

Vergaderjaar 2007–2008

31 237

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

31 238

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 juni 2008

Algemeen

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag. Wij waarderen het zeer dat uw Kamer de behandeling van beide wetsvoorstellen zo spoedig ter hand heeft willen nemen. De leden van de CDA-fractie en de fractie van de VVD gaven aan nog enkele vragen te hebben over de effectiviteit van de witwasbestrijding, alsmede over de inbreuk op de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van advocaten. De leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, SGP en OSF gaven aan zich bij de gestelde vragen aan te sluiten. De leden van de SP-fractie stelden nog vragen over de inhoud van het aanvullend cliëntenonderzoek. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden en de werking van de wetsvoorstellen op de genoemde punten te verhelderen. Hierbij wordt

zoveel mogelijk de volgorde van de vragen aangehouden zoals die is gehanteerd in het voorlopig verslag.

Effectiviteit

De leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering (Kamerstukken II 2007/08, 31 477, nr. 1–2). De leden vroegen het kabinet aan te geven welke maatregelen het gaat treffen naar aanleiding van dit rapport, zodat de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering effectief wordt.

In het antwoord op deze vraag beperken we ons tot het maken van enkele opmerkingen over het rapport op hoofdlijnen. Een uitgebreide standpuntbepaling bij het rapport van de Algemene Rekenkamer zal plaatsvinden naar aanleiding van de vragen die de commissie voor Rijksuitgaven van de Tweede Kamer inmiddels heeft gesteld.

Zoals eerder aangegeven in de reactie op een aan ons voorgelegd concept van het rapport – opgenomen in bijlage bij het rapport –, is het in onze ogen een belangrijk gemis dat de Algemene Rekenkamer geen aandacht heeft besteed aan de preventieve werking van de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT). De primaire doelstelling van de regelgeving ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering is immers het voorkomen dat dergelijke praktijken plaatsvinden. Het preventieve karakter van de wettelijke maatregelen staat dus voorop. Dit wordt ook zichtbaar indien wordt gekeken naar de belangrijkste wijzigingen die voortvloeien uit de derde witwasrichtlijn. Het gaat om een intensivering van het cliëntenonderzoek bij witwasgevoelige vormen van dienstverlening en de verplichting tot het identificeren en verifiëren van de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende bij transacties met rechtspersonen. Dit voorkomt dat personen met kwaad in de zin zich kunnen verschuilen achter een rechtspersoon of anderszins profiteren van een gebrek aan waakzaamheid.

De tweede vraag die de leden van het CDA stelden, ziet op een beschouwing van de resultaten van de wettelijke maatregelen in termen van baten en lasten. Op grond van hetgeen hierboven is gesteld, kan daarbij niet worden volstaan met een vergelijking tussen het aantal verdachte transacties dat de meldingsplicht oplevert en het aantal witwaszaken dat hieruit volgt, zoals dat geschiedt in het rapport van de Algemene Rekenkamer. Bovendien dient er een belangrijke kanttekening te worden geplaatst bij de wijze waarop de Algemene Rekenkamer omgaat met de cijfers omtrent het aantal door het meldpunt (hierna ook: FIU-Nederland) verdacht verklaarde transacties. De veronderstelling dat het bij verdacht verklaarde transacties gaat om evenzoveel vervolgbare strafbare feiten of verdachten is niet terecht. In de meeste gevallen moet nader onderzoek eerst uitwijzen of er daadwerkelijk sprake is van een strafrechtelijk vermoeden van witwassen.

Verder kan er op worden gewezen dat één verdachte vaak een zeer groot aantal verdachte transacties op zijn naam heeft. Zo hadden in 2007 in totaal 41 personen ieder meer dan 100 verdachte transactie op hun naam. Ten aanzien van één persoon werden maar liefst 511 transacties verdacht verklaard. Aangezien cijfers inzake strafvervolging geen betrekking hebben op feiten, maar op aantallen verdachten, vertekent dit het beeld indien men de effectiviteit van het meldingssysteem louter wil berekenen op basis van het aantal verdacht verklaarde transacties dat resulteert in strafvervolging.

Dit alles neemt niet weg dat verbetering nodig en ook mogelijk is. In het kader van het versterkingsprogramma aanpak financieel-economische criminaliteit (Kamerstukken II 2007/08, 29 911, nr. 10) is daarom onder andere voorzien in extra opsporingscapaciteit bij de FIOD-ECD ter bestrijding van witwassen. Verder dienen de resultaten van de meldingsplicht inzichtelijker te worden en zal worden ingezet op een verbetering van de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners.

Bij de beantwoording van eerder genoemde vragen van de commissie voor Rijksuitgaven van de Tweede Kamer over het rapport van de Algemene Rekenkamer, zal hier nader op in worden gegaan.

De leden van het CDA wilden tot slot graag weten of bij de vaststelling van de administratieve lasten van de praktijktoepassingen is uitgegaan. Wij kunnen hierop bevestigend antwoorden. Het Ministerie van Financiën heeft ter voorbereiding op de wetsvoorstellen door KPMG onderzoek laten verrichten naar de vraag op welke wijze de verplichtingen voortvloeiende uit de derde witwasrichtlijn zo goed mogelijk zouden aansluiten bij de bestaande bedrijfsvoering van de instellingen. De resultaten zijn neergelegd in een rapport (Ontvangen signalen voor een efficiënte identificatie, KPMG, Den Haag, juni 2006).

Het kabinet streeft nadrukkelijk naar een beperking van de administratieve lasten. Met name de risicogerichte benadering zoals die wordt gehanteerd in het wetsvoorstel ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, biedt in dit verband een verbetering. Binnen de ruimte die de derde witwasrichtlijn hiertoe biedt, zijn de mogelijkheden maximaal benut om de administratieve lasten te beperken. Bovendien zijn de instellingen en toezichthouders nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de wet zodat, waar mogelijk, zij hun bijdrage hebben kunnen leveren in de zin van voorstellen tot het beperken van de lasten.

Vrijstelling

De leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen met betrekking tot de toezegging van de Minister van Justitie om te bezien op welke wijze het toezicht dat het Bureau Financieel Toezicht (BFT) uitoefent op de naleving van de identificatie- en meldingsplicht door advocaten en notarissen, eventueel doeltreffender vorm kan krijgen. Zij vroegen zich af of hierbij rekening wordt gehouden met het feit dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen inbreuk mag worden gemaakt op het verschoningsrecht. Tevens vroegen zij zich af, aan welke wijziging het kabinet zou denken om te bewerkstelligen dat het BFT zijn toezichtstaken beter kan uitoefenen.

Het belang van effectief toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de regelgeving ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme wordt breed erkend. Dit geldt ook voor het toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen door advocaten en notarissen. Met de leden van het CDA zijn wij echter van mening dat, om de redenen die deze leden aangaven, uiterst zorgvuldig te werk dient te worden gegaan.

Daarom zullen eerst de resultaten van twee onderzoeken worden afgewacht die op het moment worden verricht naar het functioneren van het BFT als toezichthouder.

Het betreft op de eerste plaats de evaluatie van het handhavingstelsel die bij de vorige wijziging van de WID en de Wet MOT is aangekondigd (Kamerstukken II 2004/05, 29 990, nr. 3, blz. 9).

In dit onderzoek wordt de effectiviteit van het toezicht op de naleving van de WID en de Wet MOT door het notariaat en de advocatuur in haar

geheel bekeken, daaronder begrepen de mogelijkheden van het BFT om over de voor het toezicht benodigde informatie te kunnen beschikken. Daarnaast wordt op het moment, op grond van artikel 113 van de Wet op het notarisambt, de doelmatigheid van het functioneren van het BFT zelf geëvalueerd door een speciaal voor dit doel in het leven geroepen commissie.

Van beide onderzoeken zullen de resultaten naar verwachting nog voor het einde van dit jaar beschikbaar zijn. Alsdan zal worden gezien welke maatregelen eventueel nodig zijn om het toezicht van het BFT op de naleving van de identificatie- en meldingsplicht te versterken en op welke wijze hierin kan worden voorzien. Van belang is daarbij dat wordt gezocht naar een oplossing die voldoet aan de vereisten van zorgvuldigheid en proportionaliteit, die voortvloeien uit de vertrouwelijkheid van de dienstverlening door advocaten en notarissen en de deswege op hen rustende geheimhoudingsplicht.

Vereenvoudigd cliëntenonderzoek

Artikel 6 van het wetsvoorstel ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme bepaalt ten aanzien van welke cliënten de instellingen die onder de werking van de wet vallen, vereenvoudigd cliëntenonderzoek mogen toepassen. Wij begrijpen de vraag van de leden van de CDA-fractie dan ook zo, dat zij het kabinet vraagt om aan te geven waarom ten aanzien van de instellingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 10° tot en met 18°, van het wetsvoorstel geen vereenvoudigd cliëntenonderzoek mag worden toegepast, indien zij zelf optreden in de hoedanigheid van cliënt. Het is de betreffende instellingen namelijk wel toegestaan om, op grond van artikel 6 van wetsvoorstel, vereenvoudigd cliëntenonderzoek toe te passen ten aanzien van de in dat artikel opgenomen cliënten.

De gevallen waarin vereenvoudigd cliëntenonderzoek mag worden toegepast zijn neergelegd in de derde witwasrichtlijn en in de uitvoeringsrichtlijn. De uitvoeringsrichtlijn van de Europese Commissie geeft criteria op basis waarvan entiteiten als cliënten met een laag risico op witwassen of financieren van terrorisme kunnen worden aangemerkt. Deze voorwaarden hebben betrekking op de transparantie van de cliënt en de vraag of deze vergunningplichtig is en onder toezicht staat.

Verder moet het gaan om instellingen die niet onder de reikwijdte van artikel 2 van de derde witwasrichtlijn vallen, maar op basis van nationale verplichtingen onder de toepassing van de witwaswetgeving zijn gebracht. De instellingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 10° tot en met 18°, voldoen niet aan dit laatste criterium en kunnen op basis hiervan als cliënt niet onder het regime van vereenvoudigd cliëntenonderzoek vallen. Hierbij wordt nog opgemerkt dat de risicogeorienteerde benadering van het wetsvoorstel ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme een instelling de ruimte biedt om de witwasgevoeligheid van (de dienstverlening aan) een bepaalde cliënt als «laag» aan te merken, en haar maatregelen daarop af te stemmen.

Aanvullend cliëntenonderzoek

De leden van de SP-fractie stelden enkele vragen over het aanvullend cliëntenonderzoek. Graag wilden zij vernemen wat onder dit cliëntenonderzoek dient te worden verstaan.

In artikel 8 van het wetsvoorstel ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme is neergelegd in welke situaties verscherpt cliënten-

onderzoek moet worden toegepast. In het eerste lid van artikel 8 wordt de term «aanvullend cliëntenonderzoek» gebruikt. Zowel «aanvullend cliëntenonderzoek» als «verscherpt cliëntenonderzoek» betekent dat er meer maatregelen genomen moeten worden dan het «standaard cliëntenonderzoek», zoals dat is opgenomen in artikel 3 van het genoemde voorstel. Er dienen extra maatregelen getroffen te worden om het hogere risico op witwassen of terrorismefinanciering te compenseren.

Artikel 8 van het wetsvoorstel bepaalt dat er in ieder geval verscherpt cliëntenonderzoek moet worden toegepast bij i) identificatie op afstand (lid 2), ii) correspondent-banking (lid 3) en iii) politiek prominente personen (lid 4). Voor deze situaties, waar verscherpt cliëntenonderzoek verplicht is, worden ook de (mogelijke) maatregelen in de wet genoemd. In het eerste lid van artikel 8 wordt daarnaast nog bepaald dat een instelling extra maatregelen moet treffen (verscherpt cliëntenonderzoek moet uitvoeren) in de gevallen dat een zakelijke relatie of transactie naar haar aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengt. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën zakelijke relaties en transacties worden aangewezen die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich mee brengen. Van deze mogelijkheid is (nog) geen gebruik gemaakt. Dit is geheel conform de derde witwasrichtlijn die bepaalt dat de Europese Commissie door middel van een uitvoeringsrichtlijn kan bepalen welke situaties of diensten een verhoogd risico met zich meebrengen. De Commissie heeft voornamelijk geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Het is echter niet uitgesloten, dat de Commissie in de toekomst wel tot het uitvaardigen van een dergelijke uitvoeringsrichtlijn over gaat. De in de uitvoeringsrichtlijn opgenomen diensten of cliënten zullen alsdan in het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme worden overgenomen.

Het vorenstaande laat onverlet dat, indien een instelling op grond van haar eigen risicobeoordeling tot de conclusie komt dat een bepaalde zakelijke relatie of transactie naar haar aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengt, er extra maatregelen getroffen dienen te worden. De SP-fractie vroeg welke maatregelen een instelling in dit geval kan dan wel moet treffen. Hierbij kan aansluiting worden gevonden bij de maatregelen die worden genoemd in de leden 2, 3 en 4 van dit artikel. De in deze leden genoemde maatregelen zijn vormen van verscherpt cliëntenonderzoek.

Opgemerkt wordt dat deze vormen van verscherpt cliëntenonderzoek niet limitatief zijn. Indien de instelling van mening is dat zij het hogere risico op witwassen of terrorismefinanciering voldoende heeft gecompenseerd door het treffen van andere (extra) maatregelen, dan staat dat de instelling vrij.

Nu wij zojuist hebben aangegeven dat voor het verscherpt cliëntenonderzoek dat op grond van het eerste lid van het voorgestelde artikel 8 vereist is, kan worden aangesloten bij de (mogelijke) maatregelen die in de leden 2, 3 en 4 van dat artikel worden genoemd, zien wij geen directe noodzaak om dit artikel in de toekomst te wijzigen. Dit zou ook in de strijd zijn met de «principle based» benadering van het wetsvoorstel ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme: het wetsvoorstel schrijft niet exact voor hoe het cliëntenonderzoek moet worden verricht maar tot welk resultaat het moeten leiden.

Toezichthouder(s)

De leden van de CDA-fractie vroegen of het ter voorkoming van versnippering en het maken van onnodige kosten, niet van belang zou zijn om één toezichthouder aan te wijzen die zich bezighoudt met het toezicht op de naleving van regelgeving het terrein van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme.

Vanuit praktische overwegingen is het toezicht op de naleving van de anti-witwaswetgeving zo georganiseerd dat dit toezicht wordt uitgevoerd door een toezichthouder die reeds uit hoofde van andere wetgeving toezicht uitoefent op een bepaalde sector of beroepsgroep. Dit om te voorkomen dat een instelling met meerdere toezichthouders te maken krijgt. Het aanwijzen van één toezichthouder is ons inziens dan ook niet wenselijk. Dit zou bijvoorbeeld inhouden dat De Nederlandsche Bank (DNB) ook toezicht zou moeten houden op niet-financiële dienstverleners, zoals vrije beroepsbeoefenaren en handelaren in zaken van grote waarde.

Kamerstuk 31 237 nr. 8

In de brief van 22 mei 2008 heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer toegezegd om de gevolgen in kaart te brengen van het neerleggen van het cliëntenonderzoek uit het wetsvoorstel ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet op het financieel toezicht (Wft) in één wet.

Tevens is in die brief toegezegd om de wijze van implementatie van de derde witwasrichtlijn in andere EU lidstaten omtrent het meesturen van gegevens over de begunstigde bij het doen van een melding, inzichtelijk te maken. De leden van de CDA-fractie wilden weten wanneer het resultaat van deze toezeggingen tegemoet kan worden gezien.

Allereerst willen wij opmerken dat het in kaart brengen van de gevolgen van het neerleggen van het cliëntenonderzoek uit het wetsvoorstel en uit de Wft in één wet, niet betekent dat er nu onduidelijkheid bestaat over de vraag of een instelling die een cliëntenonderzoek conform het wetsvoorstel uitvoert, ook voldoet aan de eisen van het cliëntenonderzoek uit de Wft. Het is niet de bedoeling dat instellingen, die onder beide wetten vallen, twee soorten cliëntenonderzoek uit moeten voeren. De instellingen kunnen deze onderzoeken integreren. Van belang is dat de reikwijdte van het cliëntenonderzoek op grond van het wetsvoorstel ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme anders is dan die van het cliëntenonderzoek uit de Wft. Dit laatste kan ertoe leiden dat een instelling tot de conclusie komt dat een cliënt op basis van de normen uit het wetsvoorstel geen onaanvaardbaar risico oplevert maar dat deze cliënt, gelet op bijvoorbeeld het risico op reputatieschade, niet door de instelling wordt geaccepteerd op basis van het cliëntenonderzoek uit de Wft. De toezegging van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer heeft betrekking op het in kaart brengen van de mogelijkheden tot het neerleggen van dit «geïntegreerde» cliëntenonderzoek in één wet. In het najaar zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de resultaten van dit onderzoek.

Wat betreft de toezegging over het inzichtelijk maken van de wijze van implementatie van de derde witwasrichtlijn in andere EU lidstaten omtrent het meesturen van gegevens over de begunstigde bij het doen van een melding, kunnen wij u mededelen dat het resultaat hiervan ook in het najaar van 2008 wordt verwacht. Deze toezegging vergt een gedegen onderzoek naar de betreffende wetgeving in andere lidstaten en informatie-uitwisseling met het meldpunt aldaar. Dit onderzoek zal daarom enige tijd in beslag nemen.

Brief van de Nederlandse Orde van Advocaten

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een reactie op de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA). De NOvA vraagt in deze brief naar de uitleg die dient te worden gegeven aan overweging 20 bij de derde witwasrichtlijn. De NOvA meent dat op grond van deze overweging de meldingsplicht zou moeten worden uitgesloten voor alle activiteiten van advocaten die betrekking hebben op «juridisch advies».

In overweging 20 bij de derde witwasrichtlijn wordt de ratio weergegeven achter de meldingsplicht voor advocaten. Daarbij staat voorop dat de meldingsplicht niet geldt voor werkzaamheden die betrekking hebben op de bijstand van een cliënt in enig rechtsgeding of ter bepaling van de rechtspositie van de cliënt.

In de artikelen 2, eerste lid, sub 3, onder b, en 23, tweede lid, van de derde witwasrichtlijn is uitwerking gegeven aan het genoemde uitgangspunt.

Op grond van deze artikelen is er alleen sprake van een meldingsplicht, indien de advocaat adviseert omtrent (kortweg) het aan- of verkopen van onroerende zaken, het beheren van geld of effecten, het oprichten of beheren van vennootschappen, het aan- of verkopen dan wel overnemen van ondernemingen of fiscale aangelegenheden (artikel 2). Er dient dan gemeld te worden in geval de advocaat tevens aanleiding heeft om te veronderstellen er sprake is van witwassen of financiering van terrorisme. Artikel 23, tweede lid, verduidelijkt dat de meldingsplicht voor advocaten niet geldt «wanneer zij de rechtspositie van hun cliënt bepalen dan wel in of in verband met een rechtsgeding verdedigen of vertegenwoordigen, met inbegrip van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding, ongeacht of dergelijke informatie vóór, gedurende of na een dergelijk geding wordt ontvangen of verkregen.» Met andere woorden, zelfs als er sprake is van een van de in artikel 2 genoemde activiteiten, dan nog er is geen sprake van een meldingsplicht, indien de advisering plaatsvindt in het kader van de bijstand van een rechtsgeding of ter bepaling van de rechtspositie van de cliënt.

De regeling van de meldingsplicht voor advocaten in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 12°, juncto artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, kent dezelfde systematiek als de derde witwasrichtlijn. Hiermee is gewaarborgd dat het geven van juridisch advies met betrekking tot een rechtsgeding of ter bepaling van de rechtspositie van de cliënt onder alle omstandigheden is uitgezonderd van de meldingsplicht. De door de NOvA gedane suggestie om alle vormen van juridisch advies uit te sluiten van de meldingsplicht is dus niet nodig om de kerntaak van de advocaat te beschermen. Het zou dan immers ook gaan om advisering die niets te maken heeft met de bijstand in een rechtsgeding of de bepaling van de rechtspositie van een cliënt. Dit zou bovendien strijd opleveren met artikel 2 van de derde witwasrichtlijn: zo dient bijvoorbeeld het verstrekken van juridisch advies over de aankoop van vastgoed juist onder de werking van de meldingsplicht te vallen.

Implementatietermijn

De leden van de CDA-fractie vroegen of het kabinet kan toezeggen dat marktpartijen voldoende tijd krijgen om hun bedrijfsvoering aan te passen vanaf het moment dat ook de lagere regelgeving is vastgesteld.

Het wetsvoorstel ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de lagere regelgeving zullen op hetzelfde tijdstip in werking

treden. Naar onze mening ligt het in de rede dat de toezichthouders een coulouanceperiode afspreken met de instellingen.

Benadrukt zij dat de wet en de lagere regelgeving tijdens de coulouanceperiode wel gewoon van kracht zijn. Ten aanzien van de handhaving van de verplichtingen wordt echter dan coulouance door de toezichthouders betracht. Een coulouanceperiode van 3 tot maximaal 6 maanden lijkt ons een redelijke termijn. Het is echter aan de toezichthouders om deze beslissing te nemen. Wij zullen de toezichthouders wel informeren over ons standpunt in deze.

De minister van Financiën,
W. J. Bos