

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)

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 juni 2018

Inleiding

Ik dank de vaste commissie voor Financiën voor de nadere vragen en opmerkingen. Deze vragen worden, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte nader voorlopig verslag.

Hoofdpunten van het wetsvoorstel

Cliëntenonderzoek

De leden van de fractie van D66 lezen in de memorie van antwoord dat onder andere banken voor het verrichten van een incidentele transactie voor een politiek prominent persoon toestemming moeten hebben van een lid van het hoger leidinggevend personeel (senior management). Deze leden vragen of het hierbij gaat om zowel ontvangsten als betalingen van 15.000 euro of meer. Ook vragen zij of er eenmalig dan wel telkens opnieuw toestemming voor incidentele transacties gevraagd moet worden aan het senior management, en of deze toestemming op dezelfde

wijze noodzakelijk is voor familieleden en naasten van politiek prominenten. Verder vragen de leden van de fractie van D66 of deze toestemming een handtekening van het senior management vergt en of dit betekent dat het senior management zich persoonlijk in deze transacties moet verdiepen.

De incidentele transacties betreffen transacties die door de instelling ten behoeve van de cliënt worden verricht. Voor wat betreft banken gaat het zowel om betalingen en ontvangsten van € 15.000 of meer. Bij transacties van die omvang moet cliëntenonderzoek verricht worden. In het geval van politiek prominente personen is bij dit cliëntenonderzoek de toestemming vereist van een persoon die deel uitmaakt van het hoger leidinggevend personeel. Dit geldt telkens als een transactie van die omvang verricht moet worden. Dit vereiste geldt op gelijke wijze voor familieleden van politiek prominente personen en personen bekend als naaste geassocieerden van politiek prominente personen.

Het vereiste van toestemming betekent niet dat in die gevallen een handtekening van een lid van het hoger leidinggevend personeel vereist is. Bij toestemming gaat het er om dat het hoger leidinggevend personeel betrokken is geweest en heeft ingestemd met de dienstverlening. Het is aan de instelling hoe dit wordt georganiseerd, zolang van die betrokkenheid sprake is en dit uit de administratie van de instelling op te maken is. De mate waarin het hoger leidinggevend personeel zich moet verdiepen in geval van toestemming is afhankelijk van de processen binnen een instelling en de omstandigheden van het geval. Het hoger leidinggevend personeel moet in ieder geval beoordeeld hebben of de dienstverlening misbruikt zou kunnen worden voor witwassen of het financieren van terrorisme. In geval dat naast een eerstelijns medewerker ook een tweedelijns medewerker de transactie heeft bekeken, zal in de meeste gevallen een beoordeling van de conclusies door het hoger leidinggevend personeel voldoende zijn. Bij kleinere instellingen zal een lid van het hoger leidinggevend personeel zich waarschijnlijk meer moeten verdiepen in de transactie.

*Het verplichte onderzoek naar incidentele transacties van politiek prominenten omvat ook het doel van de transactie, zo constateren de leden van de fractie van **D66**. Deze leden vragen welke soorten doelen hier worden onderscheiden, en of dit ook betekent dat politiek prominente personen en hun naasten bij het opnemen van een (groot) contant bedrag moeten aangeven wat zij daarmee gaan doen.*

Een instelling is verplicht het doel en de aard van de zakelijke relatie of een incidentele transactie te achterhalen. Dit dient ertoe dat de instelling zich ervan kan vergewissen dat diens dienstverlening niet wordt misbruikt voor witwassen of het financieren van terrorisme. Bij opname van een bedrag van € 15.000 of meer betekent dit dat de instelling het doel hiervan moet achterhalen. Afhankelijk van de omstandigheden, zoals het transactiepatroon van de cliënt, zal de instelling moeten bekijken in welk detail kennis over het doel verkregen moet worden. Banken beschikken over systemen om transactiepatronen te monitoren. Daarbij is ook het doel van de zakelijke relatie van de bank met de cliënt van belang. Als bepaalde incidentele transacties binnen het doel van de algehele zakelijke relatie met de cliënt passen dan zal het onderzoek naar het doel van de incidentele transactie beperkt zijn.

*De leden van de fractie van **D66** vragen of het klopt dat het minimumbedrag in de Wwft en het Uitvoeringsbesluit Wwft 2008 is verhoogd van 15.000 naar 25.000 euro omdat in de praktijk verdachte zaken het laatstgenoemde bedrag te boven gaan, en dat de administratieve lasten*

daardoor aanzienlijk zijn gedaald. Zo ja, hoe beoordeelt de regering de grens van 15.000 euro in het voorliggende wetsvoorstel?

Het bedrag voor het melden van ongebruikelijke transacties wordt niet verhoogd van € 15.000 naar € 25.000. Wel wordt voor contante omwisselingen of stortingen bij banken de indicator voor het melden van een ongebruikelijke transactie verlaagd van € 15.000 naar € 10.000, vanwege het hoge risico op witwassen bij dergelijke transacties. Voor het overige worden de indicatoren bij banken niet aangepast.

*De leden van de fractie van de **PVV** menen dat – ondanks nadrukkelijke vragen in die richting – tot nog toe door de regering op geen enkele wijze duidelijk of zelfs maar aannemelijk is gemaakt waarom de focus van de wet Nederlandse politiek prominente personen (ppp's) betreft. Is er enige, ook maar enigszins aannemelijke, aanwijzing dat hier, in tegenstelling tot bij talloze andere risicogroepen die men zou kunnen benoemen, sprake is van een verhoogd risico op witwassen? Waarom, zo vragen de leden van de **PVV**-fractie, ligt de focus niet op bijvoorbeeld mensen met een dubbel paspoort of bijvoorbeeld op mensen die al een veroordeling op dit gebied hebben?*

De focus van dit wetsvoorstel ligt niet op politiek prominente personen. De regeling met betrekking tot politiek prominente personen is al in de derde anti-witwasrichtlijn en de huidige Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft) opgenomen. De maatregelen in de derde anti-witwasrichtlijn zijn beperkt tot politiek prominente personen «die in een andere lidstaat of in een derde land wonen»¹. In de vierde anti-witwasrichtlijn zijn de verscherpte maatregelen niet meer beperkt tot de personen die buiten de eigen lidstaat wonen en gelden zij ook voor de politiek prominente personen die in de eigen lidstaat wonen.² Ter implementatie van deze aanpassing komt ook in de Wwft het verschil tussen buitenlandse en binnenlandse politiek prominente personen te vervallen.

Achtergrond van het verscherpt cliëntenonderzoek bij politiek prominente personen is dat zij invloedrijke posities hebben, waarbij een hoger risico op bijvoorbeeld corruptie bestaat. Dit risico is gekoppeld aan de functie en moet in de internationale context worden gezien. De activiteiten op de financiële markten zijn bij uitstek grensoverschrijdend. Om de integriteit van die markten te bewaken is het van belang dat maatregelen in verschillende landen op gelijke wijze worden toegepast. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, wordt in internationaal verband een hoger risico toegekend voor witwassen aan personen die invloedrijke publieke functies vervullen. Omdat het al dan niet wonen in de eigen lidstaat weinig relevant is voor het risico aan de functie, is in de vierde anti-witwasrichtlijn het onderscheid tussen politiek prominente personen die binnen en buiten de eigen lidstaat wonen, komen te vervallen.

Voorts zij opgemerkt dat, naast de regeling voor politiek prominente personen, er een algemene regeling is voor verscherpt cliëntenonderzoek. Bijlage III bij de vierde anti-witwasrichtlijn geeft verschillende factoren en soorten bewijs voor potentieel hoger risico, die relevant zijn voor het verrichten van verscherpt cliëntenonderzoek. Het gaat om cliëntgebonden risicofactoren, product-, dienst-, transactie- of leveringskanaalgebonden risicofactoren en geografische risicofactoren.

¹ Artikel 13, vierde lid, van 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.

² Artikel 20 van de vierde anti-witwasrichtlijn.

*Als bij invoering van deze wet een ppp naar beste vermogen zijn gegevens aan een bank heeft overlegd en de betreffende bank vindt dat naar haar overtuiging in redelijkheid onvoldoende, wiens redelijkheid geldt dan, zo vragen de leden van de **PVV**-fractie aan de regering. Wat kan de ppp anders doen dan een klacht indienen bij het Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid), waarop de reactie per definitie veel te laat zal komen? Komt er een fonds voor ppp's die op deze wijze onterecht in de goot belanden, zo vragen de aan het woord zijnde leden.*

Een instelling moet op grond van onderhavig wetsvoorstel bij het aangaan van een zakelijke relatie of het verrichten van een incidentele transactie beoordelen of de dienstverlening misbruikt kan worden voor witwassen en het financieren van terrorisme. Bij deze beoordeling zijn meerdere omstandigheden van belang en niet enkel de informatie die door de cliënt is overgelegd. Als een instelling zou oordelen dat er bepaalde risico's aan de dienstverlening zijn verbonden dan dient de instelling te bezien of er mitigerende maatregelen getroffen kunnen worden.

Bij een eventueel geschil met een financiële instelling kan naast een klacht bij het Kifid ook een civielrechtelijke procedure worden gestart. Hierbij kan een voorlopige voorziening worden aangevraagd om snel een oordeel te krijgen over de redelijkheid van diens beslissing. Gelet op het voorgaande wordt een bijzonder fonds voor politiek prominente personen niet noodzakelijk geacht.

*De leden van de **SP**-fractie lezen in de memorie van antwoord dat op hun vraag welke feiten ten grondslag liggen aan de veronderstelling dat de genoemde groepen personen met een prominente publieke functie en hun familieleden een hoog risico vormen met betrekking tot witwassen van geld en het financieren van terrorisme, de regering antwoordt dat dit zo in internationale afspraken is vastgelegd. Deze leden zijn van mening dat dit geen adequaat antwoord is. Het gaat hier over Nederlandse wetgeving en daarom willen deze leden weten welke feiten ten grondslag liggen aan de veronderstelling dat er bij deze Nederlandse functionarissen en hun familieleden een verhoogd risico op witwassen of het financieren van terrorisme is. Zijn er voorbeelden bekend dat mensen uit deze groepen betrokken waren bij een van deze misdaden? Daarbij wijzen deze leden erop dat het hier niet gaat om corruptie in het algemeen, maar specifiek om de genoemde twee vormen.*

De regelgeving omtrent het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme moet gezien worden in een internationale context. In die context worden prominente publieke functies als hoger risico op witwassen beoordeeld vanwege hun invloedrijke positie en de middelen die zij daarbij uit illegale bron zouden kunnen verkrijgen. Omdat de financiële markten bij uitstek grensoverschrijdend zijn, kan de integriteit van die markten alleen gewaarborgd worden als in verschillende landen gelijke maatregelen gelden. De vierde anti-witwasrichtlijn schrijft verplichtend voor dat instellingen bij politiek prominente personen een verscherpt cliëntenonderzoek moeten verrichten. Het is lidstaten derhalve ook niet toegestaan om een uitzondering te maken voor prominente politieke personen in de eigen lidstaat. Het vrij laten aan de lidstaten om zelf te bepalen of nationale politiek prominente personen in aanmerking moeten komen voor verscherpt cliëntenonderzoek is, mede gezien de Europese en internationale context van witwassen en terrorismefinanciering, niet afdoende.

Gevolgen van het wetsvoorstel

*De leden van de fractie van **D66** vragen naar de verwachte kosten voor (onder andere) banken in verband met de voornoemde vereiste goedkeuring van transacties. Zij vragen aan de regering of deze kosten aan de politiek prominenten en hun familieleden of naasten mogen worden doorberekend, en of banken politiek prominenten mogen weigeren vanwege de hogere kosten die zij voor hen moeten maken.*

De lasten voor verscherpt cliëntenonderzoek ten aanzien van politiek prominente personen zijn op voorhand lastig te kwantificeren. De totale kosten zijn afhankelijk van de aard en de omvang van de diensten die afgenomen worden en het aantal transacties van € 15.000 of meer. Naar schatting zijn de kosten voor het aangaan van een zakelijke relatie met een politiek prominente persoon € 104. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het nemen van de verscherpte maatregelen gemiddeld 2 uur in beslag neemt voor een medewerker van de instelling, waarbij wordt uitgegaan van een gemiddeld uurtarief van € 37. Daarnaast zal een lid van het hoger leidinggevend personeel van een instelling betrokken zijn, voor het geven van toestemming. Daarvoor wordt uitgegaan van een uurtarief van EUR 91,- en een gemiddelde tijdsbesteding van 20 minuten. Zoals gezegd zijn de totale kosten per politiek prominente persoon afhankelijk van het aantal diensten dat de betrokken persoon afneemt bij instellingen onder de Wwft en hoe vaak sprake is van een incidentele transactie.

Instellingen mogen de kosten die zij maken voor het cliëntenonderzoek of verscherpt cliëntenonderzoek niet individueel aan de betrokken cliënt doorberekenen. Het cliëntenonderzoek betreft een wettelijke verplichting waar geen heffing voor in rekening gebracht mag worden. Daarnaast is uit onderzoek van De Nederlandsche Bank in 2017 gebleken dat categorale uitsluiting om integriteitsredenen tot dusver niet op grote schaal voorkomt in Nederland.³ Op grond van artikel 5, tweede lid, van de Wwft is een bank (alleen) verplicht de dienstverlening aan een cliënt te weigeren of te beëindigen, als de bank niet kan voldoen aan de vereisten van het cliëntenonderzoek en daardoor de met een cliënt gepaard gaande risico's voor witwassen of het financieren van terrorisme onvoldoende kunnen worden ondervangen.

*Verder vragen de leden van de **D66**-fractie of de vereiste toestemming ertoe kan leiden dat transacties van politiek prominenten vertraging kunnen oplopen. Zij geven als voorbeeld de telefonische overboeking naar de notaris op de dag van het tekenen van de leveringsakte van een koopwoning, of het verrichten van beleggingstransacties. Betekent het voorgestelde toestemmingsvereiste dat er een tempoverschil ontstaat tussen beleggingshandelingen van vrije-handrekeningen en overige rekeningen van politiek prominenten?*

Het is geheel afhankelijk van de inrichting van de processen van een instelling en van de omstandigheden van het geval hoeveel tijd toestemming van het hoger leidinggevend personeel kost. Daarnaast is ook het type product dat wordt afgenomen relevant. Zo heeft een politiek prominente persoon bij een vrijehandrekening zelf geen invloed op de transacties en de beslissingen omtrent de beleggingen, de persoon heeft dit overgedragen aan de vermogensbeheerder. In een dergelijk geval volgt de toestemming van het hoger leidinggevend personeel voor transacties al uit het aangaan van de overeenkomst tot vermogensbeheer. Aparte toestemming voor transacties is dan niet meer nodig.

³ www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236706.pdf, zie pagina 8.

*De leden van de fractie van de **PVV** verwijzen naar een artikel in de Volkskrant van 8 mei 2018, waarin enkele banken al aankondigen geen Nederlandse politici meer als klant te accepteren omdat er door deze wet te veel werk aan zit en te veel risico is mochten ze fouten maken. Ook de spaarbankdochter van ABN Amro, Moneyou, weigert om die reden politici en hun familieleden als klant. Kan de regering garanderen dat ppp's straks überhaupt nog bij meer dan één bank kunnen bankieren?*

Naast de voorbeelden die de leden noemen, zijn op dit moment bij mij geen voorbeelden bekend van banken die politiek prominente personen als klanten weigeren. Ik ga er derhalve vanuit dat er voldoende banken zijn waarbij diensten verkregen kunnen worden.⁴ Mocht het inderdaad zo zijn dat in de toekomst politiek prominente personen bij een groot deel van de banken niet terecht kunnen dan zal ik hierover in gesprek gaan met de sector. Dit is namelijk geenszins de bedoeling.

Consultatie

Begrips- en reikwijdtebepalingen

*Uit de categorie niet beantwoorde vragen van de leden van de **PVV**-fractie wensen deze leden nogmaals de volgende vraag te stellen aan de regering. Welke specifieke groepen personen of bedrijven behoren tot dezelfde of zwaardere risicoklasse als genoemde ppp's en hebben diensgevolge een vergelijkbaar formulier, zoals door de SNS Bank verstuurd, toegezonden gekregen?*

Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, moeten instellingen in alle gevallen waarin sprake is van een verhoogd risico op witwassen of het financieren van terrorisme verscherpt cliëntenonderzoek verrichten. Hierbij zijn verschillende factoren relevant, waaronder cliëntgebonden factoren zoals de plaats waar de cliënt woonachtig is. Daarnaast is de structuur van het bedrijf van de cliënt een relevante factor en ook de specifieke kenmerken van de dienst of het product waar de cliënt om verzoekt. In al die gevallen van verscherpt onderzoek zullen de betrokken personen vergelijkbare vragen voorgelegd krijgen als politiek prominente personen.

Artikelgewijze toelichting

H

*De leden van de fractie van **D66** lezen dat artikel 8 lid 8 van het wetsvoorstel bepaalt dat de maatregelen van lid 5 tot en met lid 7 van artikel 8 ook betrekking hebben op familieleden en naaste geassocieerden van politiek prominente personen. Deze leden vragen om een nadere toelichting op wie in het kader van dit voorstel tot de familieleden en naasten van de politiek prominente persoon behoren, wat hiervan de privacy-implicaties zijn, en hoe de regering in dit kader de proportionaliteit beoordeelt.*

De aan het woord zijnde leden constateren dat in overweging 42 van de vierde anti-witwasrichtlijn wordt genoemd dat het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering door alle lidstaten als een zwaarwegend belang wordt erkend. Deze leden onderkennen dit belang, maar de maatregelen als bepaald in artikel 8 lid 8 van het wetsvoorstel zijn volgens de aan het woord zijnde leden zeer ingrijpend. Bovendien bepaalt artikel 8 lid 8 dat de maatregelen van lid 5 tot en met lid 7 van artikel 8 ook betrekking hebben op familieleden en naaste geassocieerden van politiek

⁴ Zie ook het eerder genoemde onderzoek van DNB.

prominente personen. Kan de regering nader onderbouwen waarom zij de bepaling proportioneel acht?

Tot familieleden van politiek prominente personen worden gerekend:

- a. de echtgenoot van een politiek prominente persoon of een persoon die als gelijkwaardig met de echtgenoot van een politiek prominente persoon wordt aangemerkt;
- b. een kind van een politiek prominente persoon, de echtgenoot van dat kind of een persoon die als gelijkwaardig met de echtgenoot van dat kind wordt aangemerkt;
- c. de ouder van een politiek prominente persoon.

Tot personen bekend als naaste geassocieerde van een politiek prominente persoon behoren:

- a. een natuurlijke persoon van wie bekend is dat deze met een politiek prominente persoon de gezamenlijke uiteindelijk belanghebbende is van een juridische entiteit of een juridische constructie, of die met een politiek prominente persoon andere nauwe zakelijke relaties heeft;
- b. een natuurlijke persoon die de enige uiteindelijk belanghebbende is van een juridische entiteit of juridische constructie waarvan bekend is dat deze is opgezet ten behoeve van de feitelijke begunstiging van een politiek prominente persoon.

Voor familieleden en naast geassocieerden van politiek prominente personen geldt een gelijk regime als voor de politiek prominente personen. De reden hiervoor is dat familierelaties en zakenrelaties kunnen worden gebruikt om geldstromen of begunstigers te verhullen, of omdat zij kunnen optreden namens of in het belang van de politiek prominente persoon. Om een effectieve controle uit te kunnen voeren ten aanzien van politiek prominente personen wordt het derhalve noodzakelijk geacht een vergelijkbaar onderzoek te verrichten naar hun naasten. Omdat in internationaal verband verhulling door naasten van politiek prominente personen als een reëel risico wordt gezien, is het verscherpt onderzoek naar die naasten een proportionele maatregel om dit risico te beperken.

Voor het verscherpt cliëntenonderzoek zal de instelling persoonsgegevens moeten verwerken. 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. Zoals de leden aangeven wordt het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of financieren van terrorisme aangemerkt als een zwaarwegend belang. Het verwerken van persoonsgegevens op grond van deze regelgeving wordt daarom als noodzakelijk en proportioneel bevonden. Dit neemt niet weg dat instellingen zeer zorgvuldig moeten omgaan met de privacy van betrokken personen. 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 vervangen door de Algemene verordening gegevensbescherming die inmiddels van toepassing is. Ter uitvoering van de verordening gelden in Nederland de regels van de Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming. Deze regels over de bescherming van persoonsgegevens zijn onverkort van toepassing bij de dienstverlening die onder de Wwft valt.

Overig

De leden van de D66-fractie constateren dat een wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn reeds is aangenomen in het Europees Parlement ten

behoefte van het bestrijden van witwasactiviteiten middels virtuele valuta gebaseerd op blockchaintechnologie. Zij vragen of het klopt dat in deze wijziging van de richtlijn wordt bepaald dat «custodian wallet providers» cliëntenonderzoek dienen te verrichten wanneer virtuele valuta worden verruild tegen reguliere valuta. Acht de regering deze voorgestelde wijziging van de richtlijn voldoende ter bestrijding van witwasactiviteiten van virtuele valuta, voor zover deze virtuele munten in toenemende mate gebruikt kunnen worden zonder omgewisseld te worden in reguliere valuta?

Het is juist dat «custodian wallet providers» en omwisselplatforms voor virtuele valuta naar reguliere valuta met de voorgenomen wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn onder het bereik van de Wwft gebracht worden. Dit houdt in dat zij verplicht worden om cliëntenonderzoek te verrichten en dat zij ongebruikelijke transacties te melden bij de Financiële Inlichtingen Eenheid.

De regering acht deze maatregelen op dit moment passend en proportioneel. Het gebruik van virtuele valuta als betaalmiddel of bij omwisseling naar andere virtuele valuta komt nauwelijks voor en bovendien wordt er dan vaak gebruik gemaakt van de diensten van een «custodian wallet provider», die door de wijziging van de richtlijn onder het toepassingsbereik van de Wwft wordt gebracht.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra