

Vergaderjaar 2017–2018

34 808

Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141), alsmede in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (PbEU 2015, L 141) (Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 mei 2018

Inleiding

Het kabinet is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Deze vragen worden, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag.

1. Algemeen

*De leden van de fractie van de **PvdA** constateren dat belangrijke delen van de implementatie van de richtlijn bij AMvB zullen worden geregeld, waardoor de parlementaire controle hierop beperkt is. Is de regering bereid deze AMvB's aan de Eerste Kamer voor te hangen?*

Het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 zal voorzien in de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Een ontwerp voor deze algemene maatregel van bestuur is in maart van dit jaar gepubliceerd voor consultatie en vervolgens op 6 april

2018 aan de beide Kamers der Staten-Generaal toegezonden voor een voorhangprocedure.¹

Tevens vernemen de leden van de PvdA-fractie graag van de regering welke rol de gewenste uniformiteit van de regelgeving binnen Europa speelt bij de formulering van de AMvB's.

In algemene zin geldt dat Europese regelgeving tot doel heeft de regelgeving van de lidstaten verder te harmoniseren. In Nederland geldt bij de implementatie van Europese richtlijnen het uitgangspunt dat in een implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Dat uitgangspunt geldt ook voor zover de implementatie bij algemene maatregel van bestuur plaatsvindt.

In het geval van de vierde anti-witwasrichtlijn² geldt het volgende. De vierde anti-witwasrichtlijn heeft tot doel het Europees regelgevend kader ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme verder in lijn te brengen met de internationale standaarden van de Financial Action Task Force. Daarmee strekt de richtlijn niet alleen tot het uniformeren van de regelgeving binnen Europa, maar draagt zij ook bij aan uniformering van de anti-witwasregelgeving in internationaal verband.

Tegelijkertijd geldt dat de vierde anti-witwasrichtlijn een instrument van minimumharmonisatie is. Dat wil zeggen dat het lidstaten uitdrukkelijk is toegestaan strengere nationale regels te stellen ter voorkoming van witwassen of financieren van terrorisme.³ Van die mogelijkheid wordt bij de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn slechts op één onderdeel gebruik gemaakt, namelijk door voor trustkantoren te voorzien in een hoger maximumboetebedrag voor ernstige overtredingen (gerangschikt in de derde boetecategorie) dan de vierde anti-witwasrichtlijn voorschrijft en in een omzetgerelateerde boete. Bij de totstandkoming van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 wordt niet voorzien in bepalingen die verder gaan dan de vierde anti-witwasrichtlijn. Bovendien wordt ook bij de totstandkoming van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, conform de aanwijzingen voor de regelgeving⁴, het uitgangspunt in acht genomen dat in een implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.

En hoe beoordeelt de regering de naleving bij mogelijk onoverzichtelijke en gedetailleerde regelgeving als gevolg van de AMvB's, zo vragen de leden van de PvdA fractie.

De implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn leidt op onderdelen tot gedetailleerde regelgeving. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de omschrijving van de begrippen «uiteindelijk belanghebbende» en «politiek prominente persoon» en heeft ertoe geleid dat een uitwerking van deze begrippen bij algemene maatregel van bestuur passend is bevonden. Een dergelijke gedetailleerde uitwerking leent zich niet voor het niveau van wet. Van een onoverzichtelijk geheel aan wet- en regelgeving is evenwel geen sprake. De vierde anti-witwasrichtlijn krijgt, voor zover het de verplichtingen voor instellingen onder de Wwft betreft, in

¹ Kamerstukken I, 2017/18, 34 808, nr. B.

² Richtlijn (EU) nr. 2015/849/EC van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU L 141/73).

³ Artikel 5 van de vierde anti-witwasrichtlijn.

⁴ Aanwijzing 9.4.

hoofdzaak zijn beslag in de Wwft.⁵ Daarnaast vindt een verdere implementatie plaats in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 en in de (reeds bestaande) Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Daarmee blijft de verhouding tussen de Wwft en de daaraan ten grondslag liggende lagere regelgeving in feite ongewijzigd ten opzichte van huidig recht. Ook naar huidig recht bestaat er immers al een Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Tot slot is van belang dat de gedetailleerde regels waarnaar in het voorgaande wordt verwezen een rechtstreekse implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn betreffen. Alle instellingen die binnen de Europese Unie onder de vierde anti-witwasrichtlijn vallen, hebben hiermee te maken.

2. Inhoud richtlijn en verordening

*Naar verluidt studeert de Europese Commissie op een antwoord op de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van betaalmiddelen waarbij gebruik wordt gemaakt van blockchaintechnieken, zoals de zogenoemde bitcoins, zo brengen de leden van de **VVD**-fractie onder de aandacht van de regering.*

Zij wijzen erop dat deze technieken zo goed als sluitende mogelijkheden bieden tot anonimisering van het betalingsverkeer en daarmee een uiterst geschikt middel voor witwasactiviteiten zijn. Op welke termijn is het antwoord van de Commissie op deze ontwikkelingen te verwachten, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Behoort een snelle aanvulling van onderhavige richtlijn tot de mogelijkheden of wordt door de Europese Commissie gewacht tot een volledig nieuwe richtlijn aan de orde is? Is het voor de regering een optie hierop met (spoed-)regelgeving vooruit te lopen? En zo nee, waarom niet?

Aan de totstandkoming van regelgeving ter beheersing van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme die aan virtuele valuta zijn verbonden is op Europees niveau reeds gewerkt. Op 5 juli 2016 heeft de Europese Commissie een richtlijnvoorstel tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn gepresenteerd, waarin onder meer wordt voorgesteld om platforms voor het omwisselen van virtuele valuta en zogenaamde «custodian wallet providers»⁶ binnen de reikwijdte van de vierde anti-witwasrichtlijn te brengen.⁷ Op 20 december 2017 is overeenstemming bereikt over dit richtlijnvoorstel en het richtlijnvoorstel is op 19 april 2018 aangenomen in het Europees Parlement. De wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn treden naar verwachting aan het eind van dit

⁵ Artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn voorziet niet in verplichtingen voor Wwft-instellingen, maar voor vennootschappen en andere juridische entiteiten (naar de Nederlandse context: rechtspersonen en ondernemingen). Om die reden wordt dit wetsvoorstel met een afzonderlijk wetsvoorstel, het voorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn, geïmplementeerd. Dit (concept)wetsvoorstel is beschikbaar via: <https://www.internetconsultatie.nl/implementatiewetregistratieuiteindelijkbelanghebbenden/details>.

⁶ Een custodian wallet provider levert een «virtuele valuta wallet» (bewaarpotemonnee). Dit is een middel voor het aanhouden, bewaren en overmaken van virtuele valuta, zoals bijvoorbeeld bitcoins. Een custodian wallet provider houdt de virtuele valuta voor haar klant aan en draagt doorgaans zorg voor de beveiliging van transacties. De dienstverlening van een custodian wallet provider maakt het voor gebruikers eenvoudiger om transacties met virtuele valuta te verrichten.

⁷ Proposal for a Directive of the European Parliament and of 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. Beschikbaar via: http://ec.europa.eu/justice/criminal/document/files/aml-directive_en.pdf.

voorjaar in werking, waarna de wijzigingen in de Nederlandse wet- en regelgeving zullen worden geïmplementeerd. Daarvoor geldt een implementatietermijn van 18 maanden, zodat de wijzigingen in Nederland naar verwachting eind 2019 in werking moeten treden.

De wijzigingen met betrekking tot platforms voor het omwisselen van virtuele valuta en zogenaamde «custodian wallet providers» leiden ertoe dat deze instellingen verplicht zullen worden om zelf cliëntenonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU-Nederland). Daardoor zal het in de toekomst niet langer mogelijk zijn om via de genoemde platforms anoniem virtuele valuta om te wisselen voor fiat valuta (en vice versa). In de tussentijd dienen Wwft-instellingen, reeds op grond van de bestaande wet- en regelgeving, rekening te houden met de hoge integriteitrisico's die aan virtuele valuta zijn verbonden. Dat betekent dat instellingen ten minste verscherpt cliëntenonderzoek moeten verrichten indien een cliënt betrokken is bij transacties in virtuele valuta.

3. Hoofdpunten van het wetsvoorstel

Cliëntenonderzoek

De leden van de VVD-fractie lezen in het voorliggende wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting dat ook Nederlandse politically exposed persons (PEPs) of politiek prominente personen (ppp's) voortaan in alle gevallen onderwerp zullen zijn van «verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen» van hun bank of van andere financiële instellingen waarmee zij betrekkingen onderhouden. De bescherming van financiële persoonsgegevens door de instellingen lijkt volgens deze leden vooralsnog voldoende te zijn gewaarborgd door het van kracht worden van de regels op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming op 15 mei 2018. Echter, voor de leden van de fractie van de VVD gaan aan die bescherming een aantal vragen vooraf betreffende de proportionaliteit van deze verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen alsook aangaande de aard en omvang van de te verzamelen gegevens.

Hoe ver gaan deze verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen precies, zo vragen deze leden, juist waar het in beginsel gaat om situaties waar geen redelijk vermoeden van strafbare feiten hoeft te bestaan? Hebben de instellingen bijzondere opsporingsbevoegdheden?

Banken, andere financiële ondernemingen en de diverse aangewezen beroepsgroepen zijn op grond van de Wwft verplicht om verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten indien zij een zakelijke relatie aangaan met of een incidentele transactie verrichten voor een cliënt die zelf kwalificeert als politiek prominent persoon, of indien een uiteindelijk belanghebbende van de cliënt kwalificeert als politiek prominent persoon.

Dit betekent in de eerste plaats dat deze instellingen voor het aangaan of voortzetten van een zakelijke relatie met een politiek prominent persoon (of voor het verrichten van een incidentele transactie voor een politiek prominent persoon) toestemming nodig hebben van een lid van het hoger leidinggevend personeel (senior management) van een instelling. Daarnaast is een instelling verplicht om passende maatregelen te nemen om de bron vast te stellen van het vermogen en van de middelen die bij een zakelijke relatie of incidentele transactie worden gebruikt. Hiermee wordt beoogd dat een instelling vaststelt dat het doel en de aard van de beoogde zakelijke relatie overeenkomt met hetgeen redelijkerwijs verwacht kan worden van de betreffende politiek prominente persoon, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval. Tot slot dient een

zakelijke relatie met een politiek prominente persoon doorlopend aan verscherpte controle te worden onderworpen. Aan voornoemde instellingen komen voor het verrichten van verscherpt cliëntenonderzoek geen bijzondere opsporingsbevoegdheden als bedoeld in het Wetboek van Strafvordering toe.

De verplichting tot het verrichten van verscherpt cliëntenonderzoek met betrekking tot politiek prominente personen is niet afhankelijk van het bestaan van een vermoeden van strafbare feiten, maar betreft een preventieve maatregel. De verplichtingen met betrekking tot politiek prominente personen komen voort uit het verhoogde risico op bijvoorbeeld corruptie dat is verbonden aan invloedrijke posities. Daarmee zijn de verplichtingen in lijn met de risicogebaseerde benadering die internationaal, conform de standaarden van de Financial Action Task Force (FATF), als het meest effectief wordt beschouwd om het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Gelet op het zwaarwegende doel van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, worden voornoemde maatregelen dan ook als proportioneel beschouwd.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat voornoemde verplichtingen met betrekking tot politiek prominente personen niet nieuw zijn. Naar huidig recht bestaan deze verplichtingen reeds ten aanzien van politiek prominente personen met een buitenlandse nationaliteit of die in het buitenland woonachtig zijn. Als gevolg van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn gaan deze verplichtingen voortaan ook gelden met betrekking tot politiek prominente personen die in Nederland woonachtig zijn, ongeacht of zij de Nederlandse of een buitenlandse nationaliteit hebben.

Op welke wijze moeten de instellingen inschatten dat er «aanleiding» is voor een dergelijk cliëntenonderzoek, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Een instelling is verplicht om over «passende risicobeheersystemen» te beschikken om te kunnen herkennen of een cliënt of diens uiteindelijk belanghebbende een politiek prominent persoon is waarnaar verscherpt cliëntenonderzoek moet worden verricht. Dit dient een instelling steeds voorafgaand aan de dienstverlening, maar ook periodiek tijdens de duur van de dienstverlening, te beoordelen. De wijze waarop dat gebeurt kan verschillen per instelling en is afhankelijk van de risico's in een concreet geval. In de eerste plaats kan een instelling informatie vergaren over de functie van een cliënt via de cliënt zelf. Daarnaast kan een instelling zich, in gevallen waarin zich een lager risico op witwassen of financieren van terrorisme voordoet, baseren op openbare bronnen. Instellingen met een groot cliëntenbestand maken in de praktijk ook wel gebruik van informatieproducten van commerciële partijen. Het betreft onder meer databases met informatie over politiek prominente personen. Indien van deze databases gebruik wordt gemaakt, raadpleegt een instelling in beginsel ook andere bronnen om vast te stellen of zijn cliënt of diens uiteindelijk belanghebbende een politiek prominent persoon is.

Een reguliere bank is geen toezichthouder en evenmin een opsporingsinstantie, zo stellen de leden van de VVD-fractie. Hebben deze banken de expertise in huis om een juiste inschatting te maken?

Met de Wwft en de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn wordt niet beoogd banken te belasten met de opsporing van witwassen, financieren van terrorisme of andere strafbare feiten. De verplichtingen op grond van de Wwft strekken ertoe dat banken – en de overige

Wwft-instellingen – zich inspannen om te voorkomen dat hun dienstverlening wordt gebruikt voor witwassen of financieren van terrorisme. De Wwft-instellingen fungeren als poortwachters van het financieel stelsel. Banken zijn op grond van bestaande wet- en regelgeving reeds verplicht om verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten naar politiek prominente personen met een buitenlandse nationaliteit of die in het buitenland woonachtig zijn. De verplichtingen die met het onderhavige wetsvoorstel worden geïntroduceerd ten aanzien van politiek prominente personen met de Nederlandse nationaliteit zijn derhalve niet nieuw en worden op dit moment al uitgevoerd.

Alhoewel het concept-uitvoeringsbesluit⁸ een aantal factoren noemt, bijvoorbeeld een creditcardbetaling van 15.000 euro of meer, is het onduidelijk bij welke transacties een PEP (dan wel zijn omgeving) een nader onderzoek kan verwachten. Immers, bij de ene persoon is een dergelijke transactie met een creditcard wellicht een aanleiding voor verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen maar bij een andere persoon niet, dus waarop gaat de instelling die inschatting baseren? Waarom staan daarvoor geen aanvullende criteria in de wet in formele zin, dus in de Implementatiewet zelve, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Wwft zijn banken en andere instellingen die onder de werking van de Wwft vallen in ieder geval verplicht om cliëntenonderzoek te verrichten wanneer zij een zakelijke relatie aangaan met een cliënt, of wanneer zij een incidentele transactie verrichten ten behoeve van een cliënt van ten minste EUR 15.000,-. Dit wijzigt niet met de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn. Van een zakelijke relatie is sprake indien een instelling een professionele of commerciële relatie aangaat met een cliënt, die verband houdt met de professionele activiteiten van de instelling en waarvan kan worden aangenomen dat deze relatie enige tijd zal duren. Van het aangaan van een zakelijke relatie is bijvoorbeeld sprake indien een bankrekening wordt geopend. Bij het afnemen van een credit card komt een zakelijke relatie tot stand met de instelling die een credit card uitgeeft, zodat de uitgevende instelling in dat geval verplicht is om cliëntenonderzoek te verrichten. Indien een politiek prominent persoon de credit card afneemt, dient dit cliëntenonderzoek verscherpt plaats te vinden.

De verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten moet worden onderscheiden van de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Voor het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland worden indicatoren uitgewerkt in de bijlage bij het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Op basis van deze indicatoren kan worden vastgesteld of een transactie als ongebruikelijk moet worden aangemerkt en bij de FIU-Nederland moet worden gemeld. Voor verschillende type instellingen zijn onder meer indicatoren vastgesteld die strekken tot het melden van bepaalde transacties bij de FIU-Nederland boven een vastgesteld meldbedrag. Zo geldt voor banken bijvoorbeeld de verplichting om een melding te maken van een ongebruikelijke transactie indien sprake is van het gebruik van een credit card of een prepaid card in verband met een transactie voor een bedrag van € 15.000,- of meer.⁹ De indicatoren in de bijlage bij het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 hebben geen betrekking op de verplichting om verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten naar politiek prominente personen. Voor het melden van ongebruikelijke transacties wordt geen

⁸ Te raadplegen via: <https://www.internetconsultatie.nl/uitvoeringsbesluitwwft2018>

⁹ Deze verplichting geldt ook reeds naar huidig recht, op grond van het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, en blijft ongewijzigd in stand.

onderscheid gemaakt tussen politiek prominente personen en andere cliënten.

Op welk moment wordt, wanneer een verscherpt cliëntenonderzoek inderdaad vermoedens van strafbare feiten doet rijzen, het Openbaar Ministerie ingeschakeld?

Wanneer een concreet vermoeden van witwassen of het financieren van terrorisme bestaat, kan een instelling daarvan uiteraard aangifte doen bij de politie. Het stelsel van de Wwft gaat er in beginsel echter van uit dat de instellingen nagaan of een transactie als ongebruikelijk is aan te merken en, wanneer dat het geval is, dat zij deze ongebruikelijke transactie melden bij de FIU-Nederland. Met deze gekozen systematiek in de Wwft ontstaat al ruim voordat er sprake is van een verdenking van betrokkenheid bij witwassen of het financieren van terrorisme een verplichting om op een transactie te acteren.

De bevoegdheid om eveneens aangifte te doen daartoe bestaat op grond van artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering. In dat geval wordt ook van die aangifte melding gemaakt bij de FIU-Nederland. Een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie en daarmee ook een aangifte dient onverwijld, nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is, te worden gemeld. Opgemerkt zij dat voor dergelijk gevallen van samenloop werkafspraken zijn gemaakt tussen de FIU-Nederland, het Openbaar Ministerie en een aantal grote instellingen

In het ontwerp uitvoeringsbesluit wordt gesproken over het «in de rede liggen» van het doen van meldingen bij politie of OM. Wanneer zal de instelling kunnen of willen volstaan met andere, interne maatregelen? Welke zullen dat dan moeten zijn en hoe ver kunnen die gaan? In hoeverre heeft de cliënt recht op kennisname van die interne maatregelen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Zoals hiervoor is aangegeven kan een transactie reeds als «ongebruikelijk» worden aangemerkt als van een concrete verdenking van witwassen of financieren van terrorisme nog geen sprake is. Van een ongebruikelijke transactie is onder meer sprake als er aanleiding is te veronderstellen dat een transactie «verband kan houden» met witwassen of financieren van terrorisme. Dit is een van de indicatoren uit de bijlage bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, zodat de meldplicht in een dergelijk geval van toepassing is.

Indien een instelling aanleiding ziet om aangifte te doen, kan in beginsel worden aangenomen dat er sprake is van een aanleiding om te veronderstellen dat een transactie «verband kan houden» met witwassen of financieren van terrorisme. Om die reden wordt een dergelijke transactie ook gemeld bij de FIU-Nederland. Dit is (reeds naar huidig recht) verduidelijkt met de zinsnede waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen.

Voor het volstaan met enkel interne maatregelen, zonder een melding te maken bij de FIU-Nederland, lijkt op voorhand derhalve geen ruimte. Wel is het denkbaar dat een instelling aanvullende, interne maatregelen neemt. Zo kan het melden van een ongebruikelijke transactie aanleiding vormen om de interne procedures voor het monitoren van transacties nog eens tegen het licht te houden. Ook kan het zo zijn dat een instelling op grond van de Wwft verplicht is een zakelijke relatie met een cliënt te beëindigen, omdat de instelling niet langer aan de vereisten van het cliëntenonderzoek kan voldoen. Het cliëntenonderzoek strekt ertoe dat een

instelling voorkomt dat zijn dienstverlening wordt gebruikt voor witwassen of financieren van terrorisme.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast hoe wordt voorkomen dat door onbevoegdlijk optreden bewijsmiddelen achteraf als ongerechtvaardigd verkregen moeten worden beoordeeld en derhalve strafvervolging wordt bemoeilijkt?

Voor de beantwoording van deze vraag is het onderscheid van belang tussen het stelsel van bestuurlijk en preventief toezicht waarin de Wwft voorziet enerzijds en de strafvervolging die mogelijk is wanneer er een verdenking voor witwassen of het financieren van terrorisme is ontstaan anderzijds. Op grond van de Wwft bestaat voor instellingen onder meer de verplichting om een ongebruikelijke transactie te melden de FIU-Nederland. De FIU-Nederland beziet op grond van de Wwft of de aan haar verstrekte gegevens van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven. Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan witwassen, daaraan ten grondslag liggende basisdelicten en het financieren van terrorisme. De FIU-Nederland analyseert in dit kader de meldingen van ongebruikelijke transacties, waarna zij in bepaalde gevallen tot een «verdacht verklaring» komt. In dat geval wordt de beschikbare informatie met betrekking tot de verdacht verklaarde transactie verstrekt aan opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De enkele omstandigheid dat een transactie als ongebruikelijk kan worden beschouwd, is zo dus op zichzelf niet voldoende om een verdenking wegens witwassen of het financieren van terrorisme aan te nemen. Wel is het zo dat informatie over transacties die aan de FIU-Nederland is verstrekt, op een later moment inderdaad een rol kan spelen in een strafrechtelijk onderzoek. In gevallen waarin een verdenking kan worden aangenomen en er aansluitend sprake is van de inzet van opsporingsbevoegdheden onder de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, komt een beoordeling van de rechtmatigheid van die inzet van die bevoegdheden uiteindelijk toe aan de rechter. Deze zal betekenis toekennen aan de omstandigheid dat gegevens die tot een verdenking hebben geleid, hun oorsprong hebben gevonden in de wettelijke verplichting voor Wwft-instellingen om melding te maken van ongebruikelijk transacties. Tegen deze achtergrond is niet eenvoudig voorstelbaar dat een strafvervolging wordt bemoeilijkt omdat van onrechtmatig verkregen bewijs sprake is.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe de plicht informatie te verschaffen over onder meer vermogensbronnen zich verhoudt tot het recht van de cliënt zichzelf niet te hoeven incrimineren.

Met deze vraag richten de leden van de VVD-fractie zich op de verhouding tussen de Wwft-verplichtingen in het kader van het cliëntenonderzoek en het nemo-teneturbeginsel. In het kader van het cliëntenonderzoek kan het noodzakelijk zijn dat een instelling onderzoek verricht naar de bron van het vermogen of van de middelen die bij een zakelijke relatie of transactie gebruikt worden. Die informatie is voor een instelling van belang om te kunnen beoordelen of haar diensten niet gebruikt worden voor witwassen of financieren van terrorisme. Aan de hand van deze informatie kan een instelling bovendien beoordelen of de transacties die een cliënt gedurende de looptijd van een zakelijke relatie verricht, als ongebruikelijk moeten worden aangemerkt, bijvoorbeeld omdat sprake is van een afwijkend transactiepatroon. Indien een cliënt onvoldoende informatie verschaft aan een instelling, kan dit ertoe leiden dat een instelling haar dienstverlening aan de cliënt moet weigeren of beëindigen. Dat is het geval indien de instelling niet kan voldoen aan de vereisten die de Wwft

stelt aan het cliëntenonderzoek. Het verlenen van onvoldoende medewerking door de cliënt aan het cliëntenonderzoek is echter geen reden voor strafvervolging, zodat de verenigbaarheid met het nemo-teneturbeginsel niet ter discussie staat.

Wanneer de cliënt op enig moment onderwerp zou worden van een strafrechtelijk onderzoek, dan is het denkbaar dat de informatie die door een Wwft-instelling over een cliënt is verzameld daarbij een rol kan spelen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de betreffende gegevens van de instelling worden gevorderd. In dat geval richten de opsporingsautoriteiten zich tot de Wwft-instelling en niet tot de cliënt, zodat zich ook in deze gevallen geen situatie voordoet waarin het nemo-teneturbeginsel van toepassing is.

Hoe, veel breder bezien, verhoudt de reikwijdte van een verscherpt cliëntenonderzoek zich tot het recht op de persoonlijke levenssferen, meer in het bijzonder, hoe en waar wordt deze reikwijdte begrensd door bepalingen in de wet in formele zin, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het cliëntenonderzoek heeft tot doel te voorkomen dat de dienstverlening van banken, andere financiële ondernemingen en diverse aangewezen beroepsgroepen wordt gebruikt voor witwassen of terrorismefinanciering. De genoemde instellingen treden op als poortwachters van het financieel stelsel. Het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme wordt aangemerkt als een zwaarwegend belang.¹⁰ In dit kader wordt de verplichting om, in gevallen waarin zich een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme voordoet, een verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten, proportioneel geacht.

Met het voorgestelde artikel 34a Wwft wordt verduidelijkt dat de gegevens die op grond van de Wwft worden verzameld, alleen worden verwerkt met het oog op het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Daarmee voorziet dit artikel in de begrenzing waarnaar door de leden van de VVD-fractie wordt verwezen.

Wie besluit per PEP tot de mate van de intensiteit van het onderzoek en in hoeverre dienen daarbij risicoprofielen van cliënten te worden gehanteerd, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De instellingen die op grond van de Wwft verplicht zijn om cliëntenonderzoek te verrichten, zijn steeds verplicht de intensiteit van de cliëntenonderzoeksmaatregelen af te stemmen op de risico's op witwassen en financieren van terrorisme in een concreet geval. Deze risicogebaseerde benadering van het cliëntenonderzoek volgt uit de aanbevelingen van FATF en wordt met de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn in Nederland verder uitgebreid. Op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn dient een instelling steeds per cliënt, met in achtneming van de risicofactoren zoals genoemd in de bijlagen bij de vierde anti-witwasrichtlijn, de risico's van een concreet geval te bepalen. De risicofactoren in de bijlagen bij de vierde anti-witwasrichtlijn kunnen zowel duiden op een potentieel lager risico (bijlage II), als een potentieel hoger risico (bijlage III) en omvatten zowel cliëntgebonden risicofactoren, geografische risicofactoren als risicofactoren die verband houden met de dienstverlening door een instelling. Indien de risico's op witwassen of financieren van terrorisme hoger zijn, dient de intensiteit van de cliëntenonderzoeksmaatregelen te worden vergroot.

¹⁰ Zie ook overweging 42 bij de vierde anti-witwasrichtlijn.

Voornoemde risicogebaseerde benadering geldt ook voor het verscherpt cliëntenonderzoek naar politiek prominente personen. In het geval van een politiek prominent persoon, een familielid van een politiek prominent persoon of een persoon bekend als naaste geassocieerde van een politiek prominent persoon dient een instelling ten minste de maatregelen te nemen zoals genoemd in artikel 8, vijfde lid, van de Wwft. Het betreft onder meer het nemen van passende maatregelen om de herkomst van het vermogen dat bij de dienstverlening betrokken is vast te stellen. Ook de intensiteit van deze verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen dient te worden afgestemd op de risico's van een concreet geval. Zo wordt bijvoorbeeld een verhoogde inspanning verwacht van een bank om de herkomst van het vermogen vast te stellen, indien een bankrekening wordt geopend voor een staatshoofd van een land met een verhoogd risico op corruptie. Daarnaast kan het zijn dat een instelling aanvullende cliëntenonderzoeksmaatregelen moet nemen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een verdere verhoging van de frequentie waarin de informatie uit het cliëntenonderzoek geactualiseerd wordt.

Een voorbeeld dat de leden van de VVD-fractie graag aan de regering voorleggen: iemand heeft nooit andere inkomsten gehad dan uit arbeid in dienstbetrekking en nu als PEP uit ambtsvervulling. Hoe moet dan worden aangetoond waaruit het aanwezige (gespaarde?) vermogen werd verkregen? Geldt hier dezelfde termijn van vijf jaar voor het bewaren van de persoonlijke administratie als voor de inkomstenbelasting?

Met de verplichting tot het nemen van «passende» maatregelen om de bron van het vermogen en de middelen die bij een zakelijke relatie betrokken zijn te achterhalen wordt beoogd dat instellingen informatie vergaren die hen in staat stelt te beoordelen of een (beoogde) zakelijke relatie of transactie past bij de kennis die de instelling heeft over de politiek prominente persoon. In het door de leden van de VVD-fractie geschetste voorbeeld is het goed mogelijk dat de herkomst van het vermogen van de politiek prominente persoon te verklaren is op basis van informatie over eerdere functies en dienstbetrekkingen van een politiek prominent persoon. Een instelling zal zich daarbij in de eerste plaats baseren op informatie die door de cliënt wordt verstrekt. Deze informatie kan vervolgens geverifieerd worden aan de hand van openbare bronnen, zoals het handelsregister of het kadaster. Daar waar het onderzoek naar de herkomst van het vermogen van een politiek prominente personen leidt tot informatie die afwijkt van hetgeen redelijkerwijs verwacht kan worden, is aanvullende informatie nodig.

Op grond van de Wwft geldt voor natuurlijke personen of rechtspersonen geen verplichting tot het bewaren en beschikbaar houden van informatie ten behoeve van het cliëntenonderzoek. Instellingen onderzoeken in het kader van hun verscherpt cliëntenonderzoek onder meer de bron van het vermogen van een politiek prominent persoon. In dat onderzoek gaat bijzondere aandacht uit naar omstandigheden die afwijken van hetgeen redelijkerwijs verwacht kan worden bij een specifieke cliënt. In veel gevallen zal kunnen worden volstaan met informatie over bijvoorbeeld dienstbetrekkingen, zoals die bijvoorbeeld uit belastingaangiften kan blijken. Die informatie kan, indien nodig, ook bij (voormalig) werkgevers worden opgevraagd. Daar waar het vermogen van een politiek prominente persoon ook een andere herkomst heeft, is aanvullende informatie nodig.

Als een cliënt in een verscherpt cliëntenonderzoek groen licht heeft gekregen moet dan later bij iedere, van het normale profiel afwijkende grote transactie, een nieuw verscherpt cliëntenonderzoek worden uitgevoerd, zo vragen deze leden, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Een voorbeeld: een cliënt, bij een eerder verscherpt cliëntenonderzoek buiten verdenking gebleken, heeft nooit eerder beleggingsproducten gekocht. Hij krijgt een erfenis, al dan niet uit een ver land en steekt deze in al dan niet volatiele beleggingen. Moet hij opnieuw allerlei vragenlijsten invullen?

Het cliëntenonderzoek dient plaats te vinden voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of het verrichten van een incidentele transactie. Dat betekent dat het cliëntenonderzoek moet zijn verricht, voordat de dienstverlening aan de cliënt kan plaatsvinden. Het cliëntenonderzoek strekt ertoe dat een instelling dusdanige informatie verzamelt zodat de instelling zich ervan kan vergewissen dat haar dienstverlening niet zal worden gebruikt voor witwassen of financieren van terrorisme.

De informatie die met het cliëntenonderzoek wordt vergaard, moet actueel worden gehouden. Dat vergt een periodieke herbeoordeling van de informatie die met het cliëntenonderzoek is vergaard. Er kan ook sprake zijn van signalen die aanleiding geven om de informatie uit het cliëntenonderzoek opnieuw tegen het licht te houden.

In het door de leden van de VVD-fractie geschetste voorbeeld van een erfenis kan er sprake zijn van een signaal dat aanleiding geeft tot een herbeoordeling of aanvulling van de informatie die eerder uit hoofde van het cliëntenonderzoek is verkregen. Zo is het voorstelbaar dat een instelling vragen stelt aan de cliënt met betrekking tot de herkomst van de betreffende erfenis. Hiermee kan worden voorkomen dat de dienstverlening van de instelling gedurende de looptijd van een zakelijke relatie alsnog gebruikt wordt voor bijvoorbeeld witwassen. Een volledige herbeoordeling van eerder verkregen informatie hoeft niet in alle gevallen noodzakelijk te zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering bij wie een geschil kan worden voorgelegd indien een cliënt het niet eens is met uitkomsten van een verscherpt cliëntenonderzoek en de bank zijn uitleg niet accepteert. Met andere woorden, wat is dan zijn juridische positie? Een voorbeeld: een cliënt kan bepaalde vermogensbestanddelen van oudere datum niet (meer) bewijsbaar van een verklaring voorzien en verwerft bovendien zijn reguliere inkomen in algemene handelsactiviteiten waar veel contant geld omgaat. Er is geen redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, maar de bank vertrouwt het toch niet en zegt veiligheidshalve de rekeningen op die cliënt daar aanhoudt. Andere banken weigeren vervolgens deze cliënt te accepteren. Hoe, zo willen de hier aan het woord zijnde leden weten, wordt een dergelijke situatie opgelost voordat de cliënt als gevolg van ongerechtvaardigde algehele financiële uitsluiting failliet gaat?

Indien een cliënt zich niet kan vinden in de handelwijze van een bank, kan een klacht worden ingediend bij het Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid).

Met betrekking tot het door de VVD geschetste voorbeeld is van belang dat het verscherpt cliëntenonderzoek er toe strekt dat wordt vastgesteld dat de bron van het vermogen van een politiek prominente persoon overeenkomt met hetgeen redelijkerwijs verwacht kan worden. Daarbij zal een instelling zich in de eerste plaats baseren op de informatie die een cliënt zelf verstrekt. Indien informatie op herhaald verzoek van een instelling en zonder plausibele reden door een cliënt niet wordt of kan worden verstrekt, kan dat betekenen dat een instelling niet aan de vereisten van een verscherpt cliëntenonderzoek kan voldoen. Is de reden waarom een cliënt niet aan het informatieverzoek van een instelling kan

voldoen redelijkerwijs verklaarbaar, dan hoeft dit niet noodzakelijkerwijs tot het weigeren van de dienstverlening te leiden. Wel kan het aanleiding zijn voor de instelling om via andere wegen dan via de cliënt de benodigde informatie te achterhalen. Ook kan het in dat geval noodzakelijk zijn de verscherpte controle van de zakelijke relatie met de politiek prominente persoon nog verder te verhogen. Dat ligt in het geschetste voorbeeld ook in de rede, gelet op de bedrijfsactiviteiten waarmee transacties in contant geld gepaard gaan.

DNB heeft in de door haar gepubliceerde «Good practice Integrity Risk Appetite» aandacht besteed aan dit onderwerp.¹¹ Daarin is, in lijn met het voorgaande, door DNB toegelicht dat een inherent verhoogd risico niet betekent dat een instelling dit type categorisch moet weigeren. In plaats daarvan moet per geval worden beoordeeld of de risico's van een concreet geval kunnen worden ondervangen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe gewaarborgd wordt dat door de instellingen proportionaliteit wordt betracht en onnodige bureaucratie wordt voorkomen; zij stellen vast dat de voorgestelde Implementatiewet niet voorziet in kaders voor de wijze waarop de instellingen welke gegevens moeten of kunnen opvragen bij PEPs en andere betrokkenen. De beantwoording van deze vragen is van groot belang voor hun oordeel over de proportionaliteit, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van deze wet.

De Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn voorziet inderdaad niet in kaders met betrekking tot de wijze waarop gegevens over politiek prominente personen moeten worden verzameld, of met betrekking tot de aard van deze gegevens. Dit houdt verband met de risicogebaseerde benadering van de vierde anti-witwasrichtlijn, die met zich brengt dat het (verscherpt) cliëntenonderzoek steeds moet worden toegespitst op de omstandigheden van een concreet geval. Een nadere specificering van de wijze waarop gegevens moeten worden verzameld en welke gegevens dat moeten zijn, zou hier tegen indruisen en is niet in lijn met de vierde anti-witwasrichtlijn.

Voornoemde risicogebaseerde benadering volgt uit de aanbevelingen van FATF en uit de vierde anti-witwasrichtlijn en wordt internationaal als het meest effectief beschouwd. Omdat op basis van deze benadering steeds maatwerk moet worden geleverd, wordt ook de proportionaliteit van de cliëntenonderzoeksmaatregelen gewaarborgd: indien sprake is van een lager risico op witwassen of financieren van terrorisme, kan de intensiteit van de cliëntenonderzoeksmaatregelen daarop worden afgestemd en hoeft niet steeds dezelfde hoeveelheid informatie te worden vergaard.

Daarbij is van belang dat, ter implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn, in artikel 34a, eerste lid, Wwft expliciet wordt bepaald dat de gegevens die op grond van de Wwft worden verzameld alleen verwerkt worden met het oog op het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Deze bepaling waarborgt de proportionaliteit van de gegevensverwerking in het kader van het cliëntenonderzoek.

Het geheel overziende, is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat in ieder geval stevig, meer dan nu in het wetsvoorstel is voorzien, regie moet worden gevoerd door toezichthouders, DNB en de AFM, maar zeker ook door het Openbaar Ministerie? Dat derhalve daartoe kaders moeten worden gesteld in de wet zelf, in het uitvoeringsbesluit en

¹¹ Good practice Integrity Risk Appetite, De Nederlandsche Bank N.V., 28 september 2017, beschikbaar via: www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236706.pdf.

door praktische aanwijzingen, bijvoorbeeld door leidraden en guidance te verstrekken aan de financiële instellingen die verplicht worden tot het uitvoeren van verscherpt cliëntenonderzoek? Zullen de hieruit voortvloeiende door de instellingen te hanteren protocollen en procedures voor een ieder kenbaar zijn door de instellingen daarvoor een publicatieplicht voor te schrijven? Heeft de cliënt die aan een verscherpt cliëntenonderzoek is onderworpen recht op een schriftelijke reportage van de uitkomsten en de onderbouwing daarvan, die hij desgewenst ook kan gebruiken om aan zijn eveneens bevroegde relaties te laten zien dat hij «in the clear» is? Op 31 januari 2018 is een concept-uitvoeringsbesluit ter consultatie voorgelegd, zo merken de leden van de fractie van de VVD op. De consultatietermijn is inmiddels gesloten en het voornemen is de tekst na verwerking van de reacties, begin april aan de beide Kamers toe te zenden. In hoeverre en op welke wijze wordt reeds in dit concept de hiervoor bedoelde regiebehoefte geadresseerd, zo vragen deze leden tot slot.

Zoals in het voorgaande is toegelicht, staat de risicogebaseerde benadering van de vierde anti-witwasrichtlijn er aan in de weg dat het onderhavige wetsvoorstel – meer dan nu het geval is – specificereert op welke wijze en in welke mate informatie moet worden verzameld in het kader van het cliëntenonderzoek. Om dezelfde reden voorziet ook het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, dat op 6 april jl. aan uw Kamer is toegezonden, daar niet in. Wel zijn, zoals door de leden van de VVD-fractie ook wordt voorgesteld, ter bevordering van een goede naleving en de uitvoerbaarheid van de verplichtingen van de Wwft, door de rijksoverheid en de toezichthoudende autoriteiten leidraden gepubliceerd. Deze leidraden, die na de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn worden herzien, bieden handvaten voor de wijze waarop het cliëntenonderzoek in de praktijk moet worden ingevuld.

Op grond van artikel 34a Wwft zal daarnaast een verplichting gelden voor Wwft-instellingen om aan hun cliënten informatie te verstrekken over de verplichtingen die zij op grond van deze wet hebben en waaruit volgt dat zij persoonsgegevens moeten verwerken. Deze informatie moet nog voordat een zakelijke relatie met de cliënt wordt aangegaan, of een incidentele transactie voor de cliënt wordt verricht, worden verstrekt. Op die manier is de cliënt vooraf geïnformeerd over de reden waarom en de wijze waarop zijn gegevens door de instelling worden verwerkt.

Daarnaast heeft een cliënt op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming¹² recht op inzage in de persoonsgegevens die een instelling van hem of haar verwerkt. Hij kan daarbij ook om een kopie van de verwerkte gegevens vragen.

*De leden van de **PVV**-fractie constateren dat naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel de Volksbank (een staatsbank) en haar dochterondernemingen alvast begonnen zijn met de implementatie van de voorgenomen wet. Omdat de door deze banken uitgezette formulieren een goede illustratie vormen van de feitelijke uitwerking van deze wet indien deze zou worden aangenomen, is een kopie hiervan bijgevoegd als bijlage bij dit voorlopig verslag.¹³ De leden van de PVV-fractie hebben, mede aan de hand hiervan de volgende vragen.*

¹² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PbEU 2016, L119).

¹³ Zie PDF-bijlage bij dit voorlopig verslag.

Mag uit het feit dat een specifiek formulier is ontworpen voor Nederlandse politiek prominente personen (ppp's) worden afgeleid dat deze groep tot de zwaarste criminelen behoort betreffende het risico op witwassen van geld of financieren van terrorisme, zo vragen de leden van de PVV-fractie. Zo ja, uit welke misdaadstatistieken blijkt dit? Is deze vorm van criminaliteit nog partijgebonden? Wat is daar tot nu toe tegen ondernomen? Zo nee, waarom de verscherpte belangstelling voor deze groep, zo vragen deze leden.

Het verscherpt cliëntenonderzoek naar politiek prominente personen is een preventieve maatregel, die geenszins betekent dat deze personen tot de groep zwaarste criminelen behoren.¹⁴ Politiek prominente personen zijn personen die prominente publieke functies bekleden. Het betreft invloedrijke functies die in het algemeen een hoger risico op bijvoorbeeld corruptie met zich brengen. Door in het geval van een beoogde zakelijke relatie of incidentele transactie met een politiek prominent persoon verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten, kan een instelling zich ervan vergewissen dat dit risico zich niet manifesteert en dat zijn dienstverlening niet zal worden gebruikt voor witwassen of financieren van terrorisme.

De leden van de PVV-fractie vragen daarnaast hoe banken moeten weten of hun cliënt een ppp is?

Zoals in het voorgaande, in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie is toegelicht, dienen instellingen te beschikken over «passende risicobeheersystemen» om te kunnen herkennen of een cliënt of diens uiteindelijk belanghebbende een politiek prominent persoon is waarnaar verscherpt cliëntenonderzoek moet worden verricht. De wijze waarop een instelling deze risicobeheersystemen inricht, kan verschillen per instelling. Een instelling kan informatie vergaren over de functie die haar cliënt bekleedt door navraag te doen bij de cliënt zelf. Ook kan een instelling zich, in gevallen waarin zich een lager risico op witwassen of financieren van terrorisme voordoet, baseren op openbare bronnen, zoals bijvoorbeeld het internet. Instellingen met een groot cliëntenbestand maken daarnaast in de praktijk ook wel gebruik van informatieproducten van commerciële partijen. Het betreft onder meer databases met informatie over politiek prominente personen. Indien van deze databases gebruik wordt gemaakt, raadpleegt een instelling in beginsel ook andere bronnen om te verifiëren of haar cliënt (of diens uiteindelijk belanghebbende) een politiek prominent persoon is.

Wat zijn de sancties die banken tegenover klanten hebben die naar de mening van de bank de vragenlijst onvoldoende nauwkeurig of niet invullen, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

Banken treden niet handhavend op jegens hun klanten. Op grond van de Wwft zijn banken, andere financiële ondernemingen en diverse aangevoerde beroepsgroepen verplicht om voorafgaand aan de start van hun dienstverlening cliëntenonderzoek te verrichten. Op basis van de informatie die met het cliëntenonderzoek wordt vergaard dient een instelling zich er van te vergewissen dat zijn dienstverlening niet zal worden gebruikt voor witwassen of financieren van terrorisme. Indien een instelling niet kan voldoen aan de verplichtingen van het cliëntenonderzoek, dan dient de dienstverlening aan de cliënt te worden geweigerd. Dat kan ook aan de orde zijn indien een cliënt niet of niet volledig reageert op verzoeken om informatie die afkomstig zijn van een instelling.

¹⁴ Zie in dit kader ook FATF guidance on politically exposed persons, juni 2013, pagina 3. Beschikbaar via: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>.

Al jaren beweert de Nederlandse regering dat het voor de heffing op vermogensrendement niet mogelijk is dit rendement nauwkeurig te berekenen, zo stellen de leden van de PVV-fractie vast. Kan de regering aangeven hoe een cliënt van de bank nu een vermogen dat bijvoorbeeld in 10 tot 40 jaar is opgebouwd, zou moeten kunnen specificeren naar herkomst qua besparingen uit inkomen, pensioen, inkomsten uit een bedrijf, erfenissen, rendement op aandelen of huurinkomsten? Hoeveel jaar denkt de regering dat een Nederlander zijn financiële geschiedenis kan reproduceren? Hoeveel jaar is de burger verplicht zijn volledige financiële geschiedenis te bewaren? Is de Nederlander überhaupt verplicht andere gegevens dan die de Belastingdienst nodig heeft te bewaren?

Zoals ook in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie is toegelicht, strekt de verplichting waarnaar de leden van de PVV-fractie verwijzen tot het nemen van «passende» maatregelen om de bron van het vermogen, dat bij een zakelijke relatie of incidentele transactie is betrokken, vast te stellen. Van belang hierbij is dat de informatie die een instelling over de herkomst van het vermogen vergaard, overeenkomt met hetgeen redelijkerwijs verwacht kan worden, gelet op de overige informatie die een instelling heeft over een politiek prominent persoon. Dat betekent dat niet van een cliënt verwacht zal worden zijn volledige «financiële geschiedenis» met bewijsstukken te onderbouwen. Daartoe bestaat ook geen (bewaar)verplichting. Van een cliënt wordt wel verwacht dat dusdanige informatie wordt verstrekt dat de herkomst van het vermogen geen vragen meer oproept bij de instelling. Ten aanzien van de voorbeelden die de leden van de PVV-fractie noemen, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan informatie over (voormalige) dienstbetrekkingen, belastingaangiften, notariële aktes of huurcontracten. Van belang is ook dat een instelling de informatie die het van een cliënt verkrijgt, verifieert. In het geval van inkomsten uit een bedrijf, hetgeen ook genoemd wordt door de leden van de PVV-fractie, kan dat bijvoorbeeld door informatie op te vragen bij de Kamer van Koophandel.

Kan een Nederlander zijn belastinggegevens over voorgaande jaren opvragen en zo ja, over welke periode?

De Belastingdienst draagt er zorg voor dat de online aangiften inkomstenbelasting in ieder geval 5 jaar opvraagbaar zijn via MijnBelastingdienst.nl. Kopieën tot in ieder geval 12 jaar oud worden op schriftelijk verzoek toegezonden. Dit geldt ook voor aangiften die via de app, commerciële software of op papier zijn aangeleverd zijn.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest het uitzoeken van de financiële handel en wandel van haar burgers door private ondernemingen, zoals banken en verzekeringsmaatschappijen, te laten doen in plaats van deze gewoon bij de Belastingdienst op te vragen.

Banken, andere financiële ondernemingen en de diverse aangewezen beroepsgroepen waarop de Wwft van toepassing is, hebben op grond van deze wet- en regelgeving een poortwachtersfunctie. Die poortwachtersfunctie strekt ertoe te voorkomen dat de dienstverlening van deze instellingen – en daarmee het financieel stelsel – wordt gebruikt voor witwassen of financieren van terrorisme. Daartoe zijn deze instellingen bij uitstek in staat, door het contact dat zij hebben met de cliënt en het zicht dat zij hebben op de transacties die een cliënt verricht. Het cliëntenonderzoek strekt er niet toe de financiële positie van cliënten in kaart te brengen voor belasting- of opsporingsdoeleinden.

Kan de regering aangeven of al bekend is of in andere landen politici op dezelfde wijze als in het huidige wetsvoorstel wordt voorgesteld, worden bevraagd? Zo ja met welk resultaat en in welke landen, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

De verplichtingen met betrekking tot politiek prominente personen zijn gebaseerd op de aanbevelingen van FATF en volgen rechtstreeks uit de vierde anti-witwasrichtlijn. De vierde anti-witwasrichtlijn voorziet in minimumharmonisatie. Als gevolg daarvan zijn de verplichtingen met betrekking tot politiek prominente personen, alsmede de functies die als «prominente publieke functies» worden aangemerkt, in alle EU-lidstaten gelijk. Lidstaten kunnen verder gaan dan de vierde anti-witwasrichtlijn voorschrijft. Nederland doet dat met betrekking tot politiek prominente personen niet. In andere lidstaten gelden derhalve ten minste dezelfde verplichtingen met betrekking tot politiek prominente personen.

*De leden van de fractie van de **SP** constateren dat in de Implementatiewet een aantal personen geacht wordt te behoren tot een groep cliënten van financiële instellingen waarnaar deze instellingen een verscherpt cliëntenonderzoek moeten doen vanwege het hoge risico op witwassen van geld of het financieren van terrorisme. Het betreft leden van de Nederlandse regering en van het parlement, hoofdbestuursleden van politieke partijen, leden van het hooggerechtshof, leden van de Rekenkamer, bestuurders van de Nederlandse Bank en staatsbedrijven, ambassadeurs en hoge officieren en bestuurders van internationale organisaties, alsmede de echtgenoten, ouders en kinderen van voornoemde mensen met een publieke functie. De leden van de SP-fractie vragen de regering welke feiten ten grondslag liggen aan de veronderstelling dat deze groepen mensen met een publieke functie en hun familieleden een hoog risico vormen met betrekking tot witwassen van geld en het financieren van terrorisme.*

Zoals in het voorgaande is toegelicht, zijn de verplichtingen met betrekking tot politiek prominente personen gebaseerd op de aanbevelingen van FATF. Politiek prominente personen zijn natuurlijke personen die een prominente publieke functie bekleden. Het betreft invloedrijke functies die, naar hun aard, vatbaar zijn voor bijvoorbeeld corruptie. Om die reden brengt een zakelijke relatie met een politiek prominente persoon een hoger risico met zich dat de dienstverlening van een instelling kan worden gebruikt voor bijvoorbeeld witwassen. Instellingen dienen zich op grond van de Wwft in te spannen om dit te voorkomen.

De aanbevelingen van FATF met betrekking tot politiek prominente personen zijn in overeenstemming met artikel 52 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie dat in 2003 tot stand is gekomen.¹⁵ In dit verdrag worden politiek prominente personen omschreven als «personen die belangrijke openbare functies bekleden of hebben bekleed, alsmede hun familieleden en mensen in hun directe omgeving». Daarnaast verwijst FATF in haar guidance met betrekking tot politiek prominente personen naar diverse bronnen en case studies, waaronder het FATF rapport «Laundering the proceeds of corruption» uit 2011.¹⁶

Hoe denkt de regering dat de banken te weten kunnen komen dat hun cliënten tot bovenvermelde groepen met een hoog risico behoren, zo vragen de leden van de SP-fractie.

¹⁵ Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, New York 31 oktober 2003, Trb. 2005, 244

¹⁶ FATF rapport «Laundering the Proceeds of Corruption», juli 2011, beschikbaar via: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Laundering%20the%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>.

In het voorgaande is, in reactie op vragen van de VVD- en PVV-fracties, toegelicht dat instellingen op verschillende manieren kunnen nagaan of hun cliënten of diens uiteindelijk belanghebbenden kwalificeren als politiek prominente persoon. Dit kan bijvoorbeeld door het opvragen van informatie bij de cliënt zelf, maar ook door het gebruik van openbare bronnen of met behulp van databases die door commerciële partijen ter beschikking worden gesteld. Het is steeds van belang dat een instelling de maatregelen die zij neemt om te achterhalen of sprake is van een politiek prominente persoon afstemt op de risico's van een concreet geval.

De leden van de SP-fractie lezen dat wanneer de banken een financiële relatie met een persoon uit de risicogroepen aangaan, ze een verscherpt cliëntenonderzoek moeten doen. Geldt dat voor het openen van een betaalrekening, een spaarrekening en een beleggingsrekening, ongeacht welk bedrag hierop gestort wordt?

Banken, andere financiële ondernemingen en diverse aangewezen beroepsgroepen zijn op grond van de Wwft onder meer verplicht cliëntenonderzoek te verrichten voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie. Van een zakelijke relatie is onder meer sprake bij het openen van een betaalrekening, spaarrekening en een beleggingsrekening, ongeacht het bedrag dat hierop wordt gestort. Dat betekent dat een bank niet over kan gaan tot het openen van deze rekening voordat aan de vereisten van het cliëntenonderzoek is voldaan. In het geval van politiek prominente personen dient een verscherpt cliëntenonderzoek te worden verricht.

Bij de invoering van de Implementatiewet moeten de banken en andere financiële instellingen ook een verscherpt onderzoek doen naar hun bestaande cliënten met een hoog risico. In de praktijk (gezien de brief die de ASN-bank ter uitvoering van de Implementatiewet reeds verstuurde) lijkt dit neer te komen op een onderzoek naar de herkomst van het vermogen van deze cliënten. Daarbij wordt gesteld dat cliënten hun verhaal kunnen onderbouwen met salarisstroken, belastingaangiften en dergelijke. Deelt de regering de opvatting van de leden van de SP-fractie dat dit een voor de cliënt onmogelijke opgave is, zeker als het over vermogensopbouw uit al lang vervlogen jaren gaat en temeer daar er in Nederland geen bewaarplicht voor dat soort documenten bestaat?

De verplichting om verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten en in dat kader de herkomst van het vermogen van een politiek prominent persoon te onderzoeken, is niet nieuw. Deze verplichting bestaat reeds naar huidig recht, voor zover het politiek prominente personen betreft die in het buitenland woonachtig zijn of een buitenlandse nationaliteit hebben. Van de onuitvoerbaarheid van deze verplichting is tot dusver niet gebleken.

Daarbij is van belang dat de verplichting tot het nemen van «passende maatregelen» om de bron van het vermogen en de middelen van een politiek prominente persoon vast te stellen, niet betekent dat de volledige financiële geschiedenis van een cliënt moet worden vastgesteld en onderbouwd. Deze verplichting heeft tot doel dat een instelling zich ervan vergewist dat de informatie, die hij verkrijgt over de herkomst van het vermogen van een politiek prominente persoon, overeenkomt met de overige kennis die hij heeft van zijn cliënt en met het doel en de aard van de beoogde zakelijke relatie. Op basis daarvan kan worden voorkomen dat de dienstverlening van de instelling wordt gebruikt voor witwassen of financieren van terrorisme. Zoals in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie en van de PVV-fractie in het voorgaande is toegelicht, betekent dit dat dusdanige informatie wordt verkregen – van de cliënt, of bijvoorbeeld uit openbare bronnen – dat er geen vragen meer zijn over de wijze

waarop het vermogen van de politiek prominente persoon tot stand is gekomen.

4. Gegevensbescherming

Persoonsgegevens in het kader van het cliëntonderzoek

*Het is de leden van de **PVV**-fractie bekend dat ook familieleden van ppp's het als bijlage toegevoegde formulier met de brief van de bank reeds ontvangen hebben. Dat roept bij deze leden de vraag op hoe de banken aan de adressen van deze familieleden komen. Hebben of krijgen de banken via bijvoorbeeld de gemeentelijke basisadministratie toegang tot alle familierelaties van ppp's? Zo niet, hoe moeten ze dan die familierelaties in kaart brengen?*

Banken en andere instellingen die binnen de reikwijdte van de Wwft vallen zijn verplicht onderzoek te verrichten naar hun cliënten. Indien de cliënt een familielid is van een politiek prominent persoon, of de uiteindelijk belanghebbende van een cliënt een familielid is van een politiek prominent persoon, dient dit cliëntenonderzoek *verscherpt* plaats te vinden. Voor dit cliëntenonderzoek wordt door de bank in de eerste plaats contact gezocht met de cliënt zelf, via de contactgegevens die door de cliënt zelf zijn opgegeven. Banken hebben geen toegang tot de gemeentelijke basisadministratie.

Tevens vragen deze leden of bij de regering of bij de ambtenaren die deze wet geformuleerd hebben, of bij de EU-ambtenaren die aan de basis van deze wet hebben gestaan, ooit het woord «privacy» over de lippen is gekomen. Zijn de in Nederland gebruikelijke privacyregels geheel ondergeschikt aan dictaten uit Brussel? Met andere woorden: als bijvoorbeeld een EU-richtlijn ertoe leidt dat Nederlandse privacyregels met voeten getreden moeten worden, wordt deze dan toch door de Nederlandse regering slaafs opgevolgd, zo vragen de leden van de fractie van de PVV.

Bij de totstandkoming van de vierde anti-witwasrichtlijn is nadrukkelijk aandacht besteed aan de verhouding tussen de verplichtingen uit deze richtlijn en het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens. Het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen of financieren van terrorisme wordt aangemerkt als een zwaarwegend belang, zodat het verwerken van persoonsgegevens op grond van deze regelgeving noodzakelijk en proportioneel is bevonden. Hier wordt in de overwegingen van de vierde anti-witwasrichtlijn dan ook aandacht aan besteed.¹⁷

Hoofdstuk 5 van de vierde anti-witwasrichtlijn omvat bepalingen met betrekking tot de bescherming van gegevens die op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn, bijvoorbeeld uit hoofde van het cliëntenonderzoek, worden verzameld. Die bepalingen worden met het onderhavige wetsvoorstel geïmplementeerd. Op grond van artikel 41 van de vierde anti-witwasrichtlijn is de richtlijn 95/46/EG van toepassing op de gegevens die op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn worden verwerkt. Deze richtlijn is inmiddels vervangen door de Algemene verordening gegevensbescherming die op 25 mei 2018 in werking treedt en vanaf dat moment van toepassing is. In aanvulling op de verordening gelden de regels van de Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming.¹⁸ Tot het in werking treden van deze verordening en uitvoeringswet, geldt voor

¹⁷ Zie overweging 42 bij de vierde anti-witwasrichtlijn.

¹⁸ Kamerstukken 34 851.

instellingen in Nederland de Wet bescherming persoonsgegevens. De bestaande regels ter bescherming van persoonsgegevens zijn derhalve van toepassing op het verwerken van persoonsgegevens uit hoofde van de vierde anti-witwasrichtlijn.

De leden van de PVV-fractie maken uit de begeleidende brief van de SNS Bank op dat alle dochters van de Volksbank de gegevens onderling uitwisselen. Dat lijkt ook niet te voorkomen, zo stellen deze leden. Om effectief te controleren zullen ook andere banken aan deze uitwisseling doen. Dat betekent volgens de leden van de PVV-fractie dat alle familiere-laties én financiële posities en relaties via dochterbanken ook in bijvoorbeeld Turkije, Marokko, Rusland en China bekend zijn. Is de regering het met deze leden eens dat deze wet daarmee eerder (staats)terrorisme bevordert dan tegengaat?

In de begeleidende brief van SNS Bank waarnaar de leden van de PVV-fractie verwijzen, staat dat cliënten van SNS Bank die tevens cliënt zijn van ASN Bank, BLG Wonen en/of RegioBank slechts één keer de verzochte informatie hoeven in te sturen. ASN Bank, BLG Wonen en RegioBank zijn handelsnamen van de Volksbank. De Volksbank N.V. is de vergunninghoudende instelling en de instelling waarop de Wwft-verplichtingen rusten. Er is in het onderhavige geval derhalve geen sprake van het uitwisselen van cliëntenonderzoeksinformatie tussen dochterondernemingen. De informatie die de Volksbank met behulp van de betreffende brief vergaart, wordt door één en dezelfde instelling gebruikt om aan de cliëntenonderzoeksverplichtingen te voldoen.

In algemene zin geldt voor Wwft-instellingen de verplichting om zorg te dragen voor een effectieve toepassing van de op groepsniveau geldende gedragslijnen en procedures, ook door hun bijkantoren of meerderheidsdochterondernemingen. In dat kader verwijst het voorgestelde artikel 2f Wwft expliciet naar de gedragslijnen en procedures inzake gegevensbescherming en voor het delen van informatie binnen de groep, voor zover deze gegevens en informatie betrekking hebben op het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Deze gedragslijnen en procedures moeten voldoen aan de vereisten van de Wwft. Hiermee wordt beoogd een adequate bescherming van gegevens en informatie binnen de gehele groep te waarborgen.

Voorts stellen de leden van de PVV-fractie de vraag of het bij de regering is opgekomen dat banken deze gegevens voor commerciële doeleinden zullen gaan gebruiken. Al was het alleen maar dat banken gericht zullen proberen klanten, die nu nog bij meerdere banken bankieren, over te halen geheel bij hen te bankieren?

In artikel 42 van de vierde anti-witwasrichtlijn is bepaald dat persoonsgegevens die op basis van deze richtlijn worden verwerkt met het oog op het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die niet verenigbaar is met dat doel. Daarbij is expliciet opgenomen dat het verwerken van deze persoonsgegevens voor commerciële doeleinden verboden is. Dit wordt met het onderhavige wetsvoorstel geïmplementeerd in artikel 34a Wwft. Daarmee wordt beoogd situaties zoals geschetst door de leden van de PVV-fractie te voorkomen.

*De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat een verdere verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 6, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming is toegestaan indien de betrokkene daartoe toestemming geeft. Deze leden vragen aan de regering op welke*

wijze deze toestemming dient te worden verkregen en hoe expliciet deze toestemming dient te zijn alvorens de persoonsgegevens worden verwerkt. Is het mogelijk voor de betrokkene om deze toestemming op een later moment in te trekken?

De Algemene verordening gegevensbescherming stelt verschillende eisen aan het geven van toestemming.¹⁹ Toestemming moet vrijelijk zijn gegeven. Degene die toestemming geeft mag niet onder druk staan om toestemming te geven. Als een gezagsrelatie bestaat, zal niet snel aan de voorwaarde van vrije toestemming zijn voldaan. Toestemming moet verder ondubbelzinnig zijn in de vorm van een duidelijke actieve handeling. Bijvoorbeeld een (digitale) schriftelijke of een mondelinge verklaring. Het moet in elk geval volstrekt helder zijn dat er toestemming is verleend. Het gebruik van voor-aangevinkte vakjes is dus niet toegestaan. Bij het vragen van toestemming moet de instelling de cliënt verder informatie verstrekken over wie de gegevens gaat verwerken en met welk doel, welke gegevens worden gebruikt. Ook moet de instelling de cliënt erop wijzen dat hij recht heeft de toestemming weer in te trekken. Dat moet even makkelijk zijn als het geven van toestemming. Dit alles moet toegankelijk en in eenvoudige taal. Toestemming moet verder altijd gericht zijn op een specifiek doel. Bij meerdere doelstellingen moet voor elk doel apart toestemming worden gegeven. Een instelling moet kunnen aantonen dat toestemming is gegeven.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen tevens in de memorie van toelichting dat instellingen de gegevens die zij verzamelen op basis van het cliëntenonderzoek en de transactiemonitoring gedurende een periode van vijf jaar na het beëindigen van een zakelijke relatie of het uitvoeren van een transactie mogen bewaren. Echter, zo lezen zij, de regering geeft ook aan dat instellingen alleen in beginsel gehouden zijn aan deze bewaartermijn. Op welke gronden mogen instellingen van de bewaartermijn afwijken?

Artikel 33 van de Wwft verplicht reeds naar huidig recht tot het bewaren van de gegevens die uit hoofde van het cliëntenonderzoek zijn vergaard gedurende een periode van vijf jaar na het beëindigen van een zakelijke relatie of het verrichten van een incidentele transactie. Van deze termijn van vijf jaar kan niet worden afgeweken. Deze bewaartermijn wijzigt niet als gevolg van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn. Wel wordt in de Wwft verduidelijkt dat instellingen «in beginsel» gehouden zijn de persoonsgegevens na het verstrijken van deze termijn te vernietigen. Aangenomen wordt dat dit is waar de leden van de GroenLinks-fractie naar verwijzen. Met «in beginsel» wordt bedoeld op het onderdeel van het voorgestelde artikel 34a, derde lid, dat ertoe strekt dat de persoonsgegevens na het verstrijken van de bewaartermijn worden vernietigd, «tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald». Hierbij is van belang dat dezelfde persoonsgegevens voor meerdere doeleinden kunnen worden verzameld. Indien dezelfde persoonsgegevens tevens voor andere doeleinden zijn verzameld, kan het zijn dat op grond van andere wet- en regelgeving een afwijkende bewaartermijn geldt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarnaast op welke wijze er wordt gemonitord dat deze gegevens ook daadwerkelijk worden vernietigd door alle betrokken instellingen.

¹⁹ Zie artikel 7 Algemene verordening gegevensbescherming en de toelichting op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens, beschikbaar via: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/avg-nieuwe-europese-privacywetgeving/mag-u-persoonsgegevens-verwerken#hoe-weet-u-of-u-persoonsgegevens-mag-verwerken-6310>.

Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming en de bepalingen in de Wwft met betrekking tot gegevensverwerking en -bescherming. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt in algemene zin toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door private instellingen en overheidsorganisaties. De toezichthoudende autoriteiten die op grond van het voorgestelde artikel 1d Wwft zijn belast met de uitvoering en handhaving van de Wwft zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft. Cliënten kunnen zelf controleren of hun gegevens tijdig zijn vernietigd door gebruik te maken van hun inzage-recht. Dit recht houdt in dat zij een instelling kunnen verzoeken inzage te geven in de persoonsgegevens die de betreffende instelling verwerkt en daarvan een kopie te vragen.

5. Gevolgen van het wetsvoorstel

Gevolgen voor het bedrijfsleven

De leden van de fractie van de PvdA ontvangen graag een realistische berekening van de administratieve lastenverzwaring waarmee met name MKB-ondernemers geconfronteerd zullen worden, als gevolg van de implementatiewet.

De Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn voorziet in verplichtingen voor banken, andere financiële ondernemingen en diverse aangewezen beroepsgroepen. Daartoe behoren vanzelfsprekend ook MKB-bedrijven, zoals bijvoorbeeld (kleine) advocaten- en accountantskantoren of betaaldienstverleners. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn en in paragraaf 3 van de nota van toelichting bij het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 is een inschatting gegeven van de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor deze instellingen. Daarin is de te verwachten regeldruk als gevolg van deze regelgeving gekwantificeerd. Een specificatie van deze gevolgen voor het MKB-bedrijf, is niet mogelijk gebleken, nu onduidelijk is welk percentage Wwft-instellingen kwalificeert als MKB-bedrijf.

Daarbij komt dat voor enkele aspecten van de gevolgen van de onderhavige implementatieregelgeving geldt dat sprake is van een grote mate van onzekerheid in hoeverre zich kosten zullen realiseren. Zo is het bijvoorbeeld niet in te schatten in welke mate er diensten zullen worden afgenomen van instellingen, waardoor cliëntenonderzoek noodzakelijk is. Ook is onduidelijk in welke mate het bestaand cliëntenbestand van instellingen, dat bovendien sterk fluctueert, aanvullende cliëntenonderzoeksmaatregelen noodzakelijk maakt. Dit is steeds afhankelijk van de omstandigheden van en risico's in een concreet geval. Dit is door het Adviescollege Toetsing Regeldruk in het advies over het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 onderkend.²⁰ Voor zover de leden van de PvdA-fractie doelen op de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor het MKB-bedrijf, wanneer zij als cliënt van een instelling zijn onderworpen aan cliëntenonderzoek op grond van de Wwft, geldt om deze redenen eveneens dat een inschatting van de lastenverzwaring op voorhand niet goed valt te maken. Bepalend zal zijn in hoeverre instellingen al over informatie over het cliëntenonderzoek beschikken en wat de risico's op witwassen en financieren van terrorisme in een concreet geval zullen zijn.

²⁰ Het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk is gepubliceerd op haar website en beschikbaar via: <https://www.atr-regeldruk.nl/uitvoeringsbesluit-wwft>.

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij een uitbreiding van de opsporings- en vervolgingscapaciteit mogen verwachten.

Er wordt geen uitbreiding van de opsporings- en vervolgingscapaciteit voorzien in het kader van de aanpassing van onderhavig wetsvoorstel. Hierbij zij opgemerkt dat de capaciteit voor opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit de afgelopen jaren is vergroot en de samenwerking is versterkt, onder meer in samenwerkingsverbanden zoals het Financieel Expertise Centrum en het Anti Money Laundering Centre.

6. Consultatie

Begrips- en reikwijdtebepalingen

*De leden van de fractie van de **PVV** hebben nog enkele vragen over de positie van familieleden van ppp's. Naaste familieleden van ppp's hebben, zoals eerder door deze leden aangegeven, eveneens het eerder genoemde formulier met vragen ontvangen. Mag hieruit worden afgeleid dat de regering van mening is dat criminaliteit erfelijk is, zo vragen deze leden.*

De verplichting tot het verrichten van verscherpt cliëntenonderzoek naar politiek prominente personen, familieleden en personen bekend als naaste geassocieerden van politiek prominente personen komt niet voort uit een presumptie van criminaliteit. Politiek prominente personen vervullen invloedrijke functies, die naar hun aard een hoger risico op bijvoorbeeld corruptie met zich brengen. Omdat familierelaties en zakenrelaties kunnen worden gebruikt om geldstromen of begunstigden te verhullen, of omdat zij kunnen optreden namens of in het belang van de politiek prominente persoon, dient ook naar de familieleden en personen bekend als naaste geassocieerden van politiek prominente personen verscherpt cliëntenonderzoek te worden verricht.

In de wet staat dat de familierelaties van een politiek prominente persoon bij algemene maatregel van bestuur zijn aan te wijzen, zo lezen de leden van de PVV-fractie. Hoe kan de Volksbank dan nu reeds familieleden aanschrijven?

In artikel 3, tiende lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn wordt het begrip «familieleden» van een politiek prominente persoon gedefinieerd. Deze begripsomschrijving, die gelijklopend is aan de reeds bestaande begripsomschrijving van een familielid van een politiek prominente persoon²¹, wordt in Nederland bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. Instellingen zijn reeds sinds 2015 bekend met de bepalingen uit de vierde anti-witwasrichtlijn, die in Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd moeten worden. Bij de voorbereidingen op het in werking treden van het voorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn en het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 konden instellingen derhalve reeds uitgaan van de begripsomschrijving in de vierde anti-witwasrichtlijn.

²¹ Artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Wwft, in samenhang met artikel 2, tweede en derde lid, van richtlijn nr. 2006/70/EG van de Commissie en 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 cliëntenonderzoeksprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten (PbEU 2006, L 214).

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie welke specifieke groepen personen of bedrijven tot dezelfde of zwaardere risicoklasse als genoemde ppp's horen en dientengevolge een vergelijkbaar formulier toegestuurd hebben gekregen?

Instellingen zijn op grond van de Wwft verplicht om in ieder geval verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten in gevallen waarin zich een verhoogd risico op witwassen of terrorismefinanciering voordoet. In beginsel dient een instelling zich hierbij steeds te baseren op een analyse van de risico's in een concreet geval, aan de hand van de factoren die genoemd staan in bijlage III bij de vierde anti-witwasrichtlijn. Tot die risicofactoren behoren ook cliëntgebonden risicofactoren, die kunnen duiden op een potentieel hoger risico. Het betreft bijvoorbeeld cliënten woonachtig in staten die door de Europese Commissie zijn aangewezen als staten met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme, of bedrijven waar veel transacties in contant geld plaatsvinden. In het geval van politiek prominente personen is reeds bepaald welke maatregelen ten minste onderdeel moeten zijn van het verscherpt cliëntenonderzoek. Het betreft de maatregelen zoals hiervoor, in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie, beschreven.

7. Implementatietermijn

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Europese Commissie Nederland in gebreke heeft gesteld omdat de termijn voor implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving is overschreden. Graag vragen deze leden aan de regering wat deze heeft gedaan om deze situatie te voorkomen.

De wenselijkheid en noodzaak van een tijdige implementatie van Europese richtlijnen staat buiten twijfel. Ook ten aanzien van de vierde anti-witwasrichtlijn geldt dat het streven steeds is geweest het implementatietraject voortvarend voort te zetten. Toch is de implementatietermijn van de vierde anti-witwasrichtlijn op 26 juni 2017 overschreden.

De vierde anti-witwasrichtlijn is een complexe richtlijn die gevolgen heeft voor een groot aantal instellingen uit diverse sectoren. Een zorgvuldig implementatietraject, met voldoende tijd voor afstemming en consultatie, is daarom van belang geacht. Tegelijkertijd zijn, nog voor het verstrijken van de implementatietermijn van de vierde anti-witwasrichtlijn, op 5 juli 2016 door de Europese Commissie wijzigingen van deze richtlijn voorgesteld. Over deze wijzigingen is vervolgens, gelijktijdig met het onderhavig implementatietraject, in hoog tempo onderhandeld. Deze ongebruikelijke situatie heeft ertoe geleid dat capaciteit die anders voor de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn had kunnen worden ingezet, nu aan de onderhandelingen over deze wijzigingen moest worden besteed.

Voornoemde combinatie van factoren heeft ertoe geleid dat de wet- en regelgeving ter implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn in Nederland vertraging heeft opgelopen.

Artikelsgewijs

M

De leden van de fractie van GroenLinks lezen in de memorie van toelichting dat het voorgestelde artikel 13a bepalingen omvat met betrekking tot het verstrekken van informatie aan de financiële inlichtingen eenheden van andere lidstaten. Aan een verzoek als bedoeld in het

tweede lid van dit artikel wordt niet voldaan indien het verstrekken van de gevraagde informatie zich niet zou verdragen met de Nederlandse wet. Geldt deze beperking ook op het moment dat de geldende nationale bepalingen ter omzetting van de vierde anti-witwasrichtlijn in een andere lidstaat afwijken van de Nederlandse omzettingen van de vierde anti-witwasrichtlijn?

Het uitgangspunt is dat het uitwisselen van informatie die voor een andere lidstaat relevant is, zo ruim mogelijk geschiedt. Een weigering om informatie te verstrekken of om toestemming voor verder gebruik te verlenen, moet daarom zorgvuldig worden gemotiveerd. Het onderhavige wetsvoorstel maakt mogelijk dat de FIU-Nederland bepaalde voorwaarden of beperkingen stelt aan het gebruik van de verstrekte informatie. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan om te voorkomen dat een lopend strafrechtelijk onderzoek wordt doorkruist.

Daarnaast omvat het voorgestelde artikel 13a Wwft een uitzonderingsgrond voor gevallen waarin het verstrekken van informatie zich niet met de Nederlandse wet zou verhouden. Daar wordt door de leden van de GroenLinks-fractie op gewezen. Deze beperking geldt ook voor verzoeken om informatie die afkomstig zijn uit andere lidstaten en die zich richten tot de FIU-Nederland. Aan een dergelijk verzoek zal in de regel uitvoering kunnen worden gegeven. Voor de beoordeling van een dergelijk verzoek is niet relevant hoe in de andere lidstaat uitvoering is gegeven aan de verplichtingen uit de vierde anti-witwasrichtlijn.

Ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018

I. Algemeen

Inleiding

*Heeft de regering, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie, een inschatting van de effectiviteit van de anti-witwasrichtlijn? Is een evaluatie van de effectiviteit van de richtlijn, in samenspraak met de betreffende financiële instellingen, voorzien? Ook op Europees niveau?*

In Nederland wordt de effectiviteit van de anti-witwasregelgeving, als onderdeel van een beleidscyclus, gemonitord. Door middel van een beleidsmonitor worden de resultaten van de uitvoering van het anti-witwasbeleid en het beleid ter voorkoming van terrorismefinanciering in kaart gebracht en wordt dit beleid op effectiviteit beoordeeld. De tweede beleidsmonitor witwassen en de eerste beleidsmonitor terrorismefinanciering in Nederland worden nog dit jaar verwacht.

Daarnaast brengt de Europese Commissie verslag uit over de wijze waarop de vierde anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd is in de verschillende lidstaten. Als gevolg van de wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn, waarover in december 2017 een politiek akkoord is bereikt, wordt deze evaluatie door de Europese Commissie verder uitgebreid. De Europese Commissie zal dit verslag twee jaar na het in werking treden van de wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn, dus naar verwachting in 2020, uitbrengen. Vervolgens zal de Europese Commissie elke drie jaar een verslag uitbrengen.

Consultatie

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voorts of de regering een inhoudelijke reactie kan geven op het commentaar van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) van 3 april jl. op het wetsvoorstel

Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn en op het commentaar van de Samenwerkende Nederlandse Brancheorganisaties Filantropie (SBF) van 13 april jl. op het voorliggende ontwerpbesluit.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) vraagt in haar reactie in de eerste plaats aandacht voor de uitzondering op de verplichtingen in de Wwft voor advocaten, wanneer zij – onder meer – werkzaamheden verrichten voor een cliënt betreffende de bepaling van diens rechtspositie. De reikwijdte van deze uitzondering wijzigt in de vierde anti-witwasrichtlijn niet ten opzichte van de derde anti-witwasrichtlijn, zodat er ook geen aanleiding bestaat deze uitzondering met het onderhavige implementatiewetsvoorstel te wijzigen. Bovendien is de stelling van de NOvA, dat de vrijstelling in de Wwft beperkter is dan in de vierde anti-witwasrichtlijn, onjuist. Ook op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn geldt dat deze uitzondering nadrukkelijk beperkt is tot het geven van advies «over het instellen of vermijden van een rechtsgeding».

De NOvA gaat in haar reactie op het wetsvoorstel ook in op de begripsomschrijving van uiteindelijk belanghebbende, zoals opgenomen in het conceptvoorstel voor de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden.²² Daarbij pleit de NOvA voor het hanteren van een begrip dat gelijkloidend is aan het begrip «uiteindelijk belanghebbende» in het voorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn. Zoals ook in de nota van toelichting bij het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 is omschreven zal voor de registratie van informatie over uiteindelijk belanghebbenden van rechtspersonen en ondernemingen, waarin het conceptvoorstel voor de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden voorziet, worden aangesloten bij het begrip uiteindelijk belanghebbende zoals dat in de Wwft en in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 komt te luiden. Daarbij geldt echter wel dat de verplichting tot het registreren van informatie over uiteindelijk belanghebbenden op grond van het voorstel voor de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden beperkt zal zijn tot ondernemingen en rechtspersonen. De toepassing van het begrip uiteindelijk belanghebbende in het kader van het cliëntenonderzoek, op grond van het voorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn, is breder en heeft bijvoorbeeld ook betrekking op trusts en andere juridische constructies. Dit verschil komt tot uitdrukking in het voorgestelde artikel 10a Wwft, onderdeel van het conceptvoorstel voor de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden, waarnaar de NOvA verwijst. Daarnaast geldt dat van bepaalde, in het voorstel voor de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden nader te benoemen, juridische entiteiten geen informatie over uiteindelijk belanghebbenden centraal hoeft te worden geregistreerd. Ook dat zal in de regelgeving met betrekking tot de registratie van uiteindelijk belanghebbenden tot uitdrukking komen.

Tot slot richt de NOvA zich in haar reactie op de verplichtingen inzake het risicomanagement van instellingen, waaronder de risicoanalyse op instellingsniveau en het inrichten van een compliancefunctie. Daarbij stelt de NOvA de proportionaliteit van deze verplichtingen voor kleine advocatenkantoren ter discussie. Naar aanleiding van consultatiereacties is in het voorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn reeds verduidelijkt dat instellingen voor de beoordeling van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering «redelijke» maatregelen moeten nemen die in verhouding staan tot «de aard en omvang» van de instelling. Er kan derhalve rekening worden gehouden met de omstandigheid dat een klein advocatenkantoor slechts incidenteel diensten verleent waarop

²² Het ontwerpvoorstel Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden d.d. 30 maart 2017 is beschikbaar via www.internetconsultatie.nl.

de Wwft van toepassing is. Ook de verplichting tot het inrichten van de compliancefunctie geldt «afhankelijk van de aard en omvang van een instelling». Dat kan ertoe leiden dat moet worden overwogen dat het inrichten van een compliancefunctie niet proportioneel is en daardoor achterwege moet blijven. Zowel de rijksoverheid, als de individuele toezichthoudende autoriteiten zullen leidraden publiceren die naar verwachting onder meer zullen voorzien in nadere guidance op dit punt. De vierde anti-witwasrichtlijn laat evenwel geen ruimte voor een structurele uitzondering op deze verplichtingen.

De Samenwerkende Nederlandse Brancheorganisaties Filantropie (SBF) stellen in hun reactie op het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 dat in het ontwerpbesluit geen rekening wordt gehouden met Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI's). De vierde anti-witwasrichtlijn biedt geen mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen het wel of niet beogen van algemeen nut. Op grond van de richtlijn dienen in het kader van het cliëntenonderzoek de uiteindelijk belanghebbenden van elke cliënt, ongeacht diens rechtsvorm, te worden geïdentificeerd. In de begripsomschrijving van uiteindelijk belanghebbende in artikel 3, zesde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn wordt een onderscheid gemaakt tussen vennootschappen en andere juridische entiteiten enerzijds en trusts en soortgelijke juridische constructies anderzijds. Ook deze begripsomschrijving, die met het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 wordt geïmplementeerd, laat daardoor geen ruimte om rekening te houden met het al dan niet beogen van algemeen nut.

De SBF stellen ook dat in het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 geen rekening is gehouden met de consultatiereactie van de SBF. De ontvangen consultatiereacties, waaronder die van de SBF, hebben echter nadrukkelijk tot wijzigingen geleid in de uitwerking van het begrip uiteindelijk belanghebbende in het ontwerpbesluit. Voor de uitwerking van de begripsomschrijving van uiteindelijk belanghebbende voor stichtingen wordt in het ontwerpbesluit, anders dan in de consultatieversie het geval was, aangesloten bij vennootschappen en andere juridische entiteiten. Daarmee wordt onderkend dat een stichting in Nederland rechtspersoonlijkheid heeft en qua vorm en functie beter vergelijkbaar is met de benoemde, overige rechtspersonen dan met trusts. Als gevolg van deze wijzigingen dienen niet steeds alle begunstigen van een stichting als uiteindelijk belanghebbende te worden aangemerkt, maar in ieder geval de natuurlijke persoon of personen die direct of indirect meer dan 25% van het eigendomsbelang in de stichting houden. De SBF stellen in haar reactie op het ontwerpbesluit dat bij ANBI's geen sprake kan zijn van eigendomsbelang en dat de uitkeringen van ANBI's geen «uitkeringen van winst» kunnen zijn. In reactie hierop geldt het volgende. Een stichting kent geen leden. Op grond van artikel 285, derde lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek mag het doel van een stichting niet inhouden het doen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen noch ook aan anderen, tenzij wat deze laatsten betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben. Dit «uitkeringsverbod» geldt niet voor begunstigen van de stichting, aan wie vermogen van de stichting wordt uitgekeerd ten behoeve van de verwezenlijking van het doel van de stichting met een ideële of sociale strekking. Deze begunstigen hebben een «eigendomsbelang» als bedoeld in de vierde anti-witwasrichtlijn, hetgeen wordt geïmplementeerd in artikel 1 van het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Om aan de situatie tegemoet te komen dat een stichting geen winst uitkeert, maar wel andere vermogensbestanddelen aan begunstigen, zal de begripsomschrijving van «eigendomsbelang» in artikel 1 van het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 worden verduidelijkt, zodat deze komt te luiden: «Eigendomsbelang: recht op uitkering uit het vermogen van een rechtspersoon of personen-

vennootschap, waaronder de winst of de reserves, of op overschot na vereffening.»

Voor zover de SBF betogen dat het identificeren van de begunstigen van ANBI's tot een onwerkbaar situatie leidt, dient te worden opgemerkt dat naar huidig recht reeds een dergelijke verplichting in het kader van het cliëntenonderzoek bestaat. Op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Wwft dienen de begunstigen van 25% of meer van het vermogen van een cliënt, ook als de cliënt een stichting is, als uiteindelijk belanghebbende te worden aangemerkt.

Voor zover de SBF in hun reactie ingaan op de registratie van informatie over uiteindelijk belanghebbenden – waarbij wordt verwezen naar de motie Schouten²³, alsmede naar de verwachte lastenverzwaring voor ANBI's – geldt dat dit geen onderdeel vormt van het onderhavige ontwerpbesluit dan wel van het voorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn. In het kader van het voorstel voor de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden, dat wel betrekking heeft op de registratie van informatie over uiteindelijk belanghebbenden, zal hierop worden teruggekomen. Dit is ook van belang voor de reactie van de SBF met betrekking tot kerkgenootschappen. Het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 voorziet in een nadere uitwerking van het begrip uiteindelijk belanghebbende voor de toepassing van dit begrip in het kader van het cliëntenonderzoek op grond van de Wwft. Zoals in het voorgaande is toegelicht, verplicht de vierde anti-witwasrichtlijn tot het verrichten van cliëntenonderzoek ten aanzien van iedere cliënt, ongeacht diens rechtsvorm. Om die reden is het van belang ook een eigenstandige uitwerking van het begrip uiteindelijk belanghebbende voor kerkgenootschappen op te nemen. In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit staat omschreven dat voor het register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden bij deze uitwerking zal worden aangesloten. Daarbij geldt echter, zoals ook uitdrukkelijk in de nota van toelichting staat vermeld, dat van bepaalde, in het voorstel voor de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden nader te benoemen, juridische entiteiten geen informatie over uiteindelijk belanghebbenden centraal hoeft te worden geregistreerd. Daarbij wordt verwezen naar de consultatieversie van laatstgenoemd wetsvoorstel, waarin voor kerkgenootschappen een uitzondering op de registratieverplichting is opgenomen.²⁴

Implementatietermijn

Wat is de reden, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie, dat Nederland de termijn waarop het uitvoeringsbesluit in uitvoering had moeten treden (26 juni 2017) ruimschoots heeft overtreden? Zal er een boete van de Europese Commissie volgen? En zo ja, had dit niet voorkomen kunnen worden?

De termijn voor implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn is op 26 juni 2017 verstreken. Nederland heeft deze termijn niet gehaald: het onderhavige wetsvoorstel, alsmede het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, moeten nog in werking treden.

²³ Kamerstukken II, 2015/16, 31 477, nr. 16.

²⁴ Zie in dit kader het ontwerpvoorstel Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden d.d. 30 maart 2017, beschikbaar via www.internetconsultatie.nl. Hierin wordt onder meer bepaald van welke juridische entiteiten informatie over uiteindelijk belanghebbenden centraal zal worden geregistreerd.

Zoals ook hiervoor, in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie is toegelicht, is de vierde anti-witwasrichtlijn een omvangrijke en complexe richtlijn met een relatief grote impact op banken, andere financiële ondernemingen en diverse aangewezen beroepsgroepen. Om die reden is gekozen voor een zorgvuldig proces van consultatie en afstemming, ook met de betrokken toezichthoudende autoriteiten en de FIU-Nederland. Bovendien is er tijdens het implementatietraject onderhandeld over wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn. Deze ongebruikelijke situatie heeft ertoe geleid dat capaciteit die anders voor de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn had kunnen worden ingezet, nu aan de onderhandelingen over deze wijzigingen moest worden besteed. Deze combinatie van factoren heeft ertoe geleid dat de wet- en regelgeving ter implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn in Nederland vertraging heeft opgelopen.

Als gevolg van deze overschrijding van de implementatietermijn heeft de Europese Commissie Nederland op 19 juli 2017 een ingebrekestelling gezonden. Voorts heeft de Europese Commissie op 8 december 2017 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin een termijn van twee maanden is gesteld waarbinnen Nederland de vierde EU anti-witwasrichtlijn alsnog moet hebben geïmplementeerd. Deze termijn is niet gehaald. Dat betekent dat de Europese Commissie kan besluiten een zaak aanhangig te maken voor het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens het niet-tijdig implementeren van deze richtlijn. Of de Europese Commissie dit zal doen, is op dit moment niet bekend.

II. Artikelsgewijs

Artikel 2

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering van mening is dat de classificatie van personen en functies zoals opgenomen in artikel 2 van het ontwerp uitvoeringsbesluit voldoende operationeel is. Zijn ook de financiële instellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering deze mening toegedaan? Kunnen ze hiermee uit de voeten? Is het, bijvoorbeeld, in alle gevallen helder wat een «internationale organisatie» is? Dit betreft volgens de leden van de ChristenUnie-fractie immers een zeer brede categorie van publieke en politieke organisaties die internationaal werkzaam zijn.

Onderkend wordt dat de lijst van prominente publieke functies in artikel 2 van het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 ruim geformuleerd is. Dit houdt verband met de noodzakelijke toepassing van dit artikel op zowel functies in Nederland, als in het buitenland. Het is niet mogelijk om in Nederlandse wet- en regelgeving rekening te houden met alle specifieke functies en organisaties die wereldwijd tot de genoemde categorieën functies moeten worden gerekend. De verplichtingen met betrekking tot politiek prominente personen strekken zich nadrukkelijk ook uit tot functies buiten de Nederlandse landsgrenzen.

Tegelijkertijd geldt dat het ontbreken van een lijst met exacte functies van invloed is op de uitvoerbaarheid van de verplichtingen inzake politiek prominente personen. Om die reden is in Europa recent overeengekomen dat alle lidstaten een lijst zullen opstellen met functies die binnen het eigen grondgebied tot «prominente publieke functies» in de zin van de vierde anti-witwasrichtlijn worden gerekend. Voor Nederland betekent dit dat er een vertaalslag zal plaatsvinden van de functies in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp Uitvoeringsbesluit naar de Nederlandse situatie. Daarmee ontstaat een lijst van functies die in Nederland in ieder geval onder de categorieën «politiek prominente functies» vallen. Het

voornemen bestaat deze lijst tezamen met de herziene versie van de «Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en Sanctiewet (Sw)» te publiceren. De Europese Commissie zal vervolgens de nationale lijsten van de individuele lidstaten bundelen en publiceren. Hiervoor geldt een termijn van 18 maanden na het in werking treden van de wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom leden van provinciale staten en gemeenteraden niet gerekend worden tot de categorie «politiek prominente personen» (ppp's)? Wat is daarvan de diepere achtergrond? Immers, ook op deze niveaus kan sprake zijn van witwassen en ongebruikelijke financiële transacties, zo betogen de aan het woord zijnde leden.

Prominente publieke functies zijn invloedrijke functies die een hoger risico op bijvoorbeeld corruptie met zich brengen. Gelet op de proportionaliteit van de verplichting tot het verrichten van verscherpt cliëntenonderzoek naar politiek prominente personen, wordt in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 artikel 3, negende lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn gevolgd bij het aanwijzen van de functies die het betreft. Functies op lager niveau, of functies op gemeentelijk of provinciaal niveau, zijn niet in alle gevallen vergelijkbaar met de invloedrijke functies die in artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit zijn genoemd. Daardoor worden de risico's op bijvoorbeeld witwassen of corruptie niet op voorhand als hoog ingeschat.

Het kan echter zo zijn, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie aangeven, dat ook aan functies op gemeentelijk of provinciaal niveau in een voorkomend geval een hoger risico moet worden toegerekend. De risicogebaseerde benadering van de Wwft brengt met zich dat ook in die gevallen een verscherpt cliëntenonderzoek verplicht is.

Behoren leden van het Europees Parlement overigens tot de categorie ppp's, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering. En daar waar gesproken wordt van leden van een rekenkamer, is dat met inbegrip van leden van regionale en lokale rekenkamers? Lezen de leden van de ChristenUnie-fractie het goed, dat leidinggevend van (staats)banken niet onder de regeling vallen?

Parlementsleden, ook leden van het Europees Parlement, staan als zodanig aangewezen in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Daarmee wordt artikel 3, negende lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn gevolgd. In navolging van de vierde anti-witwasrichtlijn is in het ontwerpbesluit tevens bepaald dat «middelbare of lagere functionarissen» niet als politiek prominente personen moeten worden aangemerkt, omdat de functies die worden bekleed in die gevallen niet zonder meer een hoger risico met zich brengen. Dat geldt ook voor leden van regionale en lokale rekenkamers, die eveneens niet onder het begrip politiek prominente persoon in artikel 3, negende lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn zijn gebracht. Leidinggevend van banken of staatsbanken worden in die hoedanigheid ook niet als politiek prominent persoon aangemerkt. Zoals in het voorgaande is toegelicht, kan het echter zijn dat, afhankelijk van de omstandigheden van een concreet geval, een instelling bij een cliënt in een dergelijke functie beoordeelt dat er desalniettemin sprake is van een hoger risico op bijvoorbeeld corruptie dat moet leiden tot een verscherpt cliëntenonderzoek.

Als gevolg van de publieke consultatie van het ontwerp uitvoeringsbesluit is bepaald dat middelbare en lagere functionarissen niet behoren tot prominente publieke functies. De leden van de fractie van de ChristenUnie

constateren dat het niet in alle gevallen duidelijk is waar de grens ligt tussen hogere en middelbare functionarissen. Hoe wordt omgegaan met dit grijze gebied?

Uit de risicogebaseerde benadering van het cliëntenonderzoek volgt dat een Wwft-instelling steeds, met inachtneming van de omstandigheden van een concreet geval, moet vaststellen of er sprake is van een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme. Dat geldt in feite ook voor de gevallen waarin de scheidslijn tussen «hogere» en «middelbare» functionarissen niet volledig duidelijk is. Een instelling kan hierbij bijvoorbeeld rekening houden met de mate van beslissingsbevoegdheid die aan een functionaris toekomt, in hoeverre een functionaris verantwoordelijk is voor aanbestedingsprocedures of in hoeverre een functionaris namens een politiek prominent persoon kan optreden. De guidance die FATF met betrekking tot politiek prominente personen reeds ter beschikking heeft gesteld, kan hierbij van pas komen. Naar verwachting zal hier ook aandacht aan worden besteed in de herziene leidraad van de rijksoverheid en in de leidraden die door de Wwft-toezichthouders ter beschikking zal worden gesteld.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp uitvoeringsbesluit, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie, betreft ook kerkgenootschappen als natuurlijke personen die uiteindelijk belanghebbenden (UBO) kunnen zijn. Wat is daarvan de precieze achtergrond? De toelichting op dit punt is volgens deze leden onduidelijk. Wordt hier een enge of brede definitie gehanteerd van een kerkgenootschap? Het begrip «kerk» duidt immers op een specifieke (vaak christelijke) institutionele gemeenschap van gelovigen. Hoe wordt geborgd dat een breed palet van geloofsgemeenschappen onder deze verzamelnaam valt?

De begripsomschrijving van «uiteindelijk belanghebbende» gaat uit van een natuurlijke persoon die de uiteindelijk zeggenschap heeft over of het uiteindelijke eigendom houdt in een cliënt. Ook een kerkgenootschap in de zin van artikel 2 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek kan een cliënt zijn van een Wwft-instelling. Wwft-instellingen zijn in die gevallen – reeds naar huidig recht – in het kader van het cliëntenonderzoek verplicht de uiteindelijk belanghebbende(n) van een kerkgenootschap te identificeren. Ook voor kerkgenootschappen is de begripsomschrijving van uiteindelijk belanghebbende in artikel 3, zesde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn derhalve relevant. Omdat kerkgenootschappen worden geregeerd door hun eigen statuut is voor de rechtspersoon kerkgenootschap een aparte uitwerking van deze begripsomschrijving opgenomen in artikel 3 van het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

De term kerkgenootschap wordt inderdaad vaak gebruikt voor christelijke institutionele gemeenschappen van gelovigen. Het staat religieuze of levensbeschouwelijke organisaties vrij om zelf te bepalen welk type rechtspersoon zij willen zijn. Dat betekent enerzijds dat ook andere dan christelijke gemeenschappen zich kunnen organiseren als kerkgenootschap en anderzijds dat christelijke gemeenschappen zich ook als (bijvoorbeeld) een stichting kunnen organiseren. In de uitwerking van het begrip uiteindelijk belanghebbende in artikel 3 van het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 wordt met al deze mogelijke rechtsvormen rekening gehouden.

Artikel 4

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de reden is dat de cesuur – voor een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme – bij een transactie in contant geld van € 10.000,- en een creditcardtransfer van € 15.000,- wordt gelegd. Ligt daar een nadere argumentatie aan ten grondslag?

Voor onder meer banken geldt naar huidig recht reeds de verplichting om een ongebruikelijke transactie te melden bij de FIU-Nederland, indien sprake is van een contante storting voor een bedrag van EUR 15.000,- of meer ten gunste van een credit card of een vooraf betaald betaalinstrument (prepaid card). Eenzelfde verplichting geldt in geval van het gebruik van een credit card of een vooraf betaald betaalinstrument (prepaid card) in verband met een transactie voor een bedrag van EUR 15.000,- of meer. De eerste meldgrens, met betrekking tot een contante storting, wordt met het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 verlaagd naar EUR 10.000,-. Hiermee wordt de vierde anti-witwasrichtlijn gevolgd. De vierde anti-witwasrichtlijn gaat uit van een hoog risico op witwassen en financieren van terrorisme in het geval van betalingen in contanten van EUR 10.000,- of meer. In overweging 6 bij de richtlijn is daarbij overwogen dat het risico op witwassen en financieren van terrorisme in die gevallen als «zeer hoog» wordt aangemerkt. Vanwege dit verhoogde risico op witwassen en financieren van terrorisme in geval van betalingen in contanten ligt het in de rede om het meldbedrag in de indicatoren die betrekking hebben op contante omwisselingen of stortingen naar EUR 10.000,- te verlagen.

Aan het gebruik van een creditcard of (bepaalde) prepaid cards zijn lagere risico's op witwassen en financieren van terrorisme verbonden. Omdat de vierde anti-witwasrichtlijn ook overigens geen aanleiding geeft om het huidige meldbedrag van EUR 15.000,- voor dit type transacties te verlagen, blijft dit meldbedrag ongewijzigd.

Kan de regering, zo verzoeken de leden van de ChristenUnie-fractie, het vervolgtraject in meer detail schetsen indien een ongebruikelijke transactie wordt vastgesteld? Hoe worden in dit traject privacybelangen en veiligheidsbelangen gewogen en hoe is het toezicht daarop bepaald? Wanneer wordt het OM ingeschakeld en wat is hier de leidraad? Kent het vervolgtraject gecodificeerde stappen? En hoe wordt toegezien op de bewaartermijnen en vernietiging van gegevens, zo vragen deze leden aan de regering.

Vooropgesteld zij dat wanneer door een instelling een transactie als ongebruikelijk moet worden aangemerkt, deze instelling de transactie of voorgenomen transactie meldt aan de FIU-Nederland. Het is vervolgens aan het hoofd van de FIU-Nederland om te bezien of deze transacties, na analyse, verdacht kunnen worden verklaard en daardoor van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven.

De taken van de FIU-Nederland zijn genormeerd in artikel 13 Wwft. Daarbij is eveneens voorzien in een regime voor de verwerking van persoonsgegevens. In artikel 14 Wwft is de Wet Politiegegevens gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing verklaard op de verwerking van persoonsgegevens door de FIU-Nederland. Artikel 23, tweede lid, van de Wet Politiegegevens maakt het voor de FIU-Nederland mogelijk om een als ongebruikelijk aangemerkte transactie te vergelijken met bepaalde politiegegevens, om zo mogelijk tot een verdachtverklaring van een transactie te komen. In dat geval wordt de beschikbare informatie met

betrekking tot de verdacht verklaarde transactie verstrekt aan opsporings- en veiligheidsdiensten.

Artikel 2:13 van het Besluit politiegegevens vermeldt (limitatief) de voorwaarden voor de verstrekking van persoonsgegevens door de FIU-Nederland aan opsporingsinstanties. Zo kan de verstrekking plaatsvinden als uit de gegevens een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een misdrijf heeft begaan of indien het gaat om misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Ook hebben opsporingsinstanties de mogelijkheid om in het kader van een reeds lopend strafrechtelijk opsporingsonderzoek via de landelijk officier van justitie witwassen het register van de FIU-Nederland te bevragen. Ook deze zogenoemde «LOvJ-verzoeken» bieden een grondslag voor verstrekking van gegevens. In andere gevallen is de verstrekking van persoonsgegevens door de FIU-Nederland aan opsporingsinstanties niet mogelijk.

De meldplicht van de Wwft-instellingen aan de FIU-Nederland is, zoals in het voorgaande in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie is toegelicht, gebaseerd op het ongebruikelijke karakter van een transactie. Het onderzoek dat de FIU-Nederland vervolgens naar aanleiding van de gemelde transactie verricht, bepaalt of de transactie als «verdacht» wordt aangemerkt en ter kennis wordt gebracht van opsporingsinstanties. In veel gevallen leidt het onderzoek van de FIU-Nederland niet tot het verdacht verklaren van de transactie. Dergelijke transacties worden maximaal vijf jaar bewaard. Niet uitgesloten is immers dat er op later moment alsnog reden ontstaat voor verdachtverklaring. Totdat een dergelijke situatie zich voordoet is er echter reden om aan te nemen dat het gaat om bonafide transacties, zij het ongebruikelijk, maar niet verdacht. Deze gegevens worden dus ook niet verstrekt aan opsporingsinstanties.

Wanneer de ongebruikelijke transactie verdacht is verklaard en is verstrekt aan een opsporingsinstantie, is de verdachte transactie een politiegegeven en is daarmee het regime van de Wet politiegegevens hierop van toepassing. De gegevensverwerking door de FIU-Nederland valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. Toezicht op de taakuitoefening wordt uitgeoefend door de Inspectie Justitie en Veiligheid.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra