

Memorie van toelichting

1. Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, PbEU L 309 (hierna: de derde witwasrichtlijn), en richtlijn nr. 2006/70/EG van de Europese Commissie 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 L 214. De richtlijnen dienen op 15 december 2007 geïmplementeerd te zijn.

De Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van de voorkoming en bestrijding van witwassen vindt voor een belangrijk gedeelte haar oorsprong in de zogenoemde 40 aanbevelingen van de Financial Action Task Force against money laundering (de FATF). De FATF is het samenwerkingsverband tussen inmiddels 31 staten en twee internationale organisaties, dat een leidende rol heeft bij de totstandkoming van het internationale beleid ter voorkoming en bestrijding van witwassen. De FATF is zich na 11 september 2001 ook met nadruk gaan richten op het voorkomen en bestrijden van het financieren van terrorisme. Met dat doel heeft zij in oktober 2001 in aanvulling op de bestaande aanbevelingen voor de bestrijding van witwassen, negen speciale aanbevelingen ter voorkoming en bestrijding van het financieren van terrorisme opgesteld.

De 40 aanbevelingen van de FATF, die reeds enkele malen zijn herzien, vormen ook de basis voor de richtlijnen van de Europese Gemeenschap tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (richtlijn 91/308/EEG, gewijzigd door richtlijn 2001/97/EG). De genoemde richtlijnen geven uitvoering aan het beleid van de FATF, voor zover dat raakt aan de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap op het gebied van de bescherming van het financiële stelsel. Voorts zorgen de richtlijnen voor nadere uitwerking van de normstelling van de FATF.

In 2003 zijn de 40 aanbevelingen van de FATF op een groot aantal punten herzien. De derde witwasrichtlijn van de Europese Gemeenschap voorziet in opnemings- en uitwerkingsprocedures van de gewijzigde aanbevelingen in Europese regelgeving. Het betreft in het bijzonder verduidelijking van de procedures met betrekking tot het onderzoek naar de identiteit en achtergrond van (rechts)personen aan wie diensten worden verleend; gesproken wordt in internationaal verband van 'Customer Due Dilligence' (CDD). In onderhavig voorstel wordt het begrip "cliëntenonderzoek" gehanteerd. Dit onderzoek dient altijd plaats te vinden bij aanvang en gedurende de relatie met de klant.

Voor de Nederlandse situatie behelst de derde witwasrichtlijn vooral een wijziging van de Wet identificatie bij dienstverlening (hierna: Wid) door het opnemen van nieuwe eisen met betrekking tot cliëntenonderzoek. Instellingen krijgen bijvoorbeeld de verplichting om de uiteindelijk belanghebbende te identificeren. Zij dienen tevens de structuur van de groep waartoe de cliënt eventueel behoort, in kaart te brengen, indien de cliënt bijvoorbeeld een rechtspersoon is die wordt bestuurd door weer een andere rechtspersoon.

De derde witwasrichtlijn introduceert voorts de mogelijkheid tot differentiatie bij het cliëntenonderzoek. Instellingen dienen in beginsel aan alle maatregelen ter identificatie en verificatie zoals voorgeschreven in de richtlijn te voldoen, maar de intensiteit van de toepassing kan worden aangepast naar gelang het risico dat een bepaald het type cliënt, relatie, product of transactie oplevert in verband met witwassen of financieren van terrorisme. Verscherpt cliëntenonderzoek moet plaats vinden op dienstverlening aan zogenoemde 'politiek prominente personen' (politically exposed persons) en in andere gevallen waarin er een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat. Bij dienstverlening die minder risico's oplevert op dit vlak, kan onder voorwaarden worden volstaan met een vereenvoudigd regime van maatregelen. Het geheel wordt aangeduid als cliëntenonderzoek op basis van een risicogeoriënteerde benadering.

De invoering van risicogeoriënteerde benadering en vereenvoudigd cliëntenonderzoek geeft de mogelijkheid om de administratieve lasten van de Wid voor het bedrijfsleven te verminderen door de identificatieverplichting op te heffen voor bepaalde categorieën van cliënten die geen risico voor witwassen vormen, zoals beursgenoteerde vennootschappen en publiekrechtelijke lichamen. Een ander voorbeeld betreft de vereenvoudiging van de verplichtingen voor belastingadviseurs, accountants en vergelijkbare beroepsgroepen. Waar de huidige wetgeving bepaalt dat er ook bij het invullen van belastingaangiften, werkzaamheden met betrekking tot het opstellen van de jaarrekening of het voeren van administraties geïdentificeerd (en gemeld) moet worden, bepaalt onderhavig voorstel dat dit alleen nog hoeft te gebeuren bij belastingadvies. Het toestaan van identificatie aan de hand van een elektronisch uittreksel van de Kamer van Koophandel is een voorbeeld van het vereenvoudigen van de identificatieprocedures.

De vereisten inzake cliëntenonderzoek die op grond van de derde witwasrichtlijn worden gesteld aan instellingen, vormen in potentie een behoorlijke verzwarende van de inspanningen die instellingen moeten verrichten. Zoals aangegeven biedt de richtlijn zelf de nodige ruimte om de stijging van de administratieve lasten en nalevingskosten beheerst te houden. Deze ruimte wordt in het voorliggende wetsvoorstel ook benut.

Voorts biedt implementatie van de derde witwasrichtlijn reden om het begrip 'instelling', gecombineerd met het begrip 'zakelijke relatie' centraal te stellen in de Wid en de Wet melding ongebruikelijke transacties (hierna: Wet MOT). Tot dusver werd het toepassingsbereik van de Wid en de Wet MOT

bepaald door het aanwijzen van (financiële) diensten. De in dit voorstel gekozen benadering sluit aan bij de wijze waarop de derde witwasrichtlijn en FATF-aanbevelingen zijn vormgegeven.

Ten slotte heeft het ministerie van Financiën in het voorjaar van 2006 een onderzoek laten uitvoeren door KPMG. Doel van dit onderzoek was te onderzoeken op welke wijze de maatregelen op basis van de derde witwasrichtlijn zo goed mogelijk zouden aansluiten bij de bestaande bedrijfsvoering van de instellingen. De opvattingen van de instellingen zelf over een effectief systeem van cliëntenonderzoek speelden hierbij een centrale rol.

2. Risicogeorieënteerde benadering

De invoering van de risicogeorieënteerde benadering creëert de nodige flexibiliteit voor de instellingen die onder de Wet Mot en de Wid vallen. Deze benadering behelst immers dat instellingen zelf een inschatting maken van de risico's die bepaalde cliënten of producten met zich meebrengen en scheidt de mogelijkheid hun inspanningen en middelen aan te passen aan deze risico's. Dit betekent in de praktijk meer aandacht voor hogere risico's (zoals buitenlandse rechtspersonen en trustkantoren) en minder aandacht voor cliënten of producten die een geringer risico met zich meebrengen (bijvoorbeeld een particulier met inkomsten uit een arbeidsovereenkomst die standaard producten afneemt); dit heeft een vermindering van de kosten tot gevolg.

De rol van de toezichthouder is cruciaal voor het succes van de risicogeorieënteerde benadering in de praktijk. De toezichthouder is immers degene per instelling oordeelt of de instelling adequaat cliëntenonderzoek verricht.

Ook wat betreft verschillen in interpretatie is de rol van de toezichthouder belangrijk; de ene instelling kan vergelijkbare risico's immers anders beoordelen dan een andere instelling. Hiertoe kan overigens een plausibele reden voor zijn; dit dient een toezichthouder mee te wegen in zijn oordeel.

3. Open normen

Uit het onderzoek van KPMG is gebleken dat instellingen zeer gespecificeerde (wettelijke) eisen met betrekking tot de wijze waarop wordt geïdentificeerd, als onnodig knellend ervaren. Om hieraan, waar mogelijk, tegemoet te komen wordt in onderhavig wetsvoorstel, net als in de financiële toezichtwetgeving, aangesloten bij de "principle-based" benadering. Dit betekent dat niet dwingend wordt voorgeschreven hoe een instelling iets moet bereiken, maar slechts wat bereikt moet worden. Om de vernieuwingen uit de derde witwasrichtlijn zo goed als mogelijk aan te laten sluiten bij dit uitgangspunt, en hiermee de kosten van de vernieuwingen te drukken, wordt in onderhavig wetsvoorstel opgenomen dat instellingen adequaat cliëntenonderzoek verrichten dat ze in staat stelt om aan de vereisten van artikel 3 kunnen voldoen. Het staat de instelling vrij te kiezen hoe aan deze verplichting wordt voldaan. Er kan derhalve rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de verschillende groepen identificatie- en meldingsplichtigen. Het cliëntenonderzoek van de verschillende groepen zal derhalve in de praktijk van elkaar afwijken; een grote internationaal opererende financiële instelling is immers beter bekend, en heeft vaker te maken met dergelijke verplichtingen, dan een handelaar in zaken van grote waarde. Binnen een bepaalde beroepsgroep

kunnen er echter ook verschillen zijn. Dit hangt af van bijvoorbeeld de grootte van de instelling, het cliëntenbestand en de producten/ dienstverlening die worden aangeboden. Om aan de voornoemde verschillen tegemoet te komen zouden de beroepsorganisaties instellingen kunnen helpen bij het opstellen van een beleid ter bestrijding van witwassen of financieren van terrorisme.

4. Uiteindelijke belanghebbende

Indien van toepassing moet de instelling de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende - internationaal bekend als de ultimate beneficial owner - vaststellen. De invoering van dit begrip is een direct uitvloeisel van de afspraken gemaakt binnen de FATF en nader geconcretiseerd binnen de Europese Unie. De aandacht voor de uiteindelijk belanghebbende in het anti-witwasbeleid is ingegeven doordat bij witwassen vaak gebruik wordt gemaakt van allerlei constructies om de ware herkomst van het geld te verhullen. Hierbij is zowel nationaal als internationaal, gesignaleerd dat criminelen vaak misbruik maken van rechtspersonen. Dit is bevestigd in het typologie rapport van de FATF "misuse of corporate vehicles" dat in oktober 2006 is aangenomen.

De karakteristieken die het een rechtspersoon mogelijk maken op relatief eenvoudige wijze deel te nemen aan het rechtsverkeer - het optreden onder een handelsnaam, het snel kunnen wisselen van bestuur, de verhandelbaarheid van aandelenkapitaal – stellen een crimineel in staat anoniem te blijven, bijvoorbeeld door zich te verschuilen achter een reeks in het buitenland eindigende aandeelhouders: de Nederlandse dochter BV van een Engelse Limited Company die op haar beurt de dochter is van een vennootschap gevestigd te Bermuda. Wie nu de aandelen houdt in de vennootschap in Bermuda kan door de Nederlandse opsporingsautoriteiten niet, of slechts met grote moeite, worden achterhaald.

De ministeries van Financiën, Justitie en Economische Zaken onderzoeken in het kader van het project "Herziening toezicht rechtspersonen" in hoeverre dit misbruik van rechtspersonen kan worden aangepakt zonder dat het de vrijheid van economisch verkeer beperkt wordt. Om te voorkomen dat een zich achter een rechtspersoon (of keten van rechtspersonen) verschuilende crimineel een (financiële) instellingen misbruikt voor zijn/ haar praktijken, wordt in het onderhavige wetsvoorstel de verplichting opgenomen om in risicovolle gevallen, naast de cliënt, ook de uiteindelijk belanghebbende te identificeren. Verder dient een instelling zich te vergewissen van de structuur van de groep waartoe de cliënt behoort.

5. Gevolgen voor de Wet MOT

De richtlijn bevat in hoofdstuk III bepalingen met betrekking tot de meldingsplicht. In de meeste maatregelen wordt reeds voorzien door de Wet MOT. Toch zullen er enkele wijzigingen worden doorgevoerd voor een correcte implementatie.

De grootste verandering die voortvloeit uit de implementatie van de richtlijn betreft de introductie van het "instellingen-begrip" in de Wet MOT. Gelijk aan de wijziging in de Wid zal het begrip "dienst" vervallen en worden vervangen door het begrip "instelling". Deze aanpassing zal in de gehele Wet MOT doorwerken waar een dienst wordt genoemd. Daarnaast zorgt de introductie van het begrip

“instelling” ervoor dat de meldingsplicht van de Wet MOT, die op dit moment voor een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig een dienst verleent geldt, in de toekomst voor de instellingen zal gaan gelden. Een verwijzing naar een transactie bij een specifieke dienst is daardoor niet meer noodzakelijk bij de meldingsplicht. De keuze van de instelling als uitgangspunt, heeft geen gevolgen voor de omvang en reikwijdte van de meldingsplicht.

Voorts worden de mogelijkheden voor toezichthouders om informatie te verstrekken aan het meldpunt verruimd. Deze verplicht zal gaan gelden voor de toezichthouders op alle instellingen en niet meer enkel voor de toezichthouders op de financiële instellingen. In de toekomst zullen dus ook het Bureau financieel toezicht (Bft) en de FIOD-ECD informatie over naleving van de meldingsplicht kunnen verstrekken aan het meldpunt.

De richtlijn bepaalt verder dat er passende maatregelen dienen te worden genomen om melders te beschermen tegen bedreigingen of agressie. Een belangrijke maatregel hiervoor is gericht op het voorkomen dat de identiteit van de meldende medewerker bekend wordt door de persoonsnamen van de (balie-) medewerkers zoveel mogelijk achterwege te laten in de meldingsberichten van ongebruikelijke transacties. Voor zover in de meldingsberichten wel namen van medewerkers voorkomen, zal het meldpunt bij de analyse en verdachtverklaring van de melding deze verwijzingen weglaten. Het is echter niet geheel uit te sluiten dat in het kader van een strafzaak nadere vragen opkomen over de melding. In het uitzonderlijke geval waarin als gevolg van het afleggen van een verklaring een bedreigende situatie zou kunnen ontstaan voor de getuige kan een oplossing bestaan in toepassing van de strafvorderlijke regelingen met betrekking tot bedreigde en anonieme getuigen.

Een laatste aanpassing van de Wet MOT betreft de verplichting voor de instellingen om bij bepaalde overduidelijke gevallen van witwassen of financieren van terrorisme een transactie niet uit te voeren.

6. Administratieve lasten

Administratieve lasten zijn kosten die instellingen maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie aan de overheid. De administratieve lasten die voortvloeien uit de Wid zijn in de nulmeting van het ministerie Financiën voor het jaar 2002 geraamd op € 6,2 mln. De lasten voor de banken zijn destijds geraamd op € 4.762.628.

De overige dienstverleners (verzekeraars, assurantietussenpersonen en beleggingsinstellingen) maken vooral gebruik van ‘afgeleide identificatie’, d.w.z. dat de identificatie plaatsvindt aan de hand van een betaling afkomstig van een betaalrekening, waarvoor een bank reeds in het kader van de Wid heeft geïdentificeerd. De administratieve lasten van de gevallen waarin de overige dienstverleners wel rechtstreeks de cliënt identificeren zijn geschat op 10% van de administratieve lasten die bij de grootbanken gemoeid zijn met het identificeren van natuurlijke personen en bedragen derhalve € 237.000. De administratieve lasten voor de money transfers en casino's tenslotte bedragen € 458.333 respectievelijk € 708.333. Vervolgens heeft er een scherpe stijging van de administratieve lasten in

2003 plaatsgevonden die veroorzaakt wordt door de uitbreiding van de reikwijdte van de Wid in 2003 met de diensten van juridische dienstverleners (Aanwijzingsbesluit instellingen en diensten in het kader van de Wid en de Wet melding ongebruikelijke transacties). De administratieve lasten voor de zakelijke dienstverleners zijn toen geschat op € 15,9 mln.

Met dit wetsvoorstel worden de herziene aanbevelingen van de FATF en de derde witwasrichtlijn die nieuwe verplichtingen voor instellingen bevatten, geïmplementeerd. tevens worden in lijn met de plannen van het kabinet de administratieve lasten verminderd. Verschillende reductiemaatregelen – zoals deze in de kabinetsbrede aanpak van de administratieve lasten zijn voorgenomen – worden met het onderhavige wetsvoorstel geëffectueerd. De derde witwasrichtlijn brengt op verschillende onderdelen een versoepeling met zich mee. Deze zijn enerzijds in de richtlijn zelf opgenomen (bijvoorbeeld het niet identificeren van beursgenoteerde vennootschappen) en vloeien anderzijds voort uit de risicogeorïenteerde benadering. De belangrijkste versoepelingen betreffen: het niet vereisen van identificatie bij beursgenoteerde vennootschappen en binnenlandse publiekrechtelijke lichamen, bij grote internationale ondernemingen alleen een beperkt aantal personen verplicht identificeren, identificatie rechtspersonen op basis van on-line informatie van de Kamer van Koophandel, spoedeisende dienstverlening en dienstverlening waarbij geen sprake is van fysiek contact ('non face-to-face business') geen verplichting tot identificatie vóór de daadwerkelijke dienstverlening, geen identificatieplicht voor diensten met zeer laag risico (bijv. pre-paid kaarten, bepaalde belastingaangiften en consumentenkredieten).

Aan de andere kant zorgt het onderhavige wetsvoorstel voor aanvullende verplichtingen. Deze verplichtingen (de verplichting om in risicovolle gevallen vast te stellen wie de uiteindelijk belanghebbende is, het inwinnen van informatie voordat de relatie wordt aangegaan/ de transactie wordt uitgevoerd, het continu toezien op de gedragingen van de cliënt) brengen nieuwe administratieve lasten met zich mee.

Onderstaand is een schema opgenomen van de veranderingen die een effect hebben op de administratieve lasten gevolgd door een motivering.

Artikel	Omschrijving verplichting	Bedrag
Art. 1	Reikwijdte wet uitgebreid; consumentenkrediet en hypotheke (nihil; consumentenkrediet grotendeels vrijgesteld; hypotheke i.c.m. levensverzekering)	P.M.
Art 3 lid 2 icm lid 3	Procedures voor identificeren	0
Art 3 lid 2 icm lid 3 en 4	Procedures voor vaststellen UBO	+6.825.000

Art 3 lid 5	Vrijstellingsregeling (hotels en eenvoudige belastingaangiften)	Berekenen bij opstellen vrijstelling
Art 5 lid 1	Vereenvoudigd cliëntenonderzoek voor kredietinstellingen en financiële ondernemingen	0
Art 5 lid 1	Vereenvoudigd cliëntenonderzoek beursgenoteerde vennootschappen	-650.000
Art 5 lid 1	Geen UBO verplichting voor gezamenlijke rekeningen van juridische beroepsgroepen	-
Art 5 lid 1	Vereenvoudigd cliëntenonderzoek binnenlandse overheidsinstanties	-1.968.750
Art 5 lid 1	Vereenvoudigd cliëntenonderzoek EU-instellingen	nihil
Art 6 lid 1	Vereenvoudigd cliëntenonderzoek t.a.v. levensverzekeringen, pensioenfondsen en elektronisch geld	-37.500
Art 7 lid 2	Identificatie op afstand	P.M.
Art 7b lid 1	Identiteit van vertegenwoordiger slechts bij begin relatie vaststellen	-133.333
Art 7c	Introduced business voor financiële ondernemingen	-900.000
Art 7d	Mogelijkheid om identificatie uit te besteden	0
Art 7e lid 1	Identificatie documenten natuurlijke personen	0
Art 7e lid 2	Identificatie documenten binnenlandse rechtspersonen	-2.200.000
Art 7e lid 3	Identificatie documenten buitenlandse rechtspersonen	-225.000
Art 7e lid 5	Identificatie andere groepen zoals VVEs	P.M.
Art 7f	Vastleggen gegevens	0
Art 1 wet MOT	Reikwijdte wet	+170.000
Art 2 wet MOT	Aperte witwastransacties niet uitvoeren	0
Art 9 lid 4 wet MOT	In melding begunstigde transactie aangeven	+140.000
Totaal		+ 1.020.417

Administratieve lasten verbonden aan voorgestelde wijzigingen per artikel

Procedures voor de identificatie: Artikel 3 Wid

In de nulmeting van de administratieve lasten zijn de lasten voor identificatie en de vastlegging van deze identificerende gegevens voor de financiële instellingen en de juridische beroepsgroepen reeds berekend. Deze bepaling heeft derhalve geen effecten op de administratieve lasten.

Met de derde witwasrichtlijn valt iedereen die beroeps of bedrijfsmatig goederen verhandelt en contante bedragen van € 15.000 of meer accepteert onder de reikwijdte van de richtlijn. Tot op heden vielen alleen de handelaren in zaken van grote waarde onder de reikwijdte van Wet MOT en Wid. In medio 2006 is een evaluatie opgesteld naar de effecten van de meld- en identificatieplicht voor deze handelaren in zaken van grote waarde (Kamerstukken II 2005/06, 30 576, nr. 1). In de evaluatie is eveneens ingegaan op de uitbreiding die de derde witwasrichtlijn met zich meebrengt en de bijbehorende administratieve lasten. Berekend is dat 8.441 transacties van 'nieuwe' handelaren onder de reikwijdte van de derde richtlijn zullen vallen. Bij deze transacties zal de handelaar cliëntenonderzoek moeten toepassen. De kosten voor de identificatieplicht zijn berekend op € 105.506 (8.411 identificaties à € 12,50 per identificatie).

Geen hernieuwde identificatie bij transactie boven € 10.000 indien als de dienst vanuit een andere filiaal wordt verleend

Geschat wordt dat het schrappen van deze bepaling het aantal identificaties dat plaatsvindt met maximaal 5.000 identificaties vermindert. De besparing van administratieve lasten bedraagt dan € 62.500 (5000 identificaties, 10 minuten per identificatie à € 75 per uur).

Identificeren van de uiteindelijk belanghebbende: Artikel 3 Wid

Oogmerk van artikel 3, tweede lid, is dat instellingen de uiteindelijk belanghebbende slechts hoeven vast te stellen in risicovolle gevallen. Het streven is dat voor maximaal 20% van de rechtspersonen het noodzakelijk zal zijn om de uiteindelijk belanghebbende vast te stellen. In 90% van deze gevallen zal op een reguliere wijze de uiteindelijke begunstigde kunnen worden vastgesteld. Het is te verwachten dat het dan gemiddeld genomen 1 uur zal duren (d.w.z. een verdubbeling van de tijd als gemoeid is met de eigenlijke identificatie van een rechtspersoon). Echter in naar verwachting 10% van die gevallen zal het – door een complexe rechtspersonenstructuur – zeer lastig zijn om de uiteindelijk belanghebbende vast te stellen. De tijd en daarmee de administratieve lasten zullen dan flink oplopen. Een tijdsbeslag van een half dagdeel is in deze complexe gevallen te verwachten.

In totaal worden er jaarlijks door alle melders gezamenlijk zo'n 350.000 rechtspersonen geïdentificeerd. Naar verwachting wordt –gegeven de risicogeoriënteerde benadering- in 70.000 gevallen (dat is 20% van alle rechtspersonen) de uiteindelijk begunstigde vastgesteld. De administratieve lasten bedragen € 6.825.000. Dat is als volgt berekend. Voor de 90% van reguliere gevallen bedragen de administratieve lasten € 4.725.000 (70.000 x 90%, 60 minuten per geval à € 75 per uur). Voor de 10% complexe gevallen zijn de administratieve lasten berekend op € 2.100.000

(70.000 x 10%, 4 uur per geval à € 75 per uur). De administratieve lasten bedragen rekeninhoudend met de risicogeoriënteerde benadering zijn zodoende jaarlijks op € 6.825.000 geschat.

Verplichting om na het aangaan van een zakelijke relatie te blijven toezien op de gedragingen van een cliënt: Artikel 3 Wid

In het kader van de Wet MOT zullen ongebruikelijke gedragingen van een cliënt worden opgemerkt. Daarbij zij aangetekend dat bij de berekening van de administratieve lasten van de Wet MOT naar voren is gekomen dat er binnen een instelling veel meer interne meldingen zijn dan uiteindelijk als meldenswaardig worden aangemerkt. De administratieve lasten van deze interne meldingen zijn reeds in het kader van de Wet MOT meegenomen, zodat de administratieve lasten van deze bepaling –om dubbeltelling te voorkomen- op 0 wordt gesteld.

Vrijstellingsregeling: Artikel 3 Wid

Voor personen/ instellingen die niet in het bezit zijn van een Wgt-vergunning (en ook geen bankvergunning) is het beroeps- of bedrijfsmatig wisselen van geld verboden. Er bestaat echter een vrijstelling voor hotels op dit verbod bij omwisselingen tot een bedrag van € 500 per gast per overnachting. Het hotel dient zich dan wel te laten registreren bij de 'stichting van Goor'. Vanwege het lage risico van de genoemde transacties kan worden gekozen om deze registratieverplichting op te heffen en de vrijstellingregeling daarop aan te passen (hotels zijn dan altijd vrijgesteld voor het uitvoeren van transacties tot € 500 voor gasten). De administratieve lasten voor het aanvragen van een vergunning bij deze stichting zijn echter nihil. Aan deze registratie zitten naast administratieve lasten wel jaarlijkse kosten verbonden tot een maximum van € 300.

In 2006 is het Besluit van 24 februari 2003 tot aanwijzing van instellingen en diensten in het kader van de Wid en de Wet MOT gewijzigd (Stb. 2006, 212). Hiermee is het invullen van (eenvoudige) belastingaangiften van natuurlijke personen en daarmee verband houdende adviezen voor een belangrijk deel uitgezonderd van de werking van de genoemde wetten. Met deze wijziging dalen de administratieve lasten € 833.000. In de vrijstellingsregeling van het onderhavige wetsvoorstel wordt deze vermindering meegenomen. Tevens zal bij deze vrijstellingsregeling gekeken worden of andere vormen van eenvoudige aangifte zoals voor het midden- en kleinbedrijf en successieaangiften kunnen worden uitgezonderd. De effecten op de administratieve lasten voor deze groep bij het opstellen van deze regeling worden berekend.

Vereenvoudigd cliëntenonderzoek: Artikel 5 Wid

Instellingen die onder de reikwijdte van deze wetgeving vallen en een dienst willen verlenen aan een kredietinstelling of financiële onderneming (als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht) zijn in de oude Wid vrijgesteld van identificatieverplichtingen. In het onderhavige wetsvoorstel valt dit onder vereenvoudigd cliëntenonderzoek (materieel geen verandering). Daarnaast is de reikwijdte uitgebreid met financiële ondernemingen die bemiddelen in verzekeringsproducten. Dit zorgt voor een daling van de administratieve lasten.

De kosten voor de identificatie en het opslaan van deze gegevens zijn voor een binnenlandse rechtspersoon begroot op € 37,50 (30 minuten met een uurtarief van € 70). Het aantal financiële ondernemingen die bemiddelen in verzekeringsproducten bedraagt ongeveer 12000 instellingen (Kamerstukken II 2003/04, 29 507, nr. 3). Aangenomen mag worden dat dergelijke instellingen beroepsmatig jaarlijks minimaal twee diensten afnemen bij één van de juridische beroepsgroepen, makelaars, handelaren in zaken van grote waarde, kredietinstellingen of financiële ondernemingen. In totaal betreft het dan een vermindering van 24.000 identificaties. Dit betreft een lastenreductie van € 900.000 (24.000 vermenigvuldigd met € 37,50).

Indien de cliënt een beursgenoteerde vennootschap is, zal de instelling kunnen volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Hierdoor zal het aantal noodzakelijke identificaties verminderen. Ervan uitgaande dat deze versoepeling zich zal uitstrekken tot alle 100% dochters van de beursgenoteerde vennootschap, wordt verondersteld dat de versoepeling een vermindering met 5% van het aantal identificaties van rechtspersonen tot gevolg heeft. Dit betekent dat er 17.500 identificaties van rechtspersonen achterwege gelaten kunnen worden. Hiermee is een besparing van de administratieve lasten gemoeid ter grootte van € 650.000 (17.500 x 30 minuten à € 75 per uur).

Verder zal er een vergelijkbare versoepeling worden verleend in het geval, dat de cliënt een binnenlandse overheidsinstantie betreft of instellingen uit de Europese Unie. De versoepeling voor de binnenlandse overheidsinstanties zorgt in het bijzonder voor een flinke vermindering van de administratieve lasten. Dit betreft een zeer omvangrijke groep instellingen zoals bestuursorganen (rijksoverheid, gemeentes, waterschappen en ZBO's), zorg- en onderwijsinstellingen en hulpverleningsdiensten. De verwachting is dat het zakelijke cliëntenbestand voor 15% uit dergelijke instellingen bestaat. De afname van het aantal identificaties zou dan 78.750 bedragen. Er is echter een kleine correctie nodig. In het bijzonder de juridische beroepsgroepen zullen aan deze instellingen verhoudingsgewijs minder diensten verlenen. Daarom is de verwachting dat het aantal identificaties 'slechts' met 10% zal afnemen tot 52.500. De daling van de administratieve lasten bedraagt dan € 1.968.750.

Instellingen die zogenaamde e-money producten aanbieden vallen onder voorwaarden ook onder het vereenvoudigde cliëntenonderzoek. In de praktijk zal dit slechts een beperkt effect hebben op de administratieve lasten. Hetzelfde geldt voor de aanbieders van levensverzekeringsproducten en pensioenverzekeringsovereenkomsten. Deze versoepelingen zullen naar verwachting jaarlijks 1000 minder identificaties opleveren: een reductie van € 37.500.

De totale vermindering van de administratieve lasten voortvloeiend uit deze versoepelingen komt zo op een totaal bedrag van € 3.706.250 (€ 1.050.000 + € 1.968.750 + € 650.000 + € 37.500)

Identificatie op afstand: Artikel 7 Wid

Artikel 7, tweede lid, staat ten opzichte van de huidige situatie alternatieve methoden voor afgeleide identificatie toe. Hierdoor zou afgeleide identificatie op een voor de instelling efficiëntere wijze kunnen plaatsvinden, wat een verlaging van de administratieve lasten met zich meebrengt. Het effect zal echter naar verwachting beperkt zijn.

Vertegenwoordigers: Artikel 7b Wid

Alleen bij het aangaan van een zakelijke relatie hoeft de vertegenwoordiger van een rechtspersoon geïdentificeerd te worden. In de huidige situatie identificeren instellingen elke vertegenwoordiger, waarmee de instelling contact heeft. Bij grote klanten gaat het hierbij om een aanzienlijk aantal personen. Geschat wordt dat door de voorgestelde vereenvoudiging het aantal identificaties met 20.000 per jaar zal afnemen. De administratieve lastenbesparing dat hiermee gemoeid is bedraagt € 133.333 (20.000 x 10 minuten à € 40).

Introduced business: Artikel 7c Wid

De mogelijkheid voor een instelling om de identificatie gedaan door trustkantoren, notarissen, advocaten en accountants over te nemen, indien het trustkantoor, de notaris, advocaat of accountant voor de cliënt optreedt, wordt uitgebreid met financiële ondernemingen. Aangezien in deze gevallen geen aparte identificatie meer hoeft plaats te vinden, leidt dit tot een vermindering van de administratieve lasten. De vermindering van administratieve lasten is echter gering, aangezien verwacht wordt dat financiële ondernemingen zelden een cliënt op deze wijze bij een andere dienstverlener zullen introduceren.

Uitbesteding: Artikel 7d Wid

Artikel 7d biedt instellingen de mogelijkheid om identificatie uit te besteden, waardoor de identificatie efficiënter kan verlopen. Zo zal het bijvoorbeeld vaak een stuk eenvoudiger zijn om een buitenlandse cliënt door een plaatselijke partner van een dienstverlener te laten identificeren. Aangezien artikel 7a de huidige praktijk codificeert (uitbesteding van identificatie is toegestaan maar niet expliciet geregeld) wordt verondersteld dat deze bepaling geen verandering in de administratieve lasten met zich meebrengt.

Documenten aan de hand waarvan geïdentificeerd kan worden: Artikel 7e Wid

De eisen voor de identificatie van natuurlijke personen veranderen niet wezenlijk. Wel worden de vereisten voor identificatie door dit wetsvoorstel inzichtelijker doordat in een ministeriële regeling alle toegestane documenten voor de identificatie van natuurlijke personen opgesomd zullen worden in plaats van de huidige praktijk van verwijzingen naar andere wetten. Voorts biedt de voorgestelde formulering de mogelijkheid om rekening te houden met technologische ontwikkelingen waarmee een efficiencywinst behaald kan worden.

De identificatie van rechtspersonen wordt aanzienlijk vereenvoudigd door dienstverlener de mogelijkheid te bieden om op basis van het online uittreksel van de Kamer van Koophandel te identificeren. Geschat wordt dat hierdoor een efficiencywinst van vijf minuten voor de identificatie van rechtspersonen gerealiseerd kan worden. De besparing van administratieve lasten bedraagt dan €2,2 mln (350.000 x €75 x 5 minuten). Daarnaast is er aanzienlijke besparing van overige nalevingskosten. De kosten van een gewaarmerkt uittreksel van de Kamer van Koophandel bedragen €7,50 of €11, afhankelijk van de keuze voor een elektronisch of papieren gewaarmerkt uittreksel. Een online uittreksel kost €2,50. Uitgaande van 350.000 identificaties per jaar kan er door het gebruik van online uittreksels een besparing van €1,75 mln tot €2,9 mln worden gerealiseerd.

Buitenlandse rechtspersonen moeten thans op nagenoeg dezelfde wijze als een binnenlandse rechtspersoon worden geïdentificeerd. Om deze reden worden de identificatie van buitenlandse rechtspersonen als een van de lastigste onderdelen van de Wid ervaren. De voorgestelde formulering van artikel 7b, derde lid, maakt het mogelijk om buitenlandse rechtspersonen te identificeren op een wijze die internationaal gebruikelijk is. Geschat wordt dat het identificeren van een buitenlandse rechtspersoon hierdoor met 15 minuten kan worden bekort. De administratieve lastenbesparing die hiermee gemoeid is bedraagt €225.000 (12.000 buitenlandse rechtspersonen, 15 minuten à €75 per uur).

Vastleggen van gegevens: Artikel 7f Wid

De verplichting om de gegevens te bewaren op grond waarvan de identiteit is vastgesteld, is een bestaande verplichting en leidt niet tot additionele administratieve lasten.

Wijzigingen in de reikwijdte: Artikel 1 Wet MOT

De voorgestelde aanpassing van de reikwijdte kan leiden tot meldingen, die voorheen niet plaatsgevonden zouden hebben. Dit zou voornamelijk op het terrein van hypotheek kunnen spelen. Verondersteld wordt dat de aanpassing van de reikwijdte jaarlijks tot 500 meldingen leidt. Dit leidt tot een toename van de administratieve lasten met €170.000 (500 * €340).

Verbod uitvoeren aperte witwastransacties: Artikel 9 Wet MOT

Artikel 2 bevat een verbod om aperte witwastransacties uit te voeren. Een verbod brengt echter geen administratieve lasten met zich mee.

Uitbreiding meldformulier: Artikel 9 Wet MOT

Op grond van artikel 9, vierde lid, zal ten opzichte van de huidige situatie een informatie in de melding opgenomen moeten worden over de begunstigde van een transactie opgenomen moeten worden. Verondersteld wordt dat voor 15.000 meldingen van banken en juridische dienstverleners dergelijke informatie meegestuurd zal moeten worden. De administratieve lasten die hiermee gemoeid zijn (bij een geschatte aanvullende last van €5 per melding) bedraagt €75.000. Voor de aanbieders van

moneytransfers wordt de last die voortvloeit uit de aanpassing van hun systemen verondersteld op €0,50 per melding; bij 130.000 meldingen per jaar bedragen de administratieve lasten € 65.000.

Vrijstelling belastingaangiften en Wet MOT

Bij de toelichting op de nog op te stellen vrijstellingsregeling is aangegeven dat het invullen van belastingaangiften onder voorwaarden vrijgesteld zal worden. Deze vrijstelling zal zich richten op laag risico situaties. Vanwege het lage risico kan verondersteld worden dat er weinig tot geen meldingen zullen plaatsvinden. De effecten op de administratieve lasten zijn derhalve nihil.

6.1 Nalevingskosten

In de kabinetsbrede aanpak voor de beperking van de administratieve lasten is ervoor gekozen om te richten op de vermindering van de administratieve lasten. Naast een toename of afname van de administratieve lasten kunnen regels echter ook effecten hebben op nalevingskosten.

Nalevingskosten zijn incrementele inspanningen die de instellingen moeten verrichten om aan de inhoudelijke verplichtingen te voldoen die wet- en regelgeving stelt¹.

Al vormen deze nalevingskosten geen onderdeel van de kabinetsbrede taakstelling en zijn deze daarom niet gekwantificeerd, is gekozen om een zo compleet mogelijk beeld te geven van de gevolgen van onderhavig voorstel. Daarom wordt in deze paragraaf aandacht geschonken aan de nalevingskosten.

Een belangrijk deel van de nalevingskosten wordt gevormd door het verscherpte cliëntenonderzoek ten aanzien van politiek kwetsbare personen. Dit zal namelijk van instellingen vereisen, in het bijzonder financiële instellingen, dat zij hun systemen zodanig inrichten dat bepaald kan worden of een nieuwe cliënt al dan geen politiek kwetsbare persoon is. Voorts zullen instellingen, wanneer blijkt dat de nieuwe cliënt een politiek kwetsbare persoon is, onderzoek moeten doen naar de bron en achtergrond van de gelden, waarvoor de cliënt dienstverlening van de instelling wenst. Tevens moet het aangaan van een relatie met de politiek kwetsbare persoon aan het senior management worden voorgelegd. Tenslotte dient er op dergelijke relaties voortdurend verscherpt toegezien worden.

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft een berekening gemaakt van alle nalevingskosten. Uit de berekening blijken met name de nalevingskosten voor het cliëntenonderzoek (inclusief de politiek prominente personen) en het trainen van het personeel van omvang te zijn. De totale incrementele nalevingskosten (exclusief de administratieve lasten) werden door de NVB berekend op €231,6 miljoen. Tevens heeft de NVB vastgesteld dat een belangrijke reductie van de nalevingskosten mogelijk wordt door te kijken naar de praktische uitwerking van de zogenaamde reviewverplichting voor cliënten waarbij er gekeken wordt of de cliënt nog voldoet aan het profiel zoals bij aanvang van de relatie. Na gezamenlijk overleg tussen de NVB, het ministerie van Financiën en

¹ Wanneer een instelling volgens de regelgeving verplicht is tot bijvoorbeeld het inrichten van een administratie, maar dat voor de eigen bedrijfsvoering ook zou doen, is er geen sprake van nalevingskosten. Van nalevingskosten is sprake wanneer inspanningen door een instelling uitsluitend worden gedaan vanwege door de regelgever gestelde bepalingen.

DNB is daarom afgesproken dat voor laag risicocliënten een review plaatsvindt op het moment dat de cliënt een nieuwe dienst/product vraagt, dat mogelijk tot een verhoging van zijn risicoprofiel leidt, en op basis van signalen van incidenten. Standaard een jaarlijkse review is niet nodig. Door deze aanpassing dalen de incrementele nalevingskosten (exclusief de administratieve lasten) met € 127,9 miljoen.

7. Ingewonnen adviezen

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is een groot aantal organisaties betrokken. Dit zijn met name de toezichthouders, de ondernemingen die onder de Wid en de Wet MOT vallen, brancheorganisaties en het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

De eerste gesprekken met betrekking tot de implementatie zijn eind 2005/ begin 2006 begonnen toen het ministerie van Financiën opdracht gaf voor een onderzoek om te bezien hoe de nieuwe verplichtingen van de derde witwasrichtlijn zo goed mogelijk aan kunnen sluiten bij de bestaande bedrijfsvoering van de instellingen. Bij de totstandkoming van dit rapport² zijn de toezichthouders en de partijen die onder de identificatie- en meldplicht vallen, nauw betrokken.

Daarnaast is de tekst van het voorstel formeel geconsulteerd. De volgende partijen hebben schriftelijk gereageerd. **PM REACTIES BESCHRIJVEN**

Artikelsgewijze toelichting

A

Artikel 1, eerste lid, onderdeel a

Artikel 1 strekt tot implementatie van artikel 1 van de derde witwasrichtlijn.

In de Wid is tot op heden gewerkt met een koppeling tussen het begrip “instelling” en het begrip “dienst”. De richtlijn en de aanbevelingen van de FATF kennen een “dienstbegrip” zoals in de Wid niet maar maken onderscheid tussen duurzame dienstverlening en incidentele dienstverlening. Het duurzame karakter wordt in de richtlijn en de FATF aanbevelingen aangegeven door de formulering “aangaan van een zakelijke relatie”.

In het huidige voorstel is aangesloten bij het voornoemde onderscheid en wordt het dienstenbegrip niet langer in de wet opgenomen. In plaats daarvan wordt aangesloten bij de systematiek van de derde witwasrichtlijn en de FATF aanbevelingen en het daarbij horende grensbedrag van € 15.000. Naast de duurzame- en incidentele dienstverlening benoemen de derde witwasrichtlijn en de FATF aanbevelingen nog twee gevallen toe voor het toepassen van cliëntenonderzoek: (i) bij het vermoeden van witwassen of financieren van terrorisme en (ii) indien er twijfel bestaat over de juistheid van eerder verkregen gegevens.

Het vervallen van het dienstenbegrip noopt tot aanpassing van de definitie van instelling. Immers voor sommige instellingen zoals advocaten en accountants en vergelijkbare beroepsgroepen gelden de verplichtingen alleen indien specifieke diensten worden verricht. Voorheen was dit in de definitie van

² Ontvangen signalen voor een efficiënte identificatie, KPMG, 6 juni 2006. Dit rapport is te downloaden op www.minfin.nl

“dienst” geregeld, met dit voorstel is het, net als in de derde witwasrichtlijn, opgenomen in de definitie van instelling. Dit geldt ook overigens ook voor andere groepen zoals de handelaren in zaken van grote waarde (vanaf € 15.000 in contanten), casino's (bij binnenkomst) en makelaars (bemiddelen bij verkoop van onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen).

Met de derde witwasrichtlijn vindt een aanzienlijke verbreding plaats voor wat betreft de grootwaarde handelaren. Waar in het verleden de handelaren in zaken van grote waarde onder de wet vielen, vallen nu alle handelaren in goederen die betalingen van € 15.000 of meer accepteren onder de wet. De witwasrisico's bij deze 'nieuwe' meldingsplichtige handelaren wordt thans laag geschat. Voor die handelaren zal worden volstaan met het Europese minimum. Dit betekent een identificatieverplichting voor alle contante transacties van € 15.000 of meer, alsmede de verplichting transacties te melden waarbij aanleiding is om te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme. Er zal in - tegenstelling tot de handelaren in zaken van grote waarde - dus géén objectieve meldplicht worden geïntroduceerd.

Om met deze verplichting vanuit toezichtperspectief effectief om te kunnen gaan is in overweging 18 van de derde witwasrichtlijn opgenomen dat de lidstaten: “volgens het beginsel van risicogeoriënteerd toezicht, hun controleactiviteiten vooral toespitsen op de natuurlijke en rechtspersonen die goederen verhandelen die aan een relatief hoog witwasrisico of risico van financiering van terrorisme blootstaan.” Dit zal in de praktijk neerkomen dat de groep waar momenteel toezicht op gehouden wordt (verkopers van voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden, juwelen) feitelijk niet zal veranderen.

Met betrekking tot de accountants en vergelijkbare beroepsbeoefenaren heeft er een verandering plaatsgevonden in de definitie. Onderhavig voorstel sluit aan bij de gewijzigde Europese definitie in de derde witwasrichtlijn die bepaalt dat deze groep onder de richtlijn valt wanneer zij activiteiten verrichten “in het kader van de uitoefening van beroepsactiviteiten”. Onder de huidige formulering vallen de activiteiten die in het verleden voor deze groep aangewezen zijn zoals werkzaamheden met betrekking tot de jaarrekening, het voeren van administraties, belastingadvies, het invullen van aangiften en de werkzaamheden die voor de juridische beroepsgroepen gelden (zie hiervoor het Besluit van 24 februari 2003³ en de toelichting bij dat besluit). Met de huidige formulering is niet beoogd slechts deze “oude” diensten over te nemen. Met de ruimere formulering vallen ook nieuwe soorten dienstverlening zoals 'tax assurance' hier onder. Hierbij moet wel bedacht worden dat het altijd dient te gaan om dienstverlening die zich leent voor het witwassen van gelden. Indien een accountant bijvoorbeeld een opleiding of seminar voor een cliënt organiseert, valt deze niet onder de identificatie- of meldingsverplichtingen.

Zowel de geldtransactiekantoren als de trustkantoren nemen een bijzondere positie in aangezien deze instellingen al zijn gereguleerd in de Wgt respectievelijk de Wtt. De geldtransactiekantoren waren in de

³ Besluit van 24 februari 2003 tot aanwijzing van instellingen en diensten in het kader van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties, Stb. 2003, nr. 94.

Wid en het daarop gebaseerde Besluit tot aanwijzing van diensten en instellingen, gehouden om cliënten te identificeren bij elke transactie ongeacht de waarde. Vanwege de waardevolle informatie die dat tot op heden heeft opgeleverd, wordt dit principe in onderhavig voorstel doorgetrokken. Dit volgt uit de formulering in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 4°. De Wgt kent immers ook geen drempelbedrag.

De geldtransactiekantoren hebben derhalve een uitzonderingspositie: zij gaan geen zakelijke relatie aan met cliënten en vallen ook niet onder de € 15.000 grens wat betreft de incidentele transacties maar dienen bij elke transactie de cliënt te identificeren. De overige vereisten van cliëntenonderzoek zijn formeel ook van toepassing op geldtransactiekantoren. In de praktijk zullen het achterhalen van de uiteindelijk belanghebbende en het monitoren van het gedrag minder aan de orde zijn voor dergelijke instellingen. Gezien de aard van de werkzaamheden is het inwinnen van informatie een nuttige toevoeging.

Voor wat betreft casino's is er niets veranderd. Deze zijn op grond van de Beschikking Casinospelen reeds verplicht tot het identificeren van cliënten. Om redenen van efficiency sluit dit wetsvoorstel hierbij aan.

Een laatste inhoudelijke opmerking betreft de positie van de schadeverzekeraars. Deze zijn tot op heden wel onderworpen aan vereisten met betrekking tot cliëntenonderzoek op basis van lagere regelgeving. Dit wordt aangepast met dit voorstel door geen grond op te nemen voor toezichthouderregels en schadeverzekeraars ook niet onder de reikwijdte van de wet te brengen. Dit is overigens in lijn met de aanbevelingen van de FATF en de derde witwasrichtlijn.

Strikt genomen zou het Besluit van 24 februari 2003 ook moeten worden gewijzigd, omdat na inwerkingtreding van dit voorstel van wet bepaalde instellingen zowel op het niveau van de wet als van het Besluit zijn aangewezen. Aangezien direct na dit voorstel een nieuwe wet ter voorkoming en bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme in werking treedt, waarmee deze wet en het voornoemde Besluit komen te vervallen, is er geen reden tot een dergelijke aanpassing van het Besluit.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel b

De definitie van cliënt heeft aanpassing ten opzichte van de Wid aangezien het dienstenbegrip is komen te vervallen. Verder is aangesloten bij de formulering van de Wet MOT die bepaalde dat een cliënt diegene is de natuurlijke persoon *aan wie of ten behoeve van wie* een dienst wordt verleend. In onderhavig voorstel wordt dit vervangen door degene ten behoeve van wie een transactie wordt uitgevoerd.

De cliënt is degene met (of: voor wie in het geval vertegenwoordiging) de relatie wordt aangegaan dan wel ten behoeve van wie een transactie wordt uitgevoerd. Met de formulering "ten behoeve van" bij het uitvoeren van transacties wordt zowel de persoon die voor zichzelf een transactie uitvoert bedoeld, als de persoon die zich bij een transactie laat vertegenwoordigen door een derde.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel c

Het begrip “politieke prominente personen”, ook wel als PEP’s (Politically Exposed Persons) aangeduid, is nieuw in de Nederlandse anti-witwaswetgeving. Bij de totstandkoming van de derde witwasrichtlijn is erkend dat in sommige gevallen het risico voor witwassen en financieren van terrorisme groter zijn en daarvoor zijn striktere identificatie- en verificatieprocedures vereist. Door de FATF is reeds vastgesteld dat een bijzonder risico bestaat voor de financiële instelling wanneer zij een zakelijke relatie aangaat met een PEP uit een andere lidstaat of een derde land. In dat geval is verscherpt cliëntenonderzoek gerechtvaardigd, zoals bepaalt in artikel 7 van dit voorstel.

Onder de personen die een politieke prominente functie bekleden moet – op grond van de uitvoeringsregels onder de derde witwasrichtlijn – worden verstaan de: staatshoofden, regeringsleiders, ministers en staatssecretarissen en parlementsleden. Leden van hooggerechtshoven, constitutionele hoven en andere rechterlijke instanties die arresten wijzen in laatste instantie, leden van rekenkamers en directies van centrale banken vallen eveneens onder deze categorie. Andere politieke prominente personen zijn ambassadeurs, zaakgelastigden, hoge legerofficieren en leden van bestuurs-, leidinggevende of toezichthoudende organen van overheidsbedrijven. Ambtenaren uit het middenkader, alsmede lagere ambtenaren vallen niet onder deze categorie.

Directe familieleden van politieke prominente personen dienen eveneens aan cliëntenonderzoek onderworpen te worden, wanneer een instelling een zakelijke relatie met deze personen aangaat. Op grond van de uitvoeringsmaatregelen zijn de directe familieleden: de echtgeno(o)t(e), een partner die in het nationale recht als gelijkwaardig met een echtgeno(o)t(e) wordt aangemerkt, de kinderen en hun echtgeno(o)t(e) of partners en de ouders van het natuurlijke persoon die een prominente functie bekleedt.

De laatste categorie van PEP’s bestaat uit de naaste geassocieerden van de personen die een politieke prominente functie bekleden. Hieronder wordt verstaan: relaties die met of ten behoeve van PEP’s de uiteindelijk belanghebbenden van een rechtspersoon zijn. Een instelling onder deze wet hoeft niet actief onderzoek te verrichten om deze relaties te achterhalen. Verscherpt cliëntenonderzoek voor deze groep is dan ook alleen van toepassing voorzover de relatie met deze persoon en het persoon die de prominente politieke functie bekleedt publiekelijk bekend is of de instelling reden heeft om aan te nemen dat er van een dergelijke relatie sprake is.

Een politiek prominent persoon blijft een politiek prominent persoon zo lang hij aan de bovenstaande kenmerken en/of voorwaarden voldoet. Na hun functie worden zij niet meer als zodanig aangemerkt, maar het persoon zal voor een bepaalde tijd nog wel gemonitord worden. Met inachtneming van de risicogevoeligheid van de betreffende PEP, is een persoon die één jaar of langer geen prominente publieke functie meer bekleedt niet meer aan te merken als een PEP.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel d

Voor de toelichting op de uiteindelijk belanghebbende wordt verwezen naar de het algemeen deel van deze toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel e

Met de zinsnede “die verband houdt met de professionele activiteiten” wordt aangegeven dat alleen de zakelijke relaties die samen hangen met de hoofdactiviteiten (bv. die activiteiten waarvoor een vergunning is verleend) van een instelling, relaties zijn waar de bepalingen van artikel 3 en verder op van toepassing zijn. Ook dient er een relatie te zijn die enige tijd voortduurt. Hiermee worden incidentele transacties uitgesloten. Een instelling dient de vereisten van deze wet bij incidentele transacties toe te passen indien de transactie een waarde van € 15.000 of meer vertegenwoordigt. Indien binnen een zakelijke relatie een transactie van € 15.000 of meer wordt uitgevoerd, behoeft er uiteraard niet opnieuw geïdentificeerd te worden omdat dit al aan het begin van de relatie gebeurd is.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel g

Bij nota van bij de wijziging van de Wet MOT en de Wid met het oog op de explicitering van de reikwijdte, versterking van het toezicht op de naleving alsmede het aanbrengen van enkele andere wijzigingen⁴ is de definitie van financieren van terrorisme in de Wet MOT gebracht. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel h

“Shell banken” brengen vanwege de aard van de organisatie risico's met zich mee. Handelingen van een bedrijf dat geen fysieke vestiging heeft in een land zijn voor autoriteiten immers moeilijk te controleren. Met de term fysieke aanwezigheid wordt ook bedoeld op de aan- of afwezigheid van het bestuur en management.

Vanwege de risico's die “shellbanken” met zich meebrengen, is in artikel 4, derde lid van het voorstel voor banken een verbod opgenomen om een correspondentrelatie aan te gaan of te handhaven met dergelijke banken. Ook dienen banken ervoor te waken dat zij geen correspondentrelaties aangaan of handhaven met een bank waarvan bekend is dat deze een shellbank toestaat van haar rekeningen gebruik te maken.

Artikel 2

Artikel 2 dient ter implementatie van artikel 31 van de derde witwasrichtlijn dat bepaalt dat bijkantoren of dochterondernemingen in derde landen gelijkwaardige maatregelen moeten treffen op het gebied van cliëntenonderzoek en het bewaren van gegevens. Indien de wetgeving van het land van vestiging dit verbiedt, meldt de betrokken instelling dit aan de toezichthouder. Daarnaast neemt de instelling maatregelen om het risico van witwassen of financieren van terrorisme te voorkomen en bestrijden.

⁴ Kamerstukken II, 2004/05, 29990, nr. 8.

Artikel 3, eerste lid

Met artikel 3 worden de artikelen 7 en 8 van de derde witwasrichtlijn in de Wid opgenomen. Dit artikel vereist van instellingen dat zij adequaat cliëntenonderzoek verrichten.

Hoofdstuk 3 van het Besluit prudentiële regels Wet financieel toezicht bevat ook regels met betrekking tot de acceptatie van cliënten en cliëntenonderzoek. Deze zien op wat de “interne integriteit” genoemd kan worden. Hiermee wordt bedoeld dat zij dienen ter voorkoming van aantasting van de integriteit van de instelling zelf. De bepalingen uit onderhavig voorstel zien primair op de externe gevolgen; indien een instelling het vermoeden heeft van witwassen of financieren van terrorisme dient zij de gegevens van de cliënt en de transactie in kwestie aan het meldpunt te melden.

In de toelichting bij dat Besluit is aangegeven dat de bepalingen uit dat Besluit naar de Wid verhuizen. Vanwege de verschillen in doelstelling is er echter voor gekozen om de bepalingen in het Besluit te handhaven. Indien er hierdoor in de praktijk overlap ontstaat, zullen de bepalingen onder de Wft aangepast worden om dit op te lossen.

Hieronder zullen de verschillende aspecten van cliëntenonderzoek apart toegelicht worden.

Artikel 3, tweede lid, onderdeel a

Een goede identificatie noodzakelijk indien het gedurende de relatie noodzakelijk blijkt om aan de betrokken autoriteiten te melden dat er een ongebruikelijke transactie heeft plaatsgevonden/ dat er een vermoeden van witwassen of financieren van terrorisme bestaat.

In bepaalde gevallen wordt het noodzakelijk geacht verder te gaan dan het vaststellen van de identiteit van de betrokkene(n). De risico-inschatting van de instelling speelt hierbij een belangrijke rol. De reeds aangehaalde vernieuwingen (achterhalen van de uiteindelijk belanghebbende, inwinnen van informatie en controleren van gedrag) maken dat een instelling een completer beeld krijgt van een cliënt en zijn gedrag. Dit is van groot belang bij het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme.

Artikel 3, tweede lid, onderdeel b

Met de formulering “op risico gebaseerde en adequate maatregelen” wordt aangegeven dat de verplichting om de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende te verifiëren, zich richt op die gevallen waar naar het oordeel van de instelling een groter risico op witwassen of financieren van terrorisme is. Voor de bepaling van het risico kunnen zowel de aard van de dienstverlening als de achtergrond van de cliënt van belang zijn.

In alle financiële toezichtswetgeving speelt de “principle-based” benadering een belangrijke rol. Dit betekent dat niet dwingend wordt voorgeschreven hoe iets bereikt moet worden maar slechts wat bereikt moet worden. Deze benadering is ook gevolgd bij de verplichting tot het vaststellen van de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende. Een instelling is derhalve vrij om te bepalen hoe er met deze verplichting wordt omgegaan. Dit principe wordt ook erkend in overweging 10 van de derde witwasrichtlijn: “Het staat instellingen en personen vrij gebruik te maken van openbare registers van uiteindelijke begunstigden, hun cliënten om relevante gegevens te vragen of deze informatie op

andere wijze te verzamelen (...). De enige eis die in artikel 8 van de derde witwasrichtlijn staat, is dat de maatregelen adequaat moeten zijn. Hieronder wordt verstaan dat de maatregelen afgestemd zijn op de risico's die de betreffende cliënt, product of transactie met zich meebrengen.

Artikel 3, tweede lid, onderdeel c

Het inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie stelt een instelling in staat om eventuele risico's van een cliënt in te schatten. Het is derhalve een belangrijk onderdeel van de cliëntenonderzoeksprocedures. Een deel van de benodigde informatie zal doorgaans naar voren komen tijdens het gesprek voorafgaand aan de zakelijke relatie. Ook uit de door de cliënt afgenomen diensten of producten zal deels blijken wat het doel van de relatie is. Aanvullende vragen van de instelling kunnen zich richten op zaken zoals de gebruiker van het product gebruik/ de afnemer van de dienst. Op basis van deze informatie wordt in sommige gevallen al duidelijk wie de uiteindelijk belanghebbende is of in welke mate nader onderzoek vereist is om de uiteindelijk belanghebbende te achterhalen.

In de praktijk zullen met name financiële instellingen en de zakelijke dienstverleners doorgaans uit zichzelf informeren naar het doel van de relatie. Dit leidt derhalve niet tot extra (nalevings-) kosten.

Artikel 3, tweede lid, onderdeel d

Het is van belang dat de instelling periodiek toetst of de cliënt nog voldoet aan het risicoprofiel. Instellingen kunnen immers alleen de ongebruikelijke transacties opmerken als ze een goed beeld hebben van het gedrag van de betreffende cliënt. Indien uit bepaalde transacties blijkt dat de cliënt afwijkt van zijn normale gedrag of afwijkt van het profiel zoals dat was ten tijde van het begin van de relatie met de instelling (bijvoorbeeld transacties die economisch of commercieel gezien niet logisch zijn/ het op grote schaal afkopen van verzekeringen), dient de instelling na te gaan welke risico's dit eventueel met zich meebrengt.

De frequentie en diepgang van een dergelijke review hangen af van de risicosituatie van de cliënt.

Artikel 3, derde lid, onderdeel e

De eerste twee EU richtlijnen met betrekking tot witwassen bevatten geen bepalingen met betrekking tot bestaande cliënten. In de memorie van toelichting⁵ bij de wijziging van de Wit ten behoeve van het sluitend maken van het identificatiesysteem is bepaald dat niet voor "voor alle rekeningen van voor 18 januari 1989 alsnog identificatie moet plaatsvinden". Daar is aan toegevoegd dat indien via dergelijke rekeningen transacties groter dan € 10.000 plaatsvinden, er alsnog geïdentificeerd dient te worden. In het onderhavige wetsvoorstel is aangesloten bij de FATF en benadering van de derde witwasrichtlijn. Dit heeft twee veranderingen tot gevolg. Ten eerste gaat het niet alleen om identificatie maar ook om de andere vereisten van artikel 3 (uiteindelijk belanghebbende, inwinnen informatie en controle) en een instelling hoeft dit slechts te doen "naar gelang van de risicogevoeligheid". Hieronder wordt verstaan dat bij cliënten met een hoger risico de vereisten van artikel 3 alsnog moeten plaatsvinden. Voor deze groep is het niet wenselijk dat er onduidelijkheid bestaat over de

⁵ Kamerstukken II 2001/02, 28 255, nr. 3.

identiteit. Bij andere cliënten zal dit slechts aan de orde zijn indien deze nieuwe producten afnemen dan wel zich incidenten voordoen die tot een verhoging van het risico leiden.

Artikel 3, vierde lid

Voor een toelichting op de risicogeorienteerde benadering wordt verwezen naar de hoofdstukken 2 en 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 3, vijfde lid

Een trustkantoor valt reeds onder toezicht ingevolge de Wet Toezicht Trustkantoren (hierna: Wtt). De Wtt legt voor de trustkantoren gelijksoortige identificatie- en verificatievereisten op. Hiermee is voldaan aan de verplichtingen van de derde witwasrichtlijn. Met betrekking tot de meldingsplicht is niets opgenomen in de Wtt. Om redenen van wetsystematiek is ervoor gekozen om de meldingsplicht voor de trustkantoren op te nemen in het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel 3, zesde lid

De derde witwasrichtlijn biedt in artikel 2, tweede lid, de mogelijkheid om natuurlijke- en rechtspersonen die incidenteel financiële diensten aanbieden niet te beschouwen als financiële instellingen en ze daarmee niet de verplichtingen met betrekking tot cliëntenonderzoek op te leggen. In het zesde lid wordt een vrijstellingsgrond opgenomen om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Deze uitzondering geldt overigens alleen indien het aanbieden van deze financiële diensten niet de hoofdactiviteit is van deze natuurlijke- en rechtspersonen. Bij een aantal financiële diensten is het risico op witwassen of financieren van terrorisme groter. Hierbij moet met name gedacht worden aan geldtransfers; dit soort dienstverlening komt niet in aanmerking voor een vrijstelling.

Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie 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 L 214) stelt de voorwaarden vast waaraan voldaan moet worden wil een natuurlijke- of rechtspersoon van de werking van de derde witwasrichtlijn uitgezonderd worden. Vanwege het technische en gedetailleerde gehalte is er voor gekozen dit niet op wetsniveau op te nemen, maar in een vrijstellingsregeling.

Bij de toelichting op artikel 1 (reikwijdte) is aangegeven dat accountants en belastingadviseurs ook onder de wet vallen voor het invullen van belastingaangiften. Deze vorm van dienstverlening wordt, vanwege het laag risico karakter van de dienstverlening, onder voorwaarden, vrijgesteld. Het betreft het invullen van de aangiften van mensen die over het algemeen in loondienst zijn, geen of weinig inkomsten uit winst of overige werkzaamheden hebben, geen aanmerkelijk belang houden en over een vermogen (Box 3) beschikken dat niet boven een bepaalde drempel uitgaat. Ook het invullen van aangiften met betrekking tot successierechten behoort tot deze groep.

Een laatste punt dat mogelijk in de vrijstellingsregeling wordt meegenomen is de positie van verzekeraars en financiële dienstverleners die bemiddelen bij het tot stand komen en afsluiten van levensverzekeringen. Beide zijn op grond van onderhavig voorstel verplicht cliëntenonderzoek-vereisten toe te passen. In de praktijk kan dit er toe leiden dat er daardoor overlap ontstaat. Met een vrijstelling voor één van de partijen wordt dergelijke overlap weggenomen.

Artikel 4

Artikel 9, vijfde lid, van de derde witwasrichtlijn bepaalt wat een instelling moet doen indien niet aan de vereisten met betrekking tot cliëntenonderzoek kan worden voldaan. De Wid hanteerde reeds het uitgangspunt dat er geen diensten mogen worden verleend, indien de identiteit niet bekend is. Het eerste deel van het eerste lid van artikel 4 heeft dezelfde strekking.

Het tweede deel van dit lid is nieuw en ziet op situaties waar er aanzienlijke risico's zijn aangezien het voor een instelling onmogelijk is om de identiteit van de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende te achterhalen. Ook is het niet mogelijk om informatie in te winnen over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de cliënt de inlichtingen weigert te verstrekken of doordat de constructie zo ondoorzichtig is dat deze feitelijk niet te achterhalen is. Kenmerk is in ieder geval dat er een behoorlijk risico op witwassen of financieren van terrorisme is in dergelijke gevallen. Om die reden is opgenomen dat in dergelijke gevallen er geen zakelijke relatie aangegaan mag worden dan wel dat de bestaande relatie verbroken wordt. Indien een instelling het vermoeden van witwassen of financieren van terrorisme heeft, ligt het voor de hand dat er een melding wordt gedaan bij het Meldpunt.

Artikel 5 en 6

De artikelen 5 en 6 strekken tot implementatie van artikel 11 van de derde witwasrichtlijn.

Zowel de FATF als de richtlijn staat toe dat in situaties waar er een lager risico is, instellingen een versoepeld regime van cliëntenonderzoek kunnen toepassen. De beschreven situaties komen voor een belangrijk deel overeen (o.a. cliënten als financiële instellingen, beursgenoteerde ondernemingen en overheidsinstanties en producten als levensverzekeringen en pensioenovereenkomsten). De derde witwasrichtlijn bepaalt echter dat er bij comitologie criteria vastgesteld kunnen worden op basis waarvan er aangenomen mag worden dat er een laag risico is op witwassen of financieren van terrorisme. Dergelijke bepalingen zijn opgenomen in richtlijn 2006/70 van de commissie 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 L 214). De bepalingen met betrekking tot laag risico zijn zeer technisch en gedetailleerd. Deze worden in een algemene maatregel van bestuur verwerkt.

Tot slot wordt hier gewezen op artikel 3, derde lid, onder c. Indien een instelling een vermoeden van witwassen of het financieren van terrorisme heeft, is het niet toegestaan vereenvoudigd

cliëntenonderzoek toe te passen. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat deze uitzondering de bijzondere positie van juridische beroepsgroepen die adviseren met betrekking tot een rechtsgeding niet aantast.

Artikel 7

Met artikel 7 wordt artikel 13 van de derde witwasrichtlijn geïmplementeerd. Wanneer er sprake is van een politiek prominent persoon als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c van deze wet zal de instelling bij zakelijke relaties met deze personen extra identificatie- en verificatieverplichtingen in acht nemen. Deze regeling geldt in het bijzonder voor zakelijke relaties met politiek prominente personen die afkomstig zijn uit landen waar corruptie veelvuldig voorkomt. Dergelijke relaties kunnen een groot reputatie- en juridische risico's met zich meebrengen voor de financiële sector. Daarnaast rechtvaardigt de internationale inspanning ter bestrijding van corruptie ook een grotere aandacht voor die gevallen en de toepassing van alle gebruikelijke cliëntenonderzoeksmatregelen voor binnenlandse politieke prominente personen en van uitgebreide politiek prominente personen die in een andere lidstaat of een derde land verblijven.

Artikel 7, vierde lid, onder a, eist dat instellingen beschikken over op risico gebaseerde procedures om uit te maken of iemand een PEP is. Net als het identificeren van de uiteindelijke belanghebbende is het identificeren van een PEP vormvrij; instellingen kunnen derhalve zelf bepalen hoe het beleid wordt ingericht om aan deze verplichting te voldoen. Om uit te maken of een bepaalde cliënt een PEP is of niet, kan een instelling bijvoorbeeld openbare bronnen raadplegen (zoals het Internet) of informatie inwinnen bij een eigen filiaal in het land waar de betreffende cliënt vandaan komt. Voor de grotere instellingen met een aanzienlijk (internationaal) cliëntenbestand, kan het efficiënt zijn om gebruik maken van lijsten die door enkele commerciële organisaties worden aangeboden. Hierbij is er alle ruimte voor dialoog tussen de instelling en de toezichthouder om tot een werkwijze te komen die op de bedrijfsvoering van de instelling aansluit.

Geen enkele methode zal kunnen voorkomen dat een instelling, ondanks redelijke en adequate maatregelen, een PEP niet als zodanig herkent. In lijn met de risicogeoriënteerde benadering is ook met betrekking tot PEP's van belang dat een instelling redelijke inspanningen treft om een PEP te herkennen en te identificeren. Bepalend voor de vraag of er conform de wettelijke verplichtingen is gehandeld, is de kwaliteit van het ontwikkelde beleid met betrekking tot PEP's en de uitvoering daarvan. Het feit dat een instelling een PEP niet als zodanig heeft herkend, zal dan ook niet zozeer tot een handhavend optreden van de toezichthouder leiden, maar veeleer de vraag of het door de instelling geformuleerde beleid consequent wordt toegepast.

Artikel 7, vierde lid, onder b richt zich op de toestemming om een zakelijke relatie aan te gaan bij een PEP. Bij de beslissing van het aangaan van die relatie of het verrichten van die transactie dient deze beslissing genomen of goedgekeurd te worden door personen die daartoe door de bank gemachtigd

zijn. Dit betekent dat er geen toestemming hoeft te worden gevraagd van de hoogste niveaus, waaronder de Raad van Bestuur van een instelling.

Daarnaast dient de instelling op basis van artikel 7, vierde lid, onder c, adequate maatregelen te treffen om de herkomst van het vermogen van een PEP vast te stellen. Aan de hand van vragen aan de PEP of het aanvragen van verklaringen betreffende de eigendommen van de PEP kan de instelling achter de herkomst van het vermogen komen. Een dergelijke procedure dient op een proportionele wijze te worden ingericht.

De laatste verplichting op grond van artikel 7, vierde lid, onder d, betreft de verplichting voor de instelling om bij het aangaan van een zakelijke relatie met een PEP doorlopend toezicht te houden op deze zakelijke relatie. Deze laatste verplichting geldt voor zo lang de relatie voortduurt en de cliënt de PEP-status behoudt.

Ook voor het aangaan van een zakelijke relatie met een PEP geldt dat de regels van verscherpt cliëntenonderzoek op risicogeorïënteerde wijze moeten worden toegepast door de instelling. Behalve de regels die zijn gesteld bij deze wet zal zij in haar interne procedures afwegingen dienen te maken over de risico's van een bepaald product die de PEP afneemt. In het geval een PEP een risicovol product afneemt, zoals private banking of een trustdienst, dan zal zij de PEP aan een strengere controle moeten onderwerpen dan wanneer een PEP minder risicovolle producten afneemt, zoals een spaar- of betaalrekening.

Mogelijk wordt er op Europees niveau ook bepaald welke situaties of producten, anders dan die in de derde witwasrichtlijn zelf, ook een verhoogd risico met zich meebrengen. Indien dit tot een uitvoeringsrichtlijn van de Commissie leidt, zullen deze bepalingen op AMvB niveau worden geïmplementeerd (dezelfde AMvB als die waar de laag risico situaties worden beschreven).

B

Artikel 8 van de Wid bepaalde dat het verboden is een dienst te verrichten indien de identiteit van de cliënt niet is vastgesteld. Artikel 4, eerste lid, bevat het verbod om geen zakelijke relatie aan te gaan indien het cliëntenonderzoek niet voltooid kan worden. Artikel 8 van de Wid kan derhalve vervallen.

C

Artikel 7a

De derde witwasrichtlijn bevat in artikel 9 bepalingen met betrekking tot het tijdstip van identificatie. Het uitgangspunt van artikel 2 van de Wid, identificeren voor aanvang dienstverlening, blijft onverkort van toepassing. Dit wordt bepaald in het eerste lid van artikel 7a met de zinsnede "voor het aangaan van de zakelijke relatie of het uitvoeren van een incidentele transactie".

In het tweede lid is echter een vernieuwing opgenomen; om de normale zakelijke procedures niet onnodig te verstoren kan een instelling de identificatie van de cliënt of uiteindelijke belanghebbende gedurende de dienstverlening voltooien. Er zijn wel twee voorwaarden aan verbonden: (i) het mag

alleen in situaties met een laag risico (ii) de identificatie wordt zo spoedig mogelijk na het eerste contact voltooid. Uit het reeds aangehaalde rapport van KPMG bleek dat deze uitzondering met name belangrijk is voor de juridische beroepsgroepen waar regelmatig via de telefoon een aanvraag voor dienstverlening wordt gedaan.

Artikel 7b

In tegenstelling tot de FATF aanbevelingen bevat de derde witwasrichtlijn bevat geen specifieke bepalingen met betrekking tot de identificatie van vertegenwoordigers. Behalve de cliënt dienen instellingen derhalve ook degene die hem (direct of indirect) vertegenwoordigt te identificeren. Gebleken is dat instellingen niet altijd zeker zijn hoe er in voorkomende gevallen omgegaan dient te worden met de identificatie van deze vertegenwoordiger(s). Wanneer een cliënt een rechtspersoon is, is per definitie sprake van vertegenwoordiging maar ook een natuurlijke persoon kan zich uiteraard laten vertegenwoordigen. Bij vertegenwoordiging gaat het om handelen in naam van de cliënt, zoals een directeur die namens een BV handelt of een trustkantoor dat namens een cliënt een instelling vraagt om een dienst te verrichten.

De plicht om degene die bij een instelling optreedt voor een ander te identificeren is neergelegd in het eerste lid. Het tweede lid bepaalt dat ook degene voor wie wordt opgetreden, wordt geïdentificeerd. Deze persoon is feitelijk degene met wie de relatie wordt aangegaan en de identificatie is dezelfde als die op basis van artikel 3.

Voor de duidelijkheid én werkbaarheid wordt hier opgemerkt dat de identificatie slechts éénmaal plaats behoeft te vinden, te weten voordat er een relatie wordt aangegaan of een transactie verricht wordt boven de € 15.000. De cliënt is hiermee binnen het systeem bekend en herhalen van identificatie is niet noodzakelijk. Dit geldt ook voor de vertegenwoordiger. Dit is met name van belang voor de grotere ondernemingen waar de personen die relaties met de instelling onderhouden, vaak wisselen. Het is onnodig belastend om deze personen altijd te identificeren.

De methodologie bij de aanbevelingen van de FATF vereist dat een instelling controleert of een vertegenwoordiger bevoegd is om voor een ander op te treden. Hier wordt in onderhavig voorstel niets over geregeld aangezien het Burgerlijk Wetboek (BW) hier reeds in voorziet in Boek 3 Titel 3 (Volmacht).

Artikel 7c

Artikel 7c is opgenomen om afdeling 4 van de derde witwasrichtlijn "uitvoering van cliëntenonderzoek door derden" te implementeren. Het eerste lid bepaalt dat een instelling de identificatiegegevens van een advocaat, (kandidaat-) notaris, accountant of trustkantoor mag "overnemen". Deze term dekt meerdere situaties. Dit betreft ten eerste de situatie dat één van de genoemde personen voor een cliënt optreedt bij een instelling. Verder ziet het op die gevallen waar een advocaat, (kandidaat-) notaris, accountant of trustkantoor een cliënt introduceert bij een instelling die onder deze wet valt.

Deze versoepeling is gerechtvaardigd aangezien de aangewezen personen in het eerste lid zelf instellingen in de zin van deze wet zijn en er adequaat toezicht op de naleving van de identificatie- en meldplicht wordt gehouden. Dit geldt tevens voor advocaten, (kandidaat-) notarissen en accountants die in een lidstaat van de EU zijn gevestigd. Dit geldt overigens niet voor de trustkantoren aangezien Nederland vooralsnog het enige land is met een wettelijk geregeld toezicht op trustkantoren.

Voorwaarde voor de toepassing van het eerste lid is echter wel dat de natuurlijke persoon de identiteit van degene voor wie hij optreedt of doorverwijst, overeenkomstig de Wid heeft vastgesteld. Ook dient deze de gegevens aan de instelling te overhandigen indien deze daarom vraagt in verband met de controle of vastlegging. Een instelling kan zelf de manier bepalen hoe zij zich ervan vergewist dat de eerdere identificatie overeenkomstig deze wet heeft plaatsgevonden.

In de oude regelingen was er niets geregeld met betrekking tot introductie bij een andere instelling/ het optreden voor een cliënt bij een andere instelling door financiële instellingen. Het onderhavige voorstel voorziet hier wel in aangezien het instellingen in de zin van deze wet betreft en er ook adequaat toezicht op wordt gehouden. Net als voor de advocaten, (kandidaat-) notarissen en accountants geldt dit ook voor financiële instellingen die in een lidstaat van de EU zijn gevestigd.

Artikel 7d

De bepalingen met betrekking tot identificatie door derden zijn grotendeels overgenomen uit bestaande regelgeving (Uitvoeringsregeling MOT/ Wid en ten aanzien van uitbesteding hoofdstuk 5 uit het Besluit prudentiële regels Wft). Hiermee wordt artikel 19 van de derde witwasrichtlijn verwerkt in de Wid.

Het tweede lid van artikel 7d sluit aan bij de bepalingen in voornoemd Besluit met betrekking tot uitbesteding. In de Wft zijn onder meer regels opgenomen met betrekking tot het vastleggen van de verhoudingen tussen de instelling en degene die de werkzaamheden gaat verrichten voor de instelling.

Artikel 7e

Artikel 7e implementeert artikel 8, eerste lid van de richtlijn.

Het eerste lid van artikel 7e bepaalt slechts dat identificatie aan de hand van betrouwbare en onafhankelijke documenten moet plaatsvinden. Om enige flexibiliteit te behouden, is opgenomen dat bij ministeriële regeling de documenten worden aangewezen die daaraan voldoen.

Het voorgestelde tweede lid bevat een wijziging die de identificatie van binnenlandse rechtspersonen vergemakkelijkt. Het biedt instellingen de mogelijkheid om te identificeren met behulp van een elektronisch uittreksel van de Kamer van Koophandel. Omdat de instelling het register zelf raadpleegt, en dus niet een document van de cliënt overhandigt krijgt, wordt het risico ondervangen dat de persoon die de cliënt vertegenwoordigt de informatie vervalst, waardoor de identificatie op basis van onjuiste gegevens zou plaatsvinden.

De verplichting om buitenlandse rechtspersonen te identificeren leidde in de praktijk tot de nodige problemen. In sommige landen is er namelijk geen officieel handelsregister en ook het verkrijgen van een notariële akte is niet altijd of slechts moeilijk mogelijk. Om aan deze problemen het hoofd te bieden, is in het derde lid gekozen voor een flexibele benadering waarbij een instelling kan identificeren aan de hand van in het internationale verkeer gebruikelijke documenten. Deze formulering is breed gehouden omdat de huidige formulering als onnodig knellend wordt ervaren. Een instelling zal zelf aan de toezichthouder moeten kunnen aantonen dat het gerechtvaardigd was om op bepaalde documenten te vertrouwen. Instellingen zijn goed in staat om dergelijke afwegingen te maken aangezien zij in het kader van het afdekken van risico's zelf ook altijd willen weten wie de cliënt is.

Waar toepasselijk is het een instelling toegestaan om te vertrouwen op de identificatie door een nevenvestiging in een derde land of een introductie door een bedrijf dat ook onder anti-witwas bepalingen valt waarmee (frequent) zaken wordt gedaan.

Ten slotte wordt hier opgemerkt dat een instelling vrij staat om bepaalde documenten of gegevens te weigeren indien de instelling twijfels heeft over de betrouwbaarheid daarvan.

Artikel 7f

Een instelling dient de nodige aandacht te besteden aan het vastleggen van de gegevens van de cliënt. Dit volgt uit artikel 8, eerste lid, onderdeel d van de derde witwasrichtlijn. De identificatiegegevens worden immers vastgelegd om in die gevallen waar dat aan de orde is, een melding te doen bij het meldpunt.

Onder c is aangegeven dat ook de aard van de dienstverlening moet worden vastgelegd. De reden hierachter is dat daarmee tevens inzichtelijk wordt welke risico's een cliënt al dan niet met zich meebrengt. Dit kan gevolgen hebben voor de mate waarin een instelling aandacht besteedt aan de cliënt. De vastlegging dient op toegankelijke wijze te geschieden zodat de complete gegevens snel beschikbaar zijn indien dit nodig mocht blijken.

Artikel 7g

Artikel 35 van de derde witwasrichtlijn bepaalt dat instellingen hun betrokken werknemers opleidingen geven om gevallen van witwassen of financieren van terrorisme te herkennen en de betrokken werknemers te leren hoe er in dergelijke gevallen gehandeld moet worden. Met artikel 7g wordt artikel 35 van de derde witwasrichtlijn geïmplementeerd.

D

De derde witwasrichtlijn bepaalt in artikel 36, vierde lid, dat het toezicht op de daar genoemde instellingen kan geschieden op basis van risicogevoeligheid. De wijziging van artikel 8a implementeert voornoemde bepaling van de richtlijn. Het uitoefenen van toezicht gebaseerd op risicogevoeligheid sluit aan bij de risicogeoriënteerde benadering in het algemeen. Dat houdt concreet voor de toezichthouder in: meer aandacht voor instellingen die een hoger risico met zich meebrengen en

minder inspanningen richting de instellingen waar het risico op witwassen of financieren van terrorisme lager is.

ARTIKEL II

De Wet melding ongebruikelijke transacties:

A

Artikel 1, onderdeel a

Door dit nieuwe onderdeel a in artikel 1 van de Wet MOT zal het dienstenbegrip vervangen worden door de definitie van instelling. Voor het begrip instelling wordt verwezen naar artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wid. Dientengevolge zal ook artikel 4 in het Uitvoeringsbesluit Wet melding ongebruikelijke transacties vervallen, aangezien de rechtsgrondslag in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 10°, bij deze wijziging vervalst.

B

Artikel 1, tweede en derde lid

Artikel 1, tweede lid, zal worden verplaatst naar artikel 9, derde lid, van de Wet MOT. Door het vervallen van het dienstenbegrip past deze uitzondering op de meldingsplicht beter in het laatstgenoemde artikel. Artikel 1, derde lid, vervalst omdat door aanpassing A dit voordrachtsartikel geen functie meer heeft.

C

Artikel 9

De meldingsplicht ondergaat een wijziging door de introductie van het instellingenbegrip. Elke instelling in de zin van de Wid zal een verrichte of voorgenomen transactie met een ongebruikelijk karakter dienen te melden.

Ter implementatie van artikel 24, eerste lid, van de derde witwasrichtlijn wordt in artikel 9, tweede lid, van deze wet geëist dat de instellingen zich onthouden van het uitvoeren van transacties waarvan zij het sterke vermoeden hebben dat deze met witwassen van geld of financiering van terrorisme verband houden. Voor de efficiënte bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme wordt ervoor gekozen om de uitvoering van dergelijke transacties te allen tijde te verbieden, ook wanneer deze aan het meldpunt zijn gemeld.

Het nieuwe derde lid van artikel 9 betreft een uitzondering op de meldingsplicht. Deze uitzondering geldt voor advocaten en notarissen die werkzaamheden verrichten betreffende de vertegenwoordiging van de cliënt in rechte en het geven van advies met betrekking tot het rechtsgeding. De bepaling is verplaatst van artikel 1, tweede lid, naar het onderhavige artikel.

In artikel 9, vierde lid, onderdeel a, wordt een kleine aanpassing voorgesteld betreffende de gegevens die een melding dient te bevatten. Naast de informatie over de identiteit van de cliënt, dient ook de informatie over degene ten behoeve van wie de transactie wordt uitgevoerd onderdeel uit te maken

van de meldingsinformatie. Deze informatie kan van wezenlijk belang zijn voor de opsporing van witwassen en de financiering van terrorisme. Artikel 9, vierde lid, onderdeel d, behelst een aanpassing naar aanleiding van het vervallen van het begrip dienst uit de Wet MOT. Deze wijziging zorgt niet voor een materiële aanpassing van de gestelde norm. Artikel 9, vierde lid, onderdeel f, wordt gewijzigd naar aanleiding van het vervallen van het begrip dienst uit de Wet MOT. De gegevens van een transactie van grote waarde boven de € 15.000 dienen voortaan te worden overlegd aan het meldpunt. Artikel 9, vijfde lid, is een aanpassing om het begrip instelling te implementeren.

D

Artikel 10, eerste lid

Betreft een wijziging die samenhangt met de introductie van het begrip instelling.

E

Artikel 10, tweede lid

Betreft een wijziging die samenhangt met de introductie van het begrip instelling.

F

Artikel 12, eerste lid

Betreft een aanpassing die samenhangt met de introductie van het begrip instelling. Daarnaast wordt een kennelijke verschrijving gecorrigeerd.

G

Artikel 12, tweede lid

Betreft een wijziging die samenhangt met de introductie van het begrip instelling.

H

Artikel 13

De instelling is onder artikel 9 de meldingsplichtige geworden. Voor een consequente toepassing van het begrip instelling zal dit artikel 13 worden aangepast. De instelling die tot een melding is overgegaan als bedoeld in artikel 9 zal niet aansprakelijk zijn, mits zij de redelijkheidstoets doorstaat.

I

Artikel 17

Artikel 21, derde lid, van de derde witwasrichtlijn bepaalt dat het meldpunt rechtstreeks of onrechtstreeks en tijdige toegang krijgt tot financiële, administratieve en handavingsinformatie ten behoeve van de vervulling van zijn taak. Op dit moment krijgt het meldpunt vooral informatie door de meldingen van de instellingen. De andere bron is de informatie van de toezichthouders, die zij op basis van artikel 17 van de Wet MOT verstrekken aan het meldpunt. Het huidige artikel 17 schrijft voor dat de instellingen die met het toezicht op financiële instellingen belast zijn het meldpunt dienen in te lichten indien zij bij de uitoefening van hun taak feiten ontdekken die duiden op witwassen, heling van

geld of financieren van terrorisme. Zij dienen, als het nodig is, af te wijken van eventuele geheimhoudingsbepalingen in de op die instellingen van toepassing zijnde andere wetten. In redactie van het huidige artikel geldt de informatieplicht enkel voor De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM). Ter implementatie van artikel 21, derde lid, van de derde witwasrichtlijn zal de informatieplicht eveneens gaan gelden voor de toezichthouders op de niet-financiële instellingen. Hierdoor zullen het Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT) - dat toezicht houdt op de notarissen, advocaten, accountants, belastingadviseurs, bedrijfseconomische adviseurs en onafhankelijke juridische adviseurs - en de FIOD-ECD - die toezicht op makelaars en handelaren in zaken van grote waarde houdt - het meldpunt dienen te informeren indien zij feiten ontdekken die duiden op witwassen, heling van geld of terrorismefinanciering. Voor het BFT en FIOD-ECD gelden verder geen specifieke geheimhoudingsbepalingen die deze inlichtingenplicht beperken.

J

Artikel 17b

Vervangen van “degene” die door begrip instelling.

K

Artikel 19

Aan artikel 19, eerste lid, is een onderdeel toegevoegd. Dit is ter implementatie van artikel 28, laatste volzin, van de derde witwasrichtlijn. Door implementatie hiervan zal de geheimhoudingsplicht eveneens gaan gelden voor mededelingen aan de cliënt of aan derden over eventueel onderzoek naar witwassen van geld of financiering van terrorisme. Deze geheimhoudingsplicht geldt voor alle instellingen en personen die onder deze wet vallen. De zin “behoudens voor zover uit de doelstelling van deze wet de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit” ziet op mededelingen die aan de toezichthouder of het openbaar ministerie worden gedaan. Mededelingen aan deze instanties zijn geen inbreuken op de geheimhoudingsplicht aangezien dergelijke mededelingen noodzakelijk zijn voor de doelstelling van deze wet.

De bepaling in artikel 19, derde lid, is eveneens een nieuwe bepaling en bepaalt dat een mededeling van een natuurlijk of rechtspersoon als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 11°, 12° en 13°, waarmee wordt getracht de cliënt te doen afzien van een onwettige handeling, niet wordt gezien als een mededeling in de zin van artikel 19, eerste lid, van deze wet. Het betreft in dit geval dan ook geen uitzondering op de geheimhoudingsplicht, maar een beperking van de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht. Hier moet ter verduidelijking worden opgemerkt dat de mededeling enkel mag inhouden dat de handeling van de cliënt onwettig is en dat de cliënt wordt afgeraden om deze handeling uit te voeren.

Ter uitvoering van artikel 28, tweede tot en met zesde lid, van de derde witwasrichtlijn is een nieuw vierde lid in artikel 19 ingevoegd. Dit vierde lid bestaat uit vier onderdelen. Dit lid vormt een uitzondering op de geheimhoudingsplicht van artikel 19, eerste en tweede lid. Het eerste onderdeel

van artikel 19, vierde lid, beperkt de geheimhoudingsplicht verder; mededelingen tussen instellingen in een lidstaat of een derde land die behoren tot dezelfde groep en die haar klanten aan een vereenvoudigd cliëntenonderzoek hebben onderworpen mogen plaatsvinden. Met het begrip “groep” wordt een financieel conglomeraat bedoeld zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 12 van de richtlijn financiële conglomeraten.⁶ In dit onderdeel zal worden verwezen naar de definitie van een financieel conglomeraat in de Wet op het Financieel Toezicht (2:312 Wft).

Het tweede onderdeel van artikel 19, vierde lid, bepaalt dat de instellingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 11°, 12° en 13°, van de Wid wel mededelingen aan elkaar mogen verrichten wanneer zij beiden gezeteld zijn in een lidstaat of gezeteld zijn in een staat die geen lidstaat is maar gelijkwaardige eisen stelt aan die in deze wet en de Wid zijn gesteld en die hun werkzaamheden, al dan niet als werknemer, uitoefenen binnen eenzelfde rechtspersoon of netwerk.

Het derde en vierde onderdeel vrijwaren de rechtspersonen en natuurlijk personen, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 1° tot en met 12°, van de Wid van de geheimhoudingsplicht. Deze vrijwaring geldt in het derde onderdeel voor mededelingen tussen voornoemde instellingen met een zetel in een lidstaat, mits het een mededeling over dezelfde cliënt en over dezelfde transactie waarbij twee of meer instellingen betrokken zijn betreft en de mededeling uitsluitend is bedoeld is ter voorkoming van witwassen van geld, heling van geld en financieren van terrorisme. In het vierde onderdeel wordt de geheimhoudingsplicht beperkt voor mededelingen tussen de instellingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 1° tot en met 12°, van de Wid, met een zetel in een staat die geen lidstaat is die eisen stelt die gelijkwaardig zijn aan die van deze wet en de Wid, die zijn onderworpen aan gelijkwaardige verplichtingen op het gebied van het beroepsgeheim en de bescherming van persoonsgegevens, en tot dezelfde beroepscategorie behoren, mits het dezelfde cliënt en dezelfde transactie betreft waarbij twee of meer instellingen betrokken zijn, en de mededeling uitsluitend is bedoeld is voor de preventie van witwassen van geld, heling van geld en financieren van terrorisme.

De Minister van Financiën,

De Minister van Justitie,

⁶ Richtlijn 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat en tot wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG, 79/267/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/6/EEG en 93/22/EEG van de Raad en van de Richtlijnen 98/78/EG en 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEG L 220).