlijn ten minste aan de in artikel 9, eerste lid, opgenomen verplichtingen te voldoen. Het toepassen van deze verplichtingen kan risicogebaseerd plaatsvinden. De diepte van het cliëntenonderzoek en de intensiteit waarmee de verscherpte onderzoeksmaatregelen moeten worden toegepast, is afhankelijk van het geïdentificeerde risico. Ook in dit geval wordt van een instelling verwacht dat deze beargumenteerd kan toelichten waarom in een bepaald geval die mate van intensiteit is toegepast.

¹⁸ Dit wordt ook wel de uitzondering voor «beperkt gebruik» genoemd.

7.9. Toezicht op aanbieders van omwisseldiensten en bewaarportemonnees

Naar aanleiding van enkele consultatiereacties zijn de verplichtingen waar een aanbieder van omwisseldiensten of van bewaarportemonnees aan moet voldoen, uitgebreid. Zo is in artikel 23h de verplichting opgenomen om over een inzichtelijke formele en feitelijke zeggenschapsstructuur te beschikken. Artikel 23e verplicht deze aanbieders om voorgenomen wijzigingen in de formele of feitelijke zeggenschapsstructuur schriftelijk te melden bij DNB. De voorgestelde wijzigingen dienen te voorkomen dat DNB wordt belemmerd in de uitoefening van haar toezicht.

7.10. Overgangsrecht voor huidige aanbieders van omwisseldiensten en bewaarportemonnees

Partijen die op dit moment omwisseldiensten en/of bewaarportemonnees aanbieden, hebben verzocht om overgangsrecht. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de vergunningplicht voor deze aanbieders gewijzigd in een registratieplicht. Registratie is een verplichting voor aanbieders die omwisseldiensten en/of bewaarportemonnees aanbieden. Voor bestaande aanbieders is er een overgangsregeling opgenomen van zes maanden, waarin zij niet aan de verplichting van registratie hoeven te voldoen. Na deze zes maanden moet de registratie bij DNB zijn voltooid, anders dient een aanbieder alsnog zijn dienstverlening te staken. Voorwaarde voor registratie is dat de dagelijks beleidsbepalers en eventuele houders van een gekwalificeerde deelneming in de aanbieder getoetst zijn op betrouwbaarheid en geschiktheid. Deze betrouwbaarheid en geschiktheid moet daarom ook binnen die zes maanden worden vastgesteld. Tijdens deze overgangstermijn dient de aanbieder zich wel te houden aan de materiële verplichtingen van de Wwft.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

A

Aanbieder van een bewaarportemonnee: relevant is of behalve de gebruiker, ook de aanbieder (zelfstandig) kan beschikken over de virtuele valuta. Onder beschikken wordt verstaan het kunnen aanhouden, opslaan en overdragen van de virtuele valuta. Dit is vaak, maar niet uitsluitend, het geval bij een aanbieder die beschikt over de privésleutel (of een andere vorm van toegang tot de virtuele valuta van een klant), aangezien met de privésleutel voorgenomen transacties kunnen worden «geautoriseerd». Dit geldt eveneens indien de privésleutel wordt gedeeld met meerdere gebruikers. Aanbieders die niet kunnen beschikken over de virtuele valuta, zoals aanbieders van *non-custodian wallets*, waaronder zogenaamde «software» portemonnees, vallen hier niet onder.

De richtlijn geeft geen definitie van aanbieders die zich bezig houden met diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta. Onder deze categorie vallen ook aanbieders van ATM's waarbij virtuele valuta kunnen worden gewisseld voor fiduciaire valuta en vice versa.

Gekwalificeerde deelneming: De definitie van gekwalificeerde deelneming sluit aan bij het desbetreffende begrip in de Wft. Een aandelenbelang van ten minste 10%, of het kunnen uitoefenen van ten minste 10% van de stemrechten, is het uitgangspunt. Ook vergelijkbare financiële belangen of zeggenschap leiden ertoe dat sprake is van een gekwalificeerde deelneming.

Virtuele valuta: deze definitie bevat vier elementen die van belang zijn, namelijk: a) een digitale weergave van waarde, b) niet uitgegeven of gegarandeerd door een centrale bank of een overheid en niet noodzakelijk gekoppeld aan een wettelijk vastgestelde valuta, c) door natuurlijke of rechtspersonen aanvaard als ruilmiddel en d) die elektronisch kan worden overgedragen, opgeslagen en verhandeld.

- a) De waarde van virtuele valuta wordt hoofdzakelijk in digitale vorm weergegeven, maar deze definitie sluit niet uit dat de waarde ook fysiek kan worden weergegeven, bijvoorbeeld via een afdruk of via een gegraveerd metaal voorwerp. Een digitale weergave van waarde toont sterke overeenkomst met het monetaire concept van «rekeneenheid» maar is breder omdat het ook de mogelijkheid omvat om virtuele valuta als privé­geld of als handelsartikel (koopwaar) te beschouwen. Ook wordt er niet verwezen naar een standaard numerieke rekeneenheid voor het meten van de waarde van de kosten van goederen, diensten, activa of passiva, omdat over het algemeen wordt aangenomen dat een dergelijke rekeneenheid gedurende een bepaalde tijd stabiel moet zijn. Dat is bij virtuele valuta vooralsnog niet het geval.
- b) Virtuele valuta worden niet uitgegeven door een centrale bank, andere publieke autoriteiten of overheidsinstanties. Is dit wel het geval dan is er sprake van fiduciaire valuta, ongeacht wat de (fysieke of digitale) vorm is. Dit is ook het verschil tussen elektronisch geld en virtuele valuta: virtuele valuta zijn niet (noodzakelijkerwijs) gekoppeld aan fiduciaire valuta, oftewel, virtuele valuta hebben geen vaste tegen­waarde ten opzichte van fiduciaire valuta en kunnen niet voor een nominale waarde worden ingewisseld bij degene die de virtuele valuta heeft uitgegeven. Elektronisch geld, daarentegen, is een geldwaarde die elektronisch is opgeslagen, waarmee betalingstransacties kunnen worden verricht en waarmee betalingen kunnen worden gedaan aan andere personen dan de uitgever van het elektronisch geld.
- c) Virtuele valuta kunnen worden gebruikt als «ruilmiddel» om goederen en diensten van de ene houder naar de andere houder te krijgen. Het betreft een rechtstreekse ruiling, dat wil zeggen dat er is geen ruilsysteem nodig is (zoals een systeem waarbij geld wordt gebruikt als ruilmiddel om de waarde van de goederen en/of diensten op elkaar af te stemmen). In hoeverre een bepaalde virtuele valuta door marktdeelnemers wordt geaccepteerd als rechtstreeks ruilmiddel, verschilt per virtuele valuta. Bovendien kan een virtuele valuta bewust zo worden ontworpen dat zij is bestemd voor een breed of juist beperkt gebruik.
- d) Virtuele valuta kunnen elektronisch worden overgedragen van de ene gebruiker naar de andere, worden opgeslagen op een elektronisch apparaat of server of elektronisch worden verhandeld. Dit sluit echter niet uit dat er ook een fysieke overdracht kan plaatsvinden, dat exemplaren van virtuele valuta ook op andere manieren kunnen worden opgeslagen (bijvoorbeeld via documenten of munten) of dat virtuele valuta op andere manieren kunnen worden verhandeld. De potentiële functie van virtuele valuta als «waardemiddel voor de toekomst» (oppotmiddel), impliceert niet noodzakelijkerwijs dat deze waarde stabiel blijft na verloop van tijd of dat zij niet onderhevig is aan inflatie of deflatie.

Het doel van deze definitie is om virtuele valuta te onderscheiden van fiduciaire valuta en in het bijzonder van elektronisch geld dat een digitale weergave is van fiduciaire valuta. Geld (oftewel fiduciaire valuta is geld dat zijn waarde ontleent aan het vertrouwen dat erin wordt gesteld) kent drie functies, namelijk als a) rekeneenheid, b) ruilmiddel en c) waarde­middel voor de toekomst (oppotmiddel). Virtuele valuta zijn in potentie in staat om één of meer van deze functies te vervullen. De definitie van

virtuele valuta zoals hierboven toegelicht, toont echter aan dat virtuele valuta deze functies niet op gelijkwaardige manier, niet tegelijkertijd of niet in dezelfde mate vervult als geld.

B

Artikel 1a, vierde lid, onderdeel a

De richtlijn bepaalt dat niet alleen belastingadviseurs, maar ook iedere persoon die materiële hulp, bijstand of advies op belastinggebied verleent, onder de reikwijdte van de richtlijn valt. In het nationale recht is reeds opgenomen dat een ieder die als belastingadviseur beroeps- of bedrijfsmatig vergelijkbare activiteiten verricht, onder de Wwft valt. De richtlijn bepaalt dat ook het *via andere aan hen gelieerde personen* die materiële hulp, bijstand of advies op belastinggebied verlenen, onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Bij dienstverlening via andere aan die (rechts)personen of vennootschappen gelieerde personen geldt eveneens dat zij die activiteiten zelfstandig en onafhankelijk dienen te verrichten. Personen die voor een cliënt zelf werkzaam zijn, zoals bedrijfsjuristen of bedrijfsfiscalisten, zijn niet onafhankelijk en vallen daardoor niet onder de reikwijdte van de Wwft.

De richtlijn stelt voorts de beperking dat de richtlijn ziet op personen die het verlenen van materiele hulp, bijstand of advies op belastinggebied *als voornaamste* bedrijfs- of beroepsactiviteit hebben. Dit heeft als consequentie dat een ieder die in hoofdzaak beroeps- of bedrijfsmatig optreedt als belastingadviseur, of daarmee vergelijkbare activiteiten beroeps- of bedrijfsmatig verricht, onder de reikwijdte van de Wwft valt, ongeacht of er ook andere activiteiten beroeps- of bedrijfsmatig worden verricht.

Artikel 1a, vierde lid, onderdeel h

Nieuw in de richtlijn is dat expliciet wordt bepaald dat indien een (rechts)persoon, zoals een makelaar, die bemiddelt bij de verhuur van onroerend goed, bij een maandelijks huurprijs van 10.000 euro of meer, onder de reikwijdte van de richtlijn valt. Deze explicitering is toegevoegd aan dit onderdeel. Van belang is dat deze ondergrens van 10.000 euro alleen geldt voor bemiddeling inzake huurovereenkomsten. Voor het overige blijft dit onderdeel materieel ongewijzigd. Dit betekent dat bij andere vormen van bemiddeling bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen die reeds onder de reikwijdte van de Wwft vallen, geen ondergrens geldt en de verplichtingen van de Wwft dus voor ieder bedrag van toepassing zijn. Leidend bij de bemiddeling is de uiteindelijke (gemiddelde) huurprijs die per maand wordt overeengekomen. Bij een lager overeengekomen maandelijks huurprijs dan 10.000 euro, valt de bemiddelaar niet onder de Wwft. Dat kan dus per partij waarvoor wordt bemiddeld, verschillen.

Artikel 1a, vierde lid, onderdeel j en k

Onderdeel j is hetzelfde als het huidige onderdeel h en bevat dus geen inhoudelijke wijzigingen. Onderdeel k bevat een nadere regulering van de kunsthandel. Deze wijziging heeft betrekking op de koop en verkoop van kunstvoorwerpen. Voorheen vielen deze handelaren onder de reikwijdte van de Wwft indien er een bedrag van 10.000 euro in contanten mee gemoeid is. Nu wordt dit uitgebreid naar een bedrag van 10.000 euro dat zowel giraal als contant kan worden betaald. Bij de koop en verkoop van kunstvoorwerpen geldt eveneens dat bij het vaststellen van de hoogte van het bedrag het irrelevant is of dit bedrag in één handeling wordt betaald,

of door middel van meerdere handelingen waartussen een verband bestaat.

Onder het beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen bij de handel in kunstvoorwerpen valt ook de handel in kunstvoorwerpen wanneer die wordt uitgevoerd door kunstgalerijen en veilinghuizen.

Anders dan bij de opslag en koop en verkoop van kunstvoorwerpen, geldt er voor het bemiddelen inzake de koop en verkoop van kunstvoorwerpen geen ondergrens van 10.000 euro. Dit is thans opgenomen in onderdeel h van dit artikel. Dat er bij bemiddeling geen ondergrens geldt, is geen verandering van de bestaande situatie, maar gaat wel verder dan de richtlijn voorschrijft, aangezien de richtlijn ook voor bemiddeling inzake de handel in kunstvoorwerpen een ondergrens van 10.000 euro hanteert.

Voorts reguleert de richtlijn ook de handel in kunstvoorwerpen wanneer deze wordt uitgevoerd door freeports. Deze bepaling is niet opgenomen in de Wwft aangezien er in Nederland geen freeports voorkomen.

Artikel 1a, vierde lid, onderdeel l en m

Natuurlijke personen, rechtspersonen en vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en natuurlijke personen, rechtspersonen en vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig bewaarportemonnees aanbieden, komen onder de reikwijdte van de Wwft te vallen.

C en D

De wijzigingen in de artikelen 1b en 1d hangen samen met de wijziging van artikel 1a. Aan dit laatste artikel zijn drie nieuwe categorieën van natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen toegevoegd die onder de reikwijdte van de wet komen te vallen. In artikel 1d wordt voor deze categorieën een toezichthouder aangewezen. De aangewezen toezichthouder voor deze categorieën is de Minister van Financiën. De Minister van Financiën is reeds belast met het toezicht op de handel (koop en verkoop) van kunstvoorwerpen.

De andere twee nieuwe categorieën zijn natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en die beroeps- of bedrijfsmatig bewaarportemonnees aanbieden. Voor deze twee categorieën wordt DNB als toezichthouder aangewezen. Het aanwijzen van de DNB als Wwft-toezichthouder voor deze aanbieders is toegelicht in het algemene deel van deze toelichting.

E

Artikel 7 van de richtlijn bevat de verplichting om een nationale risico-analyse (NRA) uit te voeren en deze actueel te houden. Bij de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn is opgenomen dat deze NRA elke twee jaar gepubliceerd zou worden. De reden om deze termijn destijds in de wet op te nemen, was dat ook de Europese Commissie minimaal elke twee jaar haar supranationale risicobeoordeling actualiseert (SNRA). De gedachte was om dezelfde termijn te hanteren, zodat beide risicobeoordelingen op elkaar kunnen worden afgestemd. In de praktijk is gebleken dat het niet per se noodzakelijk is om elke twee jaar een geactualiseerde versie te publiceren, bijvoorbeeld in het geval dat de SNRA geen nieuwe risico's identificeert. Daarom is de tekst van artikel 1f aangepast. Op deze manier sluit de tekst in de Wwft ook beter aan bij de tekst van de richtlijn,

die voorschrijft dat de risicobeoordeling actueel gehouden moet worden. De vaststelling dat de NRA periodiek wordt geactualiseerd, sluit in beginsel niet uit dat de NRA ook vaker dan elke twee jaar wordt geactualiseerd als hier aanleiding voor is. Naast de SNRA kunnen bijvoorbeeld ook nieuwe, nationaal gesignaleerde dreigingen aanleiding geven om de NRA te actualiseren.

Het tweede lid implementeert artikel 44, derde lid, van de richtlijn. Voor de lidstaten geldt de verplichting om, met het oog op het bijdragen aan de voorbereiding van de nationale risicobeoordeling, uitgebreide statistieken bij te houden over aangelegenheden die relevant zijn voor de doeltreffendheid van nationale regelgeving ter bestrijding van witwassen of terrorismefinanciering. Nederland dient jaarlijks een geconsolideerd overzicht van deze statistieken te publiceren en deze jaarlijks te doen toekomen aan de Europese Commissie, die op haar beurt jaarlijks een samenvatting van en een toelichting op deze statistieken op haar website ter beschikking zal stellen.

F

Aan artikel 3, tweede lid, onderdeel b, Wwft worden, gelet op artikel 13, eerste lid, onder b, van de richtlijn, extra maatregelen toegevoegd om, in het geval dat een lid van het hoger leidinggevend personeel als uiteindelijk belanghebbende wordt aangewezen, de identiteit van dit lid te achterhalen. De reden om deze verplichting expliciet in de richtlijn op te nemen, volgt uit het feit dat het aanwijzen van een lid van het hoger leidinggevend personeel als uiteindelijk belanghebbende alleen mogelijk is als er, na uitputting van alle mogelijke middelen, geen andere uiteindelijk belanghebbende kan worden aangewezen of indien er twijfel bestaat over of de geïdentificeerde uiteindelijk belanghebbende wel de uiteindelijk belanghebbende is. Het niet kunnen identificeren van de uiteindelijk belanghebbende op basis van een toereikend percentage van de aandelen of de stemrechten of het eigendomsbelang dan wel zeggenschap via andere middelen, zal in de meeste gevallen risico's met zich brengen, waardoor extra waarborgen dienen te gelden. Deze extra waarborgen bestaat uit het vastleggen van de maatregelen die zijn genomen om de identiteit te achterhalen en de moeilijkheden die de instelling heeft ondervonden tijdens het verificatieproces.

Het elfde lid bevat een implementatie van artikel 14, vijfde lid, van de richtlijn. Daarin wordt benadrukt dat cliëntenonderzoek niet alleen dient plaats te vinden bij nieuwe cliënten, maar ook bij bestaande cliënten. Hoe vaak dit cliëntenonderzoek moet worden geactualiseerd, is afhankelijk van de risicogevoeligheid van een cliënt. De richtlijn bepaalt dat het cliëntenonderzoek in ieder geval dient te worden geactualiseerd wanneer de relevante omstandigheden van een cliënt veranderen, indien een instelling op grond van de Wwft verplicht is om contact op te nemen met de cliënt om informatie met betrekking tot de uiteindelijk belanghebbende te evalueren en indien een instelling dat verplicht is in het kader van administratieve samenwerking op het gebied van belastingen.

G

Artikel 4, tweede lid, Wwft bevat de verplichting voor een instelling die een nieuwe zakelijke relatie wil aangaan om, voordat zij deze relatie aan kan gaan, te beschikken over een bewijs van registratie van de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt uit het register, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007. Dit vloeit voort uit artikel 14, eerste lid, van de richtlijn. Dit geldt in geval de cliënt een vennootschap of andere juridische entiteit is. De richtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat een meldingsplichtige

instelling zich niet uitsluitend mag verlaten op de informatie in het UBO-register.¹⁹ De verplichting voor een instelling om over een bewijs van registratie te beschikken, ontslaat de instelling daarom niet van de verplichting om zelfstandig de uiteindelijk belanghebbende te identificeren en te verifiëren. Een instelling kan dus niet enkel volstaan met het bewijs van registratie van de uiteindelijk belanghebbende in het handelsregister.

Uit de richtlijn volgt ook de verplichting voor meldingsplichtige instellingen om melding te maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie over de uiteindelijk belanghebbenden in het UBO-register en de informatie over de uiteindelijk belanghebbenden waar zij over beschikken.²⁰ Beide verplichtingen, zowel de verplichting om te beschikken over een bewijs van inschrijving als de verplichting om discrepanties te melden, gelden met betrekking tot in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten. Indien een meldingsplichtige instelling een nieuwe zakelijke relatie aangaat met een in het buitenland opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit, gelden deze verplichtingen niet. Wel dient de meldingsplichtige instelling altijd, zoals ook nu al het geval is, cliëntenonderzoek te verrichten en de uiteindelijk belanghebbende(n) van de cliënt te identificeren, ongeacht waar de vennootschap of juridische entiteit is opgericht. Het ligt dan in de rede om, voor zover dat mogelijk is, voor de in het buitenland opgerichte vennootschappen of juridische entiteiten ook het UBO-register in die andere lidstaat te raadplegen.

Overigens bevat artikel 31 van de richtlijn voor meldingsplichtige instellingen eveneens de verplichting om te beschikken over een bewijs van registratie uit het register dat informatie bevat over de uiteindelijk belanghebbenden in het geval dat de cliënt een trust of soortgelijke juridische constructie is. Deze verplichting wordt opgenomen in het wetsvoorstel dat artikel 31 van de richtlijn implementeert en waarin de registratie van de uiteindelijk belanghebbenden van trust of soortgelijke juridische constructies wordt geregeld.

H

In artikel 7 Wwft worden regels gesteld met betrekking tot het gebruik van anoniem elektronisch geld. Dit elektronisch geld is in die zin anoniem omdat bij de uitgifte ervan tot bepaalde bedragen geen cliëntenonderzoek hoeft te worden verricht. In artikel 7 zijn de limieten en maximale bedragen bij elektronische prepaidkaarten opgenomen, waaronder het instellingen is toegestaan om af te zien van de toepassing van cliëntenonderzoeksmaatregelen. Middels deze wijzigingen van artikel 7 worden die limieten en grensbedragen verder verlaagd. Voorheen was het een instelling toegestaan om af te zien van het toepassen van cliëntenonderzoek bij een limiet van 500 euro voor het bedrag dat op de kaart kan worden opgeslagen in het geval dat de kaart alleen binnen Nederland gebruikt kan worden en bij een limiet van 250 euro voor de betalingstransacties die per maand kunnen worden verricht. In beide gevallen worden de limieten verlaagd naar 150 euro. Dit brengt met zich dat er in meer gevallen cliëntenonderzoek moet worden verricht.

Het derde lid bepaalt dat er bij terugbetaling in contanten, dan wel opname in contanten mag worden afgezien van het toepassen van cliëntenonderzoek indien de geldwaarde van het elektronisch geld 50 euro bedraagt. Voorheen was de limiet 100 euro. Het elektronisch geld kan

¹⁹ Artikel 30, achtste lid, van de richtlijn.

²⁰ Artikel 30, vierde lid, van de richtlijn.

uitsluitend worden gebruikt voor de aankoop van goederen of diensten (artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van de wet). Van terugbetaling in contanten kan bijvoorbeeld sprake zijn als een goed dat met het elektronisch geld is gekocht, wordt teruggebracht en de verkoper de waarde van dat goed in contanten terug betaalt. Als de waarde van het terug te betalen bedrag hoger is dan 50 euro, dient cliëntenonderzoek te worden verricht, ongeacht de totale waarde van het elektronisch geld (tegoed) dat op de kaart is opgeslagen. Verder worden er in het derde lid beperkingen gesteld aan online transacties (betalingen) met elektronisch geld, oftewel betalingen op afstand als bedoeld in de herziene richtlijn betaaldiensten. Voor online betalingen met elektronisch geld mag tot een bedrag van 50 euro per transactie worden afgezien van cliëntenonderzoeksmaatregelen. Ook in dit geval geldt dat als het betalingsinstrument waar het elektronisch geld op is opgeslagen, wordt gebruikt voor het doen van online aankopen, en deze aankoop hoger is dan 50 euro, dat er dan cliëntenonderzoek moet worden verricht, ongeacht de totale waarde van het elektronisch geld dat op de kaart is opgeslagen. De hoogte van de betalingstransactie is dus maatgevend. De verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten, berust bij de instelling die het elektronisch geld dan wel het prepaid betalingsinstrument uitgeeft, dat is de elektronischgeldinstelling, betaaldienstverlener of bank. Eventuele uitbesteding van het cliëntenonderzoek is onder voorwaarden mogelijk, bijvoorbeeld aan degene die de prepaid betaalinstrumenten verkoopt, maar de instelling die het elektronisch geld dan wel het prepaid betaalinstrument uitgeeft, blijft te allen tijde verantwoordelijk voor een juiste naleving van de Wwft.

In het vierde lid is bepaald dat banken en andere financiële ondernemingen alleen anonieme prepaid kaarten mogen accepteren uit derde landen als deze voldoen aan dezelfde eisen als die zijn gesteld in het eerste en derde lid van artikel 7 Wwft. Derde landen zijn landen die geen lidstaat zijn. Hiermee worden de nieuwe bepalingen in artikel 12 van de richtlijn geïmplementeerd.

I

De formulering van artikel 18, tweede lid, van de richtlijn is aangepast. De situaties waarin instellingen de achtergrond en het doel van transacties moeten onderzoeken worden duidelijker geformuleerd en onderscheiden. Het gaat daarbij om transacties die voldoen aan ten minste één van de volgende voorwaarden: a) complexe transacties, b) ongebruikelijk grote transacties, c) transacties met een ongebruikelijk patroon of d) transacties zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel. In deze situaties geldt de algemene verplichting voor instellingen dat zij de intensiteit en de aard van de monitoring van de zakelijke relatie verhogen. Instellingen dienen de gehele zakelijke relatie dus aan een verscherpte controle te onderwerpen om te bepalen of de hiervoor genoemde transacties of activiteiten van die zakelijke relatie ongebruikelijk blijken. Hoewel de formulering van deze bepaling in de richtlijn wordt aangepast, is er geen sprake van een materiële wijziging. Ten overvloede wordt opgemerkt dat een instelling de naleving van deze bepaling risicogebaseerd dient in te vullen; de toepassing ervan kan dus per cliënt verschillen. Of sprake is van een complexe of ongebruikelijk grote transactie of van een transactie met een ongebruikelijk patroon of zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel, moet worden beoordeeld met in achtneming van het profiel van de cliënt dat op grond van het cliëntenonderzoek bij de instelling bekend is. De daarbij verzamelde informatie kan ertoe leiden dat een instelling moet oordelen dat een transactie niet past binnen het profiel dat bij haar van de cliënt bekend is, bijvoorbeeld omdat het gaat om uitzonderlijk hoge bedragen die ongebruikelijk zijn voor het profiel van de cliënt.

Artikel 8, vierde lid, aanhef, is een implementatie van artikel 19, eerste lid, van de richtlijn. Hierin is verduidelijking opgenomen dat het maatregelen betreffen die moeten worden getroffen *bij het aangaan van de zakelijke relatie*, en dat als een bank of een andere financiële onderneming een correspondentrelatie aangaat of is aangegaan met een respondentinstelling in een staat die geen lidstaat is, dat het gaat om die situaties waarbij *betalingen worden verricht*.

J

Artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de wet bepaalt dat er in ieder geval verscherpt cliëntenonderzoek dient plaats te vinden indien de staat waar de cliënt woonachtig of gevestigd is, of zijn zetel heeft, door de Europese Commissie is aangewezen als een staat met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme. In het aangepaste artikel 9 worden de aanvullende maatregelen genoemd die onderdeel moeten uitmaken van dit verscherpt cliëntenonderzoek. De maatregelen zijn aanvullend omdat een instelling deze maatregelen moet nemen in aanvulling op de maatregelen die op grond van de artikelen 3 en 6 van de Wwft worden voorgeschreven. In het eerste lid van artikel 9 worden de aanvullende maatregelen beschreven die een instelling ten minste moet nemen indien zij, via haar cliënten, te maken krijgt met hoog risico landen. De maatregelen die zijn opgenomen in het eerste lid, werden voorheen voor het overgrote deel in artikel 9, tweede lid, Wwft (oud) al genoemd als bijzondere maatregelen voor instellingen die bij ministeriële regeling konden worden aangewezen. Anders dan voorheen worden deze maatregelen met deze wijziging van artikel 9 verplicht voorgeschreven. De meeste aanvullende maatregelen zien op de verplichting om meer informatie te verzamelen. Nieuw is de verplichting dat een instelling bij het aangaan of voortzetten van een zakelijke relatie hiervoor eerst goedkeuring dient te krijgen van haar hoger leidinggevend personeel.

In het tweede en derde lid zijn verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen opgenomen die bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen als aanvulling op de maatregelen in artikel 8 en het eerste lid van artikel 9. In het tweede lid zijn twee nieuwe onderdelen toegevoegd, namelijk onderdeel a en b. Met aanvullende elementen van verscherpt cliëntenonderzoek kan bijvoorbeeld worden bedoeld dat een instelling informatie verzamelt over de reputatie van de cliënt. De onderdelen c en d waren reeds opgenomen in het oude artikel 9, derde lid. In zowel het tweede als derde lid is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur maatregelen vast te stellen, die vervolgens kunnen worden opgenomen in een ministeriële regeling. Deze grondslag is opgenomen omdat de maatregelen die de richtlijn noemt niet limitatief zijn. Reden om overige maatregelen vast te stellen kunnen volgen uit evaluaties, beoordelingen en rapporten die zijn opgesteld door internationale organisaties en opstellers van standaarden (zie artikel 18bis, vierde lid van de richtlijn).

Het derde lid is nieuw en bevat de mogelijkheid van het stellen van aanvullende maatregelen met betrekking tot dochterondernemingen, bijkantoren of betaaldienstagenten van een (Nederlandse) instelling in een hoog risico land, zoals extra eisen aan de uitvoering van een externe audit. Tevens kan een Nederlandse instelling worden verboden om in dat hoog risico land een dochteronderneming, bijkantoor of betaaldienst te vestigen. Andersom kan het instellingen afkomstig uit een hoog risico land, worden verboden om in Nederland een dochteronderneming, bijkantoor of betaaldienstagent te vestigen. Tot slot kunnen banken en andere financiële ondernemingen worden verplicht om hun zakelijke relaties en correspondentrelaties in hoog risico landen te herzien, te

wijzigen of te beëindigen (dit in tegenstelling tot het tweede lid, onderdeel d, dat ziet op alle Wwft-instellingen).

Het vierde lid maakt duidelijk dat, in het geval bij ministeriële regeling aanvullende maatregelen voor verscherpt cliëntenonderzoek worden aangewezen, deze maatregelen uit het eerste en tweede lid niet in gelijke mate voor alle instellingen hoeven te gelden. Hiermee worden de bepalingen van artikel 18bis van de richtlijn geïmplementeerd.

K

Gelet op artikel 20bis, eerste lid, van de richtlijn is in artikel 9a uitdrukkelijk opgenomen dat er een lijst met de exacte functies van politiek prominente personen in Nederland wordt gepubliceerd en dat deze up-to-date wordt gehouden. Nederland heeft deze lijst reeds online gepubliceerd. Deze bepaling legt deze plicht wettelijk vast. De richtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat elke lidstaat een lijst opstelt met functies die volgens het nationale recht moeten worden aangemerkt als politiek prominente functies. De Europese Commissie zal op basis van de door de lidstaten aangeleverde lijsten één lijst met alle politiek prominente functies in de Europese Unie samenstellen. De Europese Commissie zal deze lijst openbaar maken.

L

De wijzigingen van artikel 13a Wwft implementeren de wijzigingen van de artikelen 54 en 55, tweede lid, van de richtlijn. Nieuw is de verplichting voor de FIU-Nederland om een centraal contactpunt aan te wijzen dat de verzoeken om informatie van FIU's uit andere lidstaten in ontvangst neemt. Het kan ook zo zijn dat een FIU uit een andere lidstaat verzoekt om informatie of verzoekt of de ontvangen informatie mag worden gedeeld met bevoegde autoriteiten in een andere lidstaat.

M

Voor zover dat nog niet het geval was, is bij de bepalingen over geheimhouding en publicatie door de toezichthoudende instantie zoveel mogelijk aangesloten bij de Wet op het financieel toezicht. Zowel DNB als de Autoriteit Financiële Markten (AFM) kunnen daardoor werken met één kader voor het openbaar maken van gegevens. Artikel 22 komt overeen met artikel 1:89 Wft en betreft de geheimhoudingsplicht voor alle huidige en voormalige betrokkenen bij de uitvoering van deze wet, waaronder voor de toezichthouder zelf. Nieuw is het eerste lid, waarin deze geheimhoudingsplicht uitdrukkelijk is opgenomen. Met het eerste en tweede lid wordt beoogd dat vertrouwelijke gegevens die in het kader van deze wet zijn vergaard, door de toezichthouder niet worden verspreid. De geheimhoudingsplicht heeft tot doel te waarborgen dat informatie die vertrouwelijk van aard is en die door instellingen wordt verstrekt, vertrouwelijk blijft. Daarnaast heeft deze waarborg tevens tot doel dat de vrije informatievoorziening aan de toezichthouder en effectief toezicht door de toezichthouder wordt bevorderd.

Uit het nieuwe tweede lid volgt dat als er vertrouwelijke gegevens of inlichtingen openbaar gemaakt moeten worden, dat dit altijd in geaggregeerde vorm dient plaats te vinden. Dit houdt in dat de informatie die openbaar wordt gemaakt niet herleidbaar is tot natuurlijke personen. Dit betekent dat een mededeling ook niet herleidbaar mag zijn tot een individuele instelling. Voorts kent het derde lid een uitzondering op de geheimhoudingsplicht voor de gevallen waarin het op grond van het Wetboek van Strafvordering noodzakelijk is om informatie te verstrekken.

Artikel 22a wordt vernummerd tot 22c. De Wijzigingswet financiële markten 2019 voegde artikel 22a toe aan de Wwft. Dat artikel regelt de mogelijkheid om informatie uit te wisselen tussen het Bureau Financieel Toezicht en de AFM.

De richtlijn maakt in artikel 57bis en 57ter uitzonderingen mogelijk op de geheimhoudingsplicht. Deze uitzonderingen zijn geregeld in de artikelen 22a en 22b. De geheimhoudingsplicht zelf is geregeld in artikel 22. Dit artikel is analoog aan artikel 1:90 Wft vorm gegeven. De geheimhoudingsplicht is van toepassing op vertrouwelijke gegevens of inlichtingen. In het tweede lid is bepaald dat de toezichthoudende autoriteit niet vertrouwelijke mededelingen kan doen, dat wil zeggen mededelingen die niet herleidbaar zijn tot afzonderlijke personen. In het tweede lid wordt met toezichthoudende autoriteit bedoeld de toezichthoudende autoriteit als gedefinieerd in artikel 1d van de wet.

Artikel 22a bevat de eerste uitzondering op de geheimhoudingsplicht. Dit artikel is van toepassing op de toezichthoudende autoriteiten die zijn genoemd in het zesde lid. Dat zijn de meeste toezichthoudende autoriteiten die worden genoemd in artikel 1d van de Wwft en de toezichthouder op trustkantoren. Uitzonderd zijn de toezichthoudende autoriteiten die belast zijn met het Wwft-toezicht op banken en andere financiële ondernemingen. Tevens is het Bureau Financieel Toezicht (BFT) uitgezonderd voor zover het toezicht houdt op natuurlijk personen, rechtspersonen of vennootschappen die als notaris, toegevoegd notaris of kandidaat notaris onder de Wwft vallen en de deken voor zover zij toezicht houdt op natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die als advocaat onder de Wwft vallen. Deze uitzondering voor het BFT en de deken is ongewijzigd overgenomen van het huidige artikel 22, zesde lid, Wwft. De uitzondering voor de toezichthoudende autoriteiten die belast zijn met het Wwft-toezicht op banken en andere financiële ondernemingen is nieuw en houdt verband met een apart geheimhoudingsregime voor deze instellingen, dat is opgenomen in het nieuwe artikel 22b.

In het eerste lid van artikel 22a, onderdeel a, wordt bepaald dat toezichthoudende autoriteiten onderling, binnen Nederland, vertrouwelijke informatie kunnen uitwisselen en dat toezichthoudende autoriteiten informatie kunnen verstrekken aan een buitenlandse toezichthoudende instantie. Dat kan een toezichthoudende instantie zijn in een andere lidstaat of in een derde land.

In onderdeel b wordt het mogelijk gemaakt om informatie uit te wisselen tussen toezichthoudende autoriteiten en andere nationale autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van het bestrijden of onderzoeken van witwassen en de daarmee verband houdende basisdelicten of terrorismefinanciering. Binnen dit kader kent de Wft reeds de mogelijkheid om informatie uit te wisselen tussen Wft-toezichthouders en instanties binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC).²¹ Dat is een permanent samenwerkingsverband van dat speciaal is opgezet voor de versterking van de integriteit van de financiële sector. Partijen binnen het FEC zijn de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), de Nationale Politie, de Financiële Inlichtingen Eenheid (FIU) en het Openbaar Ministerie (OM). Indien ook Wwft-toezichthouders informatie kunnen uitwisselen met de partijen binnen het FEC, wordt een belangrijke stap gezet in de verdere versterking van de integriteit. Waar meerdere partijen een taak vervullen bij het bestrijden en voorkomen van

²¹ Zie artikel 1:93, eerste lid, onderdeel d, Wft.

witwassen en terrorismefinanciering, zijn samenwerking en informatie-uitwisseling tussen deze partijen noodzakelijk om die taakvervulling effectief te maken. De Wwft kent een risicogebaseerde benadering: het is aan de instellingen zelf om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen. Op basis van deze risicoanalyse bepaalt de instelling welke risico-mitigerende maatregelen zij toepast. Om deze risicogebaseerde benadering zo effectief mogelijk te laten zijn, is het noodzakelijk dat de verschillende betrokken instanties zoveel mogelijk met elkaar samenwerken en waar nodig informatie kunnen delen. Om die reden is de uitwisseling van gegevens tussen toezichthoudende instanties en de instanties binnen het FEC noodzakelijk voor een goede naleving van de Wwft.

In onderdeel c tot en met d wordt informatiedeling mogelijk gemaakt tussen toezichthoudende autoriteiten en parlementaire onderzoekscommissies, rekenkamers en andere voor onderzoek verantwoordelijke entiteiten. Deze bepaling is eveneens analoog aan de Wft ingericht.²²

In het tweede lid van artikel 22a zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de informatie kan worden uitgewisseld. Het derde lid waarborgt dat gegevens die zijn verkregen van een buitenlandse overheidsinstantie niet verder worden verspreid krachtens het tweede lid, alvorens de desbetreffende buitenlandse toezichthoudende instantie daar expliciet mee heeft ingestemd. Het vierde lid beschrijft de omgekeerde situatie waarin de buitenlandse toezichthouder de ontvangen gegevens wil aanwenden voor andere doeleinden dan waarvoor de gegevens in eerste aanleg zijn verstrekt. In een dergelijk geval kan de toezichthoudende autoriteit daar toestemming voor verlenen, zolang wordt voldaan aan de voorwaarden van het tweede of derde lid. Indien de betreffende gegevens ook op andere wijze kunnen worden verkregen, verdient dat bovendien de voorkeur. Het tweede, derde en vierde lid zijn ongewijzigd overgenomen van het huidige artikel 22, eerste, tweede en derde lid, Wwft.

Het vijfde lid is nieuw en bepaalt dat Europese en nationale enquêtecommissies en de Algemene Rekenkamer ook aan het beroepsgeheim gebonden zijn, en alleen informatie naar buiten mogen brengen die niet herleidbaar is tot afzonderlijke personen of instellingen. Voor de partijen genoemd in het eerste lid, onderdeel a, geldt dit niet. Voor deze partijen is het van belang dat zij bijvoorbeeld informatie kunnen uitwisselen met andere inlichtingendiensten of met andere opsporingsinstanties. Artikel 1:93e Wft kent voor de informatie-uitwisseling tussen deze instanties een soortgelijke bepaling.

Het zesde lid regelt op welke toezichthoudende autoriteiten artikel 22a van toepassing is. Zoals hiervoor is toegelicht, is de definitie van toezichthoudende autoriteit in het zesde lid gewijzigd. Onder toezichthoudende autoriteit wordt niet langer verstaan de toezichthoudende autoriteit bedoeld in artikel 1d, eerste lid, onderdelen a en b. Voor hen gelden afzonderlijke bepalingen, die zijn opgenomen in artikel 22b.

Ook in artikel 22b zijn uitzonderingen opgenomen op de in artikel 22 vervatte geheimhoudingsplicht. Deze uitzonderingen gelden voor de toezichthoudende autoriteit bedoeld in artikel 1d, eerste lid, onderdelen a en b. Dat zijn de nationale toezichthoudende autoriteiten die zijn belast met het Wwft-toezicht op banken en andere financiële ondernemingen.

²² Zie artikel 1:93d Wft.

In het eerste lid, onderdeel a, wordt bepaald met welke nationale instanties de toezichthoudende autoriteit, bedoeld in artikel 1d, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wwft gegevens kan uitwisselen. Deze toezichthoudende autoriteit kunnen allereerst vertrouwelijke gegevens of inlichtingen verstrekken aan andere toezichthoudende autoriteiten die zijn opgenomen in artikel 1d van de Wwft, en ten tweede aan andere nationale toezichthouders die zijn belast met het toezicht op banken en andere financiële ondernemingen. Deze mogelijkheid volgt uit artikel 57bis, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn. Er zijn vooralsnog vier nationale toezichthouders die wettelijk zijn belast met het toezicht op banken en andere financiële ondernemingen, namelijk DNB, AFM, en, in beperktere mate, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de AP. Artikel 57bis, derde lid, bepaalt dat de toezichthoudende autoriteit alleen met deze nationale toezichthouders informatie kan delen voor zover dit noodzakelijk is voor een goede uitvoering van hun taken in het kader van de Wwft, van prudentiële regelgeving en van het toezicht op banken en andere financiële ondernemingen.

Onderdeel b regelt met welke buitenlandse instanties de toezichthoudende autoriteit, bedoeld in artikel 1d, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wwft gegevens kan uitwisselen. Dat is ten eerste mogelijk met iedere buitenlandse toezichthoudende instantie in een andere lidstaat die toezicht uitoefent op banken en andere financiële ondernemingen. Deze mogelijkheid volgt uit artikel 57bis, tweede lid, onderdeel b, van de richtlijn. Ten tweede maakt dit onderdeel ook uitwisseling van informatie mogelijk tussen de toezichthoudende autoriteit en buitenlandse toezichthoudende instanties in een derde land. Hier zijn wel voorwaarden aan verbonden. Zo dient er een samenwerkingsovereenkomst te zijn gesloten met de desbetreffende buitenlandse toezichthoudende instantie. Een samenwerkingsovereenkomst kan alleen worden gesloten indien is gewaarborgd dat er in het derde land tenminste gelijkwaardige vereisten gelden inzake het beroepsgeheim. Daarmee wordt gewaarborgd dat de verstrekte gegevens op een gelijkwaardige manier beschermd zijn. Vertrouwelijke gegevens die op grond van deze samenwerkingsovereenkomsten worden gewisseld, kunnen slechts gebruikt worden bij het uitvoeren van toezichthoudende taken.

In onderdeel c wordt tevens informatie-uitwisseling mogelijk gemaakt tussen de toezichthoudende autoriteit bedoeld in artikel 1d, eerste lid, onderdelen a en b, en de Europese Centrale Bank. Dit volgt uit artikel 57bis, tweede lid, onderdeel b, van de richtlijn.

In onderdeel d, tot slot, worden overige instanties genoemd met wie de toezichthoudende autoriteit, bedoeld in artikel 1d, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wwft gegevens kan uitwisselen. Hierbij wordt verwezen naar de instanties die zijn opgenomen in artikel 22a, eerste lid, onderdelen b tot en met e. Dat zijn de instanties binnen het FEC, Europese of nationale parlementaire onderzoekscommissies en de Algemene Rekenkamer. De mogelijkheid voor de toezichthoudende autoriteit om vertrouwelijke gegevens of inlichtingen uit te wisselen met de partijen binnen het FEC volgt uit de lidstaatoptie die is opgenomen in artikel 57ter, tweede lid. De mogelijkheid om informatie uit te wisselen met parlementaire onderzoekscommissies en de Algemene Rekenkamer volgt uit de lidstaatoptie die is opgenomen in artikel 57ter, derde lid, van de richtlijn. Het tweede lid regelt de voorwaarden waaronder de informatie kan worden uitgewisseld. Deze zijn voor een groot deel gelijk aan de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 22a, derde lid. Het materiele verschil zit in onderdeel b. Het doel waarvoor de toezichthoudende autoriteit informatie mag delen met de instanties genoemd in het eerste lid, onderdeel a tot en met d, is breder dan alleen het kader van wetgeving

ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. De informatie mag ook gedeeld worden indien dit past binnen prudentiële regelgeving of het toezicht op banken of andere financiële ondernemingen. Dit is in lijn met artikel 57bis, derde lid, onderdeel a, van de richtlijn.

Het derde lid bepaalt dat aan de uitwisseling van informatie met de instanties die zijn genoemd in het eerste lid, aan dezelfde voorwaarden is verbonden als opgenomen in artikel 22a, derde tot en met het vijfde lid, Wwft.

O

De wijziging van artikel 22c, tweede lid, hangen samen met de wijzigingen van artikel 22 in de onderdelen M en N. Er is geen materiële aanpassing beoogd.

P

Artikel 23b

De registratieplicht geldt voor aanbieders die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta of bewaarportemonnees voor virtuele valuatie aanbieden. Deze registratieplicht geldt ook voor een aanbieder in een andere lidstaat of in een derde land die zich met zijn dienstverlening richt op de Nederlandse markt. Alleen het sec aanbieden van de dienst is niet voldoende. In paragraaf 3.2.3 van het algemene deel van deze toelichting is nader ingegaan op de omstandigheden die mede kunnen bepalen wanneer een aanbieder zich richt op de Nederlandse markt. De registratieplicht geldt eveneens voor in Nederland gevestigde partijen die beroeps- of bedrijfsmatig hun diensten aanbieden aan personen in andere landen. De registratieplicht is dus niet te omzeilen door alleen buiten Nederland diensten aan te bieden. Ook partijen buiten Nederland kunnen in Nederland actief deze diensten aanbieden. Partijen uit andere lidstaten die daar geregistreerd zijn, dienen zich eveneens te registreren bij DNB en te voldoen aan de eisen van deze wet indien zij in Nederland diensten willen aanbieden. Voor partijen die in meerdere lidstaten hun diensten willen aanbieden, betekent dit dat zij in al die lidstaten geregistreerd moeten zijn. De richtlijn biedt geen mogelijkheid om op basis van een «Europees paspoort» of één Europese registratieplicht grensoverschrijdend in meerdere lidstaten diensten aan te bieden.

Artikel 23c

Artikel 23c regelt dat een aanbieder bij de registratie bepaalde gegevens moet aanleveren om in of vanuit Nederland diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta of het aanbieden van een bewaarportemonnee te kunnen aanbieden. De bij de registratie aan te leveren gegevens kunnen betrekking hebben op feitelijke gegevens over de aanbieder of op gegevens die verband houden met de naleving van voorschriften in de Wwft. Gegevens van feitelijke aard kunnen bijvoorbeeld zijn de naam, adres en contactgegevens van de aanbieder. Gegevens die betrekking hebben op de naleving van de Wwft houden verband met de materiële verplichtingen in de Wwft die gelden voor een aanbieder, zoals de verplichting om cliëntenonderzoek en transactiemonitoring te verrichten, de verplichting om over een inzichtelijke formele of feitelijke zeggenschap te beschikken en de verplichting dat de dagelijks beleidsbepalers van een aanbieder betrouwbaar en geschikt zijn. De precieze gegevens die moeten worden aangeleverd zullen worden

opgenomen in lagere regelgeving. In het algemeen geldt dat aanbieder de gegevens in zodanige vorm dient te verstrekken dat DNB zich een voldoende beeld kan vormen van de activiteiten, organisatiestructuur en bedrijfsvoering van de aanbieder. Dit bevordert een snelle indicatie van mogelijke risico's door DNB, die zij kan benutten om het toezicht effectief en risicogebaseerd vorm te geven.

Het tweede lid bepaalt dat DNB de registratie van de aanbieder binnen twee maanden dient te voltooien. Uiteraard is de Awb van toepassing op de beslissing om de aanbieder te registreren. In het derde lid is het verbod opgenomen om zonder registratie diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en diensten voor bewaarportemonnees aan te bieden. Hieruit volgt dat zonder registratie deze diensten mogen worden aangeboden.

Artikel 23d

Het eerste lid bevat de voorwaarden die worden gesteld aan de registratie. Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan DNB de registratie niet voltooien en kan de aanbieder niet starten met zijn dienstverlening. De eerste voorwaarde is dat de betrouwbaarheid en geschiktheid van de dagelijks beleidsbepalers moet zijn vastgesteld. Ook de houder van een gekwalificeerde deelneming dient betrouwbaarheid en geschikt te zijn. Zolang de betrouwbaarheid en geschiktheid niet is vastgesteld, kan DNB niet overgaan tot voltooiing van de registratie, ook niet na het verstrijken van de termijn van twee maanden. Daarnaast kan DNB weigeren om de registratie te voltooien indien zij niet overtuigd is van de door de aanbieder verstrekte gegevens of als de aangeleverde gegevens niet volledig zijn.

Uit het tweede lid volgt dat DNB de aanbieder onverwijld op de hoogte dient te stellen indien zij op grond van het eerste lid niet over gaat tot registratie. Op deze manier is de aanbieder in staat om DNB te overtuigen van de juistheid van de gegevens of, indien van toepassing, de juiste gegevens aan te leveren. Bij een onvolledige aanvraag kan de aanbieder de ontbrekende gegevens aanvullen.

Het derde lid bepaalt dat DNB de registratie kan doorhalen. Gelet op artikel 23c, derde lid, heeft het doorhalen van de registratie tot gevolg dat de aanbieder zijn dienstverlening moet staken. Doorhalen van de registratie is mogelijk indien de aanbieder zich niet houdt aan de voorschriften van de Wwft of van de Sanctiewet 1977. Voorts is doorhalen van de registratie mogelijk op verzoek van de aanbieder. De aanbieder kan hier bijvoorbeeld om verzoeken indien hij zijn dienstverlening heeft beëindigd. Tot slot kan DNB zelf overgaan tot doorhalen van de registratie indien de aanbieder niet langer bestaat.

De Awb van toepassing op de weigering van DNB om de aanbieder te registreren als ook op het doorhalen van de registratie.

Artikel 23e

Dit artikel regelt het melden van wijziging van gegevens aan DNB. Het betreffen gegevens die na wijziging onverwijld moeten worden gemeld aan DNB. Het gaat hier onder meer om wijziging van de identiteit van de beleidsbepalers van de aanbieder of van de houders van een gekwalificeerde deelneming. Bij ministeriële regeling kunnen nog aanvullende gegevens worden opgenomen. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan gegevens die ingevolge artikel 23d bij de registratie ingediend moeten worden. Om te bewerkstelligen dat meldingen tijdig worden gedaan, worden op grond van het derde lid houders van een gekwalificeerde deelneming verplicht mee te werken om een aanbieder alle benodigde informatie te verstrekken.

Artikel 23f

Dit artikel bepaalt dat DNB een openbaar register beheert waarin alle geregistreerde aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en diensten voor bewaarportemonnees worden ingeschreven. Het register is openbaar toegankelijk en tegen kostprijs wordt een afschrift verstrekt van gegevens uit het register.

Bij doorhaling van een registratie wordt voor zover van toepassing vermeld dat de doorhaling nog niet onherroepelijk is. Het doorhalen van een registratie geschiedt niet lichtzinnig en het is van belang dat (potentiële) cliënten van de aanbieder hiervan op de hoogte kunnen zijn.

Artikel 23g

Buiten de Europese Unie geldt de richtlijn niet. De integriteitsrisico's voor het Nederlandse financiële stelsel die zijn verbonden aan deze dienstverlening vanuit derde landen, is om die reden groter. In beginsel geldt daarom een algeheel verbod om vanuit derde landen deze diensten in Nederland aan te bieden. Daarmee wordt beoogd de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel te beschermen. Indien in een derde land vergelijkbare wet- en regelgeving geldt of anderszins wordt voorzien in vergelijkbare waarborgen ten aanzien van de belangen die deze wet beoogt te beschermen, dan kan een staat bij ministeriële regeling als zodanig worden aangewezen. Een aanbieder uit een aangewezen staat kan, mits hij in de staat van herkomst onder toezicht staat, zich ook bij DNB registeren en in Nederland deze diensten aanbieden.

Artikel 23h

De eisen van geschiktheid voor (mede) beleidsbepalers en betrouwbaarheid voor (mede) beleidsbepalers volgen uit artikel 47, tweede en derde lid, van de richtlijn. Met het vereiste van geschiktheid wordt beoogd te waarborgen dat de personen die werkzaamheden verrichten en verantwoordelijkheden dragen die van invloed zijn op de bedrijfsvoering van de aanbieders bedoeld in artikel 23b, eerste en tweede lid, Wwft daartoe over voldoende kennis en vaardigheden beschikken. Ook dienen de (mede) beleidsbepalers van deze aanbieders zich professioneel te gedragen. Bij de beoordeling van de geschiktheid, wordt rekening gehouden met de samenstelling van het orgaan waarvan de betrokken persoon deel uitmaakt of uit zal maken. Daartoe zal DNB doorgaans verzoeken om een overzicht van de specifieke taken, kennis en vaardigheden van de personen in het collectief. Ook wordt rekening gehouden met de functie en de aard alsmede de omvang en het risicoprofiel van de aanbieder bedoeld in artikel 23b, eerste en tweede lid, Wwft. Een (mede) beleidsbepaler van deze aanbieders, dienen zich te onthouden van gedragingen die in de weg staan aan het vervullen van zijn (toekomstige) functie. Daartoe dient de betrouwbaarheid van deze personen buiten twijfel te staan.

Uit het vierde lid blijkt dat de betrouwbaarheid van een bepaalde persoon in principe slechts eenmaal wordt getoetst. Het uitgangspunt is: degene die eens betrouwbaar is bevonden door DNB, blijft betrouwbaar. Een uitzondering op deze regel geldt in geval zich feiten of omstandigheden voordoen of hebben voorgedaan die de betrouwbaarheid raken. Om die reden dient elk nieuw antecedent te worden gemeld. Dergelijke antecedenten kunnen leiden tot een nieuw onderzoek naar de betrouwbaarheid van de betreffende persoon.

In het vijfde lid wordt bepaald dat ook in het geval dat er een gekwalificeerde deelneming wordt gehouden in dat er dan een betrouwbaarheids-toets plaatsvindt. Wordt een gekwalificeerde deelneming gehouden door een natuurlijke persoon, dan wordt deze natuurlijke persoon getoetst. Wordt de gekwalificeerde deelneming gehouden door een rechtspersoon, dan worden de individuele bestuurders van die rechtspersoon getoetst.

Artikel 23i

Op grond van artikel 23i dient een aanbieder van wisseldiensten en/of bewaarportemonnees te waarborgen dat de zeggenschapsstructuur waarbinnen hij met andere (rechts)personen is verbonden, niet dusdanig ondoorzichtig is dat deze aan het toezicht van DNB in de weg staat. Daarbij is het uitgangspunt dat het voor DNB inzichtelijk dient te zijn op welke wijze de zeggenschap in de aanbieder is georganiseerd en door welke natuurlijke personen de zeggenschap wordt uitgeoefend. Van belang is dat niet alleen de formele zeggenschapsstructuur, maar ook de feitelijke zeggenschapsstructuur voldoende inzichtelijk is voor de toezichthouder. De feitelijke zeggenschapsstructuur tussen natuurlijke personen en rechtspersonen kan afwijken van de juridische structuur waar de aanbieder deel van uitmaakt. Indien dit verschil niet (voldoende) bij DNB bekend is, kan dit belemmerend werken voor de uitoefening van haar toezicht. Met het oog op de naleving van het onderhavige artikel wordt op grond van artikel 23e van de Wwft verlangd dat wijzigingen in de zeggenschapsstructuur onverwijld schriftelijk worden gemeld aan de toezichthouder.

In het tweede lid wordt verwezen naar situaties waarin de aanbieder deel uitmaakt van een zeggenschapsstructuur waarbinnen hij met personen is verbonden ten aanzien van wie, op grond van het recht dat op hen van toepassing is, belemmeringen kunnen bestaan voor de uitoefening van het toezicht door DNB. Daarbij kan gedacht worden aan (rechts)personen die zijn gevestigd in een staat waar beperkingen gelden voor het uitwisselen van informatie, waardoor de mogelijkheden van DNB om de voor haar toezicht benodigde informatie te vergaren, worden beperkt.

Artikel 23j

Een aanbieder dient zorg te dragen voor een beheerste en integere bedrijfsuitoefening, een adequaat, op dat doel gericht beleid te voeren en de inrichting van zijn bedrijfsvoering daarop af te stemmen. Dit houdt onder meer in dat een aanbieder regels, maatregelen en procedures moet opstellen die de bedrijfsprocessen en de bedrijfsrisico's beheersbaar maken en die de integriteit van de aanbieder waarborgen. De integere bedrijfsvoering heeft betrekking op het voorkomen van de in artikel 23j, derde lid, onderdeel a, opgesomde handelingen en relaties die het vertrouwen in de aanbieder kunnen schaden. Zo dient bijvoorbeeld te worden tegengegaan dat bij of krachtens de Sanctiewet 1977 gestelde regels en regels gericht op het tegengaan van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme worden overtreden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld. Die regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de beoordeling van de betrouwbaarheid van (externe) personeelsleden in een integriteitsgevoelige functie.

Q

In dit onderdeel wordt geregeld dat als de aanbieder één of meerdere voorschriften overtreedt van de voorschriften die zijn opgenomen in de artikelen 23b, 23c, eerste lid en derde lid, 23e, eerste en tweede lid, 23g,

eerste en tweede lid, 23h, eerste, tweede en vierde lid, 23i, 23j, eerste en tweede lid, 33, 34, 35, 35a en 38, dat DNB dan een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete kan opleggen.

ARTIKEL II

A

Uit het vierde lid van artikel 10 blijkt dat de betrouwbaarheid van een bepaalde persoon in principe slechts eenmaal wordt getoetst. Het uitgangspunt is: eens betrouwbaar bevonden door DNB of de Autoriteit Financiële Markten, blijft betrouwbaar. Een betrouwbaarheidstoets kan, door de toevoeging van 23h in de Wwft, ook op grond van de Wwft plaatsvinden. Ook in dit geldt dat als de betrouwbaarheid op grond van de Wwft is vastgesteld, dat die vaststaat. Een uitzondering op deze regel doet zich voor indien zich feiten of omstandigheden voordoen of hebben voorgedaan die de betrouwbaarheid raken. Om die reden dient elk nieuw antecedent te worden gemeld. Dergelijke antecedenten kunnen leiden tot een nieuw onderzoek naar de betrouwbaarheid van de betreffende persoon.

B

Trustkantoren hebben op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn de verplichting om, voordat het trustkantoor een nieuwe zakelijke relatie kan aangaan, te beschikken over een bewijs van registratie van de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt in het register, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007. Dit vloeit voort uit artikel 14, eerste lid, van de richtlijn. Deze verplichting is eveneens opgenomen in de Wwft en geldt voor alle Wwft-instellingen.

C

De verplichtingen die trustkantoren op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn moeten verrichten, zijn grotendeels opgenomen in de Wtt 2018. Analoog aan artikel 22b van de Wwft wordt in de Wtt 2018 geregeld dat de toezichthouder informatie kan delen met opsporingsinstaties, de Algemene Rekenkamer en parlementaire enquêtecommissies. Hierbij gelden gelijke voorwaarden als in de Wwft worden opgenomen en die nu al in de Wft zijn geregeld.

ARTIKEL III

Artikel 10, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 regelt dat de Minister van Financiën toezichthouders kan aanwijzen voor de in dit lid genoemde categorieën instellingen. De genoemde categorieën instellingen in onderdeel l en m vallen reeds onder toezicht op grond van de Wwft. Daarom zal de door de Minister van Financiën aan te wijzen rechtspersoon de toezichthouder zijn die uit hoofde van de Wwft op deze instellingen toezicht houdt; in dit geval DNB. Het toezicht dat DNB krachtens artikel 10, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 uitoefent, heeft uitsluitend betrekking op de bij of krachtens afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 gestelde regels. De op grond van het eerste lid aangewezen personen zijn belast met het toezicht op de naleving van alle overige bij of krachtens de Sanctiewet 1977 gestelde voorschriften.

ARTIKEL IV

In de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: Wpe 2008) is een verduidelijking opgenomen in verband met de mogelijkheid voor commissies om toezichtvertrouwelijke informatie te verkrijgen. In dit artikel wordt bepaald dat een commissie geheimhouding bewaart ten aanzien van de informatie die is verstrekt op basis van de grondslagen die in artikel 38, eerste lid Wpe 2008 zijn opgenomen. Om te verduidelijken dat de overige Kamerleden na afloop van de enquête geen inzage kunnen krijgen in de toezichtvertrouwelijke documenten, wordt in artikel 38 Wpe 2008 bepaald dat deze documenten niet ter inzage komen van de leden van de Kamer. Dit implementatiewetsvoorstel introduceert enkele nieuwe mogelijkheden om vertrouwelijke informatie uit te wisselen met parlementaire onderzoekscommissies, namelijk in artikel 22a en 22b van de Wwft en in artikel 58a van de Wtt 2018. Deze artikelen worden daarom toegevoegd aan artikel 38, eerste lid, Wpe 2008. De wijziging van artikel 1:93e Wft in artikel 1:93f Wft is een technische wijziging die een foutieve verwijzing herstelt.

ARTIKEL V

Dit artikel regelt overgangsrecht voor aanbieders van omwisseldiensten en bewaarportemonnees die op het moment van inwerkingtreding van de wet reeds diensten aanbieden. Zij kunnen tot zes maanden na inwerkingtreding van de wet hun diensten blijven aanbieden zonder dat zij geregistreerd zijn. De uitzondering op de verplichting voor de aanbieder om zich te registreren bij DNB geldt voor aanbieders die op het moment van inwerkingtreding van deze wet – of eerder – een verzoek tot registratie hebben ingediend bij DNB. Een aanbieder dient, naast een verzoek tot registratie, ook een verzoek tot toetsing van de betrouwbaarheid en geschiktheid van de dagelijks beleidsbepalers en de houder van de gekwalificeerde deelneming te hebben ingediend, aangezien de betrouwbaarheid en geschiktheid van deze personen een voorwaarde is om de dienstverlening na registratie te kunnen starten. De betrouwbaarheid en geschiktheid moeten daarom ook binnen die zes maanden worden vastgesteld. Om die reden wordt in het tweede lid bepaald dat de aanbieder niet hoeft te voldoen aan artikel 23h van de Wwft. De uitzonderingen in dit artikel hebben alleen betrekking op de registratieplicht en op de verplichting dat de dagelijks beleidsbepalers en de eventuele houder van een gekwalificeerde deelneming betrouwbaar en geschikt dienen te zijn. De aanbieder die op grond van het eerste lid in aanmerking komt voor de overgangsregeling dient wel te voldoen aan de overige bepalingen in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

ARTIKEL VI

Alle bepalingen van de richtlijn die door middel van dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd in de Wwft en de Wtt 2018, dienen op hetzelfde moment in werking te treden, namelijk op 10 januari 2020. Een uitzondering hierop geldt voor de inwerkingtreding van onderdeel G, dat pas in werking kan treden als het wetsvoorstel dat het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten introduceert, in werking is getreden. Ook voor onderdeel H, artikel 7, vierde lid, zal moeten worden voorzien in een afwijkende inwerkingtredingsdatum. Dit volgt uit het gewijzigde artikel 67 van de richtlijn, waarin is bepaald dat dit onderdeel vanaf 10 juli 2020 moet worden toegepast.

Artikel 31 van de richtlijn, dat de verplichting bevat om te beschikken over een bewijs van registratie van de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, wordt in een apart wetsvoorstel geïmplementeerd. Dit wetsvoorstel regelt ook de inwerkingtreding van de in artikel 31 van de richtlijn opgenomen verplichtingen. Het register met informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies dient, op grond van artikel 67 van de richtlijn, op uiterlijk 10 maart 2020 te zijn opgezet.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Transponeringstabel

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Art. 2, eerste lid, onderdeel 3, sub a	Art. 1a, vierde lid, onderdeel a en b, Wwft	Geen	–
Art. 2, eerste lid, onderdeel 3, sub d	Art. 1a, vierde lid, onderdeel h, Wwft	Geen	–
Art. 2, eerste lid, onderdeel 3, sub g (nieuw)	Art. 1a, vierde lid, onderdeel l, Wwft	Geen	–
Art. 2, eerste lid, onderdeel 3, sub h (nieuw)	Art. 1a, vierde lid, onderdeel m, Wwft	Geen	–
Art. 2, eerste lid, onderdeel 3, sub i (nieuw)	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 1a, vierde lid, onderdeel j, Wwft)	Geen	–
Art. 2, eerste lid, onderdeel 3, sub j (nieuw)	Behoeft geen implementatie	Geen	Freeports komen in Nederland niet voor.
Art. 3, onder punt 4	Implementatie door middel van bestaande regelgeving	Geen	Sr (J&V)
Art. 3, onder punt 6	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 3, derde lid, uitvoeringsbesluit Wwft)	Geen	–
Art. 3, onder punt 16	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 1, eerste lid, Wwft)	Geen	–
Art. 3, onder punt 18 en 19 (nieuw)	Art. 1, eerste lid, Wwft	Geen	–
Art. 6, tweede lid, onder b en c, derde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	–	–
Art. 7, vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	–	–
Art. 7, vijfde lid	Art. 1f, eerste lid, Wwft	Geen	–
Art. 9, tweede en vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	–	–
Art. 10, eerste lid	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 53 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen)	Geen	–
Art. 12, eerste lid	Art. 7, eerste lid, onderdeel a + onderdeel b en art. 7, derde lid, Wwft	Geen	–
Art. 12, tweede lid	Art. 7, derde lid, Wwft	Geen	–
Art. 12, derde lid (nieuw)	Art. 7, vierde lid, Wwft	Bevat de lidstaatoptie om niet langer betalingen met anonieme prepaidkaarten te aanvaarden	Van de lidstaatoptie wordt geen gebruik gemaakt
Art. 13, eerste lid, onder a	Implementatie door middel van lagere regelgeving (art. 4, eerste lid, Uitvoeringsregeling Wwft)	Geen	–
Art. 13, eerste lid, onder b	Art. 3, tweede lid, onder b	Geen	–
Art. 14, eerste lid	Art. 4, tweede lid (nieuw)	Geen	–
Art. 14, vijfde lid	Art. 3, elfde lid	Geen	–
Art. 18, eerste lid	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 8 en 9 Wwft)	Geen	–
Art. 18, tweede lid	Art. 8, derde lid, Wwft	Geen	–
Art. 18bis, eerste lid	Ar. 9, eerste lid, Wwft	Geen	–
Art. 18bis, tweede lid	Art. 9, tweede en vierde lid, Wwft	Geen	–
Art. 18bis, derde lid	Art. 9, derde en vierde lid, Wwft	Geen	–
Art. 18bis, vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 18bis, vijfde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 19	Art. 8, vierde lid, aanhef, Wwft	Geen	–
Art. 20 bis, eerste lid	Art. 9a Wwft	Openbaar maken van PEP-lijst is facultatief	Van de lidstaatoptie wordt gebruik gemaakt
Art. 20bis, tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 20bis, derde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 20bis, vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Art. 27, tweede lid	Artikel 5, vijfde lid, Wwft en lagere regelgeving (Uitvoeringsregeling Wwft)	Geen	–
Art. 30	–	–	Wordt door middel van een afzonderlijk wetsvoorstel geïmplementeerd
Art. 31	–	–	Wordt door middel van een afzonderlijk wetsvoorstel geïmplementeerd
Art. 31bis	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 32, negende lid	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 17, eerste lid, Wwft)	Geen	–
Art. 32bis	–	–	Wordt door middel van een afzonderlijk wetsvoorstel geïmplementeerd
Art. 32ter, eerste lid	Behoeft geen implementatie	–	FIU heeft reeds toegang tot registers met informatie over eigenaren van onroerend goed
Art. 32ter, tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 33, eerste lid	Implementatie door bestaande regelgeving (art. 17, tweede lid, Wwft)	Geen	–
Art. 34, derde lid	Behoeft geen implementatie	Het betreft nadere regels m.b.t. de facultatieve bepaling in art. 33, eerste lid, Wwft, waarvan geen gebruik wordt gemaakt.	Nederland kent geen zelfregulerende organen op dit werkterrein
Art. 38, eerste lid	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 20b Wwft)	Geen	–
Art. 38, tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 39, derde lid	Implementatie door bestaande regelgeving (art. 23, zesde lid, onderdeel 1, Wwft)	Geen	–
Art. 40, eerste lid, onderdeel a	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 33 Wwft en lagere regelgeving)	Geen	–
Art. 40, eerste lid, onderdeel b	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 34 Wwft)	Geen	–
Art. 43	Behoeft geen implementatie	Geen	–
Art. 44	Artikel 1f, tweede lid, Wwft. Het overige behoeft naar zijn aard geen implementatie.	Geen	–
Art. 45, vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 47, eerste lid	Art. 23b Wwft en overige artikelen van hoofdstuk 3a Wwft	Richtlijn bepaalt o.a. dat aanbieders van cryptodiensten worden geregistreerd	–
Art. 47, tweede en derde lid	Art. 23h Wwft en overige artikelen van hoofdstuk 3a Wwft	Geen	Geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders van aanbieders van cryptodiensten
Art. 48, lid 1bis	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 48, tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 48, vierde lid	Implementatie door bestaande regelgeving (art. 27, eerste lid, en art. 32d, Wwft)	Geen	–
Art. 48, vijfde lid	Implementatie door bestaande regelgeving (art. 27, eerste lid, Wwft)	Geen	–
Art. 49	Art. 22a, 22b en 22c Wwft. Het overige behoeft geen implementatie	Geen	–

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Art. 50bis	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 22a, tweede lid, Wwft)	Geen	–
Art. 53, eerste lid	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 13a, derde lid, onderdeel b, Wwft volstaat)	Geen	–
Art. 53, tweede lid	Behoeft geen implementatie (artikel 13a, vijfde lid, Wwft volstaat)	Geen	–
Art. 54	Artikel 13a, zevende lid, Wwft	Geen	–
Art. 55, tweede lid	Artikel 13a, achtste en negende lid, Wwft	Geen	–
Art. 57	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 13a, derde lid, onderdeel b, Wwft volstaat)	Geen	–
Art. 57bis, eerste lid, eerste alinea	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 22, eerste lid, Wwft)	Geen	–
Art. 57bis, eerste lid, tweede alinea	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 22, derde lid, Wwft)	Geen	–
Art. 57bis, tweede lid, onderdeel a	Artikel 22b, eerste lid, onderdeel a, Wwft	Geen	–
Art. 57bis, tweede lid, onderdeel b	Artikel 22b, eerste lid, onderdelen b en c, Wwft	Geen	–
Art. 57bis, derde lid, onderdeel	Artikel 22b, tweede lid, Wwft	Geen	–
Art. 57bis, vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	De bevoegdheid om namens de verzoekende bevoegde autoriteit onderzoeken te verrichten volgt uit artikel 27 Wwft
Art. 57bis, vijfde lid	Artikel 22b, onderdeel b, Wwft	Lidstaattoptie om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten met autoriteiten in derde landen over samenwerking en uitwisseling van vertrouwelijke informatie	Van deze lidstaattoptie wordt gebruik gemaakt
Art. 57ter, eerste lid	Implementatie door middel van bestaande regelgeving (art. 22a, eerste lid, onderdeel a, Wwft)	Lidstaattoptie om vertrouwelijke informatie uit te wisselen tussen Wwft-toezichthouders binnen een lidstaat of tussen lidstaten	Van deze lidstaattoptie werd al gebruik gemaakt
Art. 57ter, tweede lid	Art. 22a, eerste lid, onderdeel b, Wwft en art. 22b, eerste lid, onderdeel d, Wwft	Lidstaattoptie om o.a. vertrouwelijke informatie uit te wisselen met opsporingsinstanties	Van deze lidstaattoptie wordt gebruik gemaakt
Art. 57ter, derde lid	Art. 22a, eerste lid, onderdelen c, d en e, Wwft en art. 22b, eerste lid, onderdeel d, Wwft	Lidstaattoptie om vertrouwelijke informatie te delen met o.a. parlementaire onderzoekscommissies en rekeningkamers	Van deze lidstaattoptie wordt gebruik gemaakt
Art. 58, tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 61, eerste lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 61, derde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 64bis, eerste lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 64bis, tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 65, eerste lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 65, tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 65, derde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–
Art. 67, eerste lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	–