

bureau Brandeis

Sophialaan 8 1075 BR Amsterdam | Postbus 69266 1060 CH Amsterdam
+31 (0)20 7606 505 info@bureaubrandeis.com
bureaubrandeis.com

T.a.v. de minister van
Economische Zaken, de
minister van Financiën en
de minister van Justitie
en Veiligheid

**Consultatie Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en
terrorismedinanciering (Iwt) implementeert richtlijn (EU) 2024/1640
(AMLD6).**

(On)mogelijkheid van het publiceren van een aanwijzing

Amsterdam, 29 augustus 2025 Geachte ministers,

Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de internetconsultatie van het wetsvoorstel voor de Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismedinanciering ("Implementatiewet"). Meer in het bijzonder verzoeken wij om duidelijkheid over de grondslag voor het al dan niet publiceren van besluiten tot het opleggen van bepaalde soorten aanwijzingen (zoals opgesomd in artikel 4.3 van het wetsvoorstel).

Achtergrond gelet op huidige Wwft (i.e. implementatie AMLD4)

In dat verband merken wij ten eerste op dat de huidige Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme ("Wwft") niet lijkt te voorzien in een bevoegdheid om een besluit tot het opleggen van een aanwijzing ex artikel 28 Wwft te publiceren. Wij lichten dit toe.

Artikel 32f Wwft bevat twee grondslagen voor toezichthoudende autoriteiten om bepaalde (handhavings)besluiten op grond van de Wwft openbaar te maken.

- Ten eerste kunnen zij besluiten tot het opleggen van bestuurlijke sancties in de zin van artikel 5:2 lid 1 onder a Algemene wet bestuursrecht ("Awb"), openbaar maken.
- Ten tweede kunnen zij besluiten tot het *'wegens een overtreding beëindigen of beperken van een recht of bevoegdheid alsmede het opleggen van een verbod'* openbaar maken. Uit de memorie van toelichting bij de huidige Wwft volgt dat de wetgever hiermee heeft beoogt om toezichthoudende autoriteiten een grondslag te geven om de handhavingsmaatregel genoemd in artikel 32c Wwft openbaar te maken, welke maatregel strekt tot het tijdelijk onttrekken van de bevoegdheid om bepaalde functies uit te oefenen.¹ Hiermee heeft de wetgever het bestuurlijke sanctiebegriff opgerekt, zodat ook een handhavingsbesluit ex artikel 32c Wwft onder het openbaarmakingsregime valt.

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 808. Nr. 3, p. 74.

In een uitspraak van 24 maart 2024 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (“CBB”) bevestigd dat een besluit tot het opleggen van een aanwijzing op grond van artikel 28 Wwft niet is aan te merken als een bestuurlijke sanctie ex artikel 5:2 lid 1 onder a Awb.²

Nu de aanwijzing dus niet kwalificeert als bestuurlijke sanctie, kan deze niet op die grondslag openbaar worden gemaakt.

Het bestuurlijke sanctie-begrip wordt voor de toepassing van artikel 32f Wwft zoals gezegd wel uitgebreid ten opzichte van de betekenis die het heeft op grond van artikel 5:2 lid 1 onder a Awb, maar onder deze uitbreiding is de aanwijzing als bedoeld in artikel 28 Wwft niet meegenomen (maar slechts artikel 32c Wwft).

Nu vaststaat dat de aanwijzing ex artikel 28 Wwft geen bestuurlijke sanctie is in de zin van artikel 5:2 lid 1 onder a Awb en de aanwijzing ex artikel 28 Wwft niet onder het uitgebreide sanctiebegrip van artikel 32f lid 3 Wwft valt, althans niet als zodanig wordt genoemd, is er in de huidige Wwft kennelijk geen grondslag voor het publiceren van een aanwijzing ex artikel 28 Wwft.

Wetsvoorstel Implementatiewet onduidelijk over openbaarmaking besluiten tot het opleggen van een aanwijzing

Ook de Implementatiewet lijkt niet in een bevoegdheid voor openbaarmaking van een aanwijzing (artikel 4.3 Implementatiewet) te voorzien.

De concept-memorie van toelichting bij de Implementatiewet lijkt op dit punt grotendeels gekopieerd uit de toelichting bij de AMLD4. Weliswaar wordt voor de publicatie van besluiten het bestuurlijke sanctiebegrip opnieuw uitgebreid – het publicatieregime geldt ook voor besluiten als bedoeld in artikel 4.10 (tijdelijk ontszeggen bevoegdheid) en artikel 4.11 (afstand UBO-belang) – maar deze aanvulling strekt wederom niet uit tot aanwijzingen als bedoeld in artikel 4.3 Implementatiewet.³

Bovendien lijkt de Implementatiewet op dit punt niet in lijn met AMLD6.

Artikel 4.3 Implementatiewet betreft een implementatie van artikel 56 lid 2 AMLD6, welk artikel onderscheid maakt tussen verschillende soorten administratieve maatregelen. Artikel 4.3 Implementatiewet merkt al deze maatregelen aan als aanwijzingsbevoegdheden. Op zichzelf levert dat geen probleem op.

² CBB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:223; zie ook R. Stijnen onder CBB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:223, AB 2024/247 en S.M.C. Nuijten onder CBB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:223, JOR 2024/113.

³ Concept-memorie van toelichting bij artikel 4.13 Implementatiewet: “[...] De verplichting tot openbaarmaking heeft betrekking op besluiten tot het opleggen van bestuurlijke sancties. Om aan te sluiten bij de bestuurlijke sancties die in richtlijn worden genoemd, wordt het begrip bestuurlijke sanctie voor de toepassing van de artikelen 4.13 tot en met 4.16 uitgebreid ten opzichte van de betekenis die het heeft op grond van artikel 5:2, eerste lid, onderdeel a, van de Awb. Dit betekent dat het publicatieregime ook geldt voor een besluit als bedoeld in artikel 4.10 en 4.11, dat strekt tot het tijdelijk ontszeggen van de bevoegdheid om bepaalde functies uit te oefenen of afstand te doen van het UBO-belang.”

bB

Het wordt echter problematisch wanneer we kijken op welke wijze het wetsvoorstel beoogt om het publicatieregime van de AMLD6 te implementeren.

Naast het openbaar maken van boetes en dwangsommen, regelt artikel 58 AMLD6 namelijk de openbaarmaking van specifieke administratieve maatregelen. Dit betreft de administratieve maatregelen genoemd in artikel 56 lid 2 onder c t/m g AMLD6.

Op basis van de AMLD6 is er dus geen grondslag om de administratieve maatregelen ex artikel 56 lid 2 onder a en b AMLD6 openbaar te maken:

- a) Doen van aanbevelingen; en
- b) Meldingsplichtige entiteiten te gelasten hieraan te voldoen, onder meer door specifieke corrigerende maatregelen uit te voeren;

De Implementatiewet en de concept-memorie van toelichting maken echter geen onderscheid tussen de onmogelijkheid om administratieve maatregelen⁴ genoemd onder artikel 56 lid 2 onder a en b AMLD6 enerzijds en de mogelijkheid om de overige administratieve maatregelen genoemd in artikel 56 lid 2 onder c t/m g AMLD6 anderzijds, openbaar te maken.

Voor zover de wetgever beoogt dat – conform AMLD6 – bepaalde aanwijzingsbesluiten (genoemd onder artikel 56 lid 2 onder c t/m g AMLD6) wel openbaar moeten kunnen worden gemaakt, dan moet daarvoor bovendien een concrete grondslag worden gecreëerd in de Implementatiewet. Bijvoorbeeld door het bestuurlijke sanctiebegrip voor dit type besluiten op te rekken, of – wat zuiverder lijkt – door net als bij de Instellingswet ACM is gebeurd, dit type aanwijzingen concreet aan te merken als besluiten die voor openbaarmaking in aanmerking komen.

Los van het feit dat de AMLD6 in artikel 58 niet voorziet in openbaarmaking van de administratieve maatregelen genoemd in artikel 56 lid 2 onder a en b, ligt het ook anderszins niet in de rede dat die aanwijzingsbevoegdheden voor openbaarmaking in aanmerking komen.

Deze aanwijzingsbevoegdheden (doen van aanbevelingen, specifieke corrigerende maatregelen voorschrijven) betreffen immers bij uitstek laagdrempelige maatregelen die toezichthouders kunnen opleggen om normconform gedrag te bewerkstelligen. De wetgever heeft bijvoorbeeld bij invoering van de Awb het wenselijk geacht om bestuursorganen in sommige gevallen de mogelijkheid te bieden eerst te concretiseren welke verplichtingen uit een overtreden norm voortvloeien, voordat naleving van die verplichtingen daadwerkelijk kan worden afgedwongen.⁵

⁴ In het wetsvoorstel ‘aanwijzingsbevoegdheden’ genoemd.

⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 84.

Juist omdat openbaarmaking van handhavingsmaatregelen door toezichthouders diffamerend is voor betrokkenen,⁶ moeten toezichthouders de mogelijkheid houden om bepaalde gedragslijnen af te dwingen zonder dat deze in beginsel openbaar worden gemaakt.⁷

Kortom, het verdient aanbeveling om de Implementatiewet en de concept-toelichting ten aanzien van de (on)mogelijkheid van de openbaarmaking van besluiten tot het opleggen van (specifieke) aanwijzingen in lijn te brengen met de AMLD6. Dit met inachtneming van het feit dat aanwijzingen in de huidige nationale doctrine niet kwalificeren als bestuurlijke sanctie, maar als zelfstandige last.

Voor een nadere toelichting zijn wij uiteraard graag bereid.

Met vriendelijke groet,

Casper Rooijackers en Anna Sträter

⁶ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 13 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:6261, r.o. 3.4.

⁷ Voor zover de toezichthouder zou menen dat een gedragslijn die zij in een individueel geval oplegt in bredere zin relevant zou kunnen zijn voor een relevante sector, dan kan zij daar in algemene zin *guidance* over geven (bijvoorbeeld op haar website). Het is daarvoor niet nodig om een concreet aanwijzingsbesluit waarin betrokkenen met naam en toenaam worden genoemd te publiceren.