

Consultatieverslag Uitvoeringsbesluit Wwft 2018

1. Inleiding

In de periode van 31 januari 2018 tot en met 28 februari 2018 is het ontwerp voor het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 publiek geconsulteerd. Met deze consultatie is een ieder in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de voorgenomen wijzigingen en de mogelijkheid geboden om op het ontwerpbesluit, alsmede op de nota van toelichting, te reageren.

Het ontwerpbesluit strekt tot implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn¹ op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. De vierde anti-witwasrichtlijn beoogt door middel van preventieve maatregelen het witwassen van uit criminaliteit verkregen geld of het aanwenden van gelden of voorwerpen voor terroristische doeleinden, met gebruikmaking van het financieel stelsel, aan te pakken. De implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn krijgt hoofdzakelijk zijn beslag in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), waarin wordt voorzien met het wetsvoorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn.² Het ontwerp voor het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 vormt hierop een aanvulling.

De belangrijkste wijzigingen waarin het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 ten opzichte van huidig recht voorziet zijn de volgende.

In de eerste plaats leidt de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn tot een wijziging van het begrip 'politiek prominente persoon'. Dit begrip wordt in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 uitgewerkt. Daarmee wordt voorzien in een uitbreiding van het begrip politiek prominente persoon met (kort gezegd) bestuurders van een internationale organisatie en leden van het bestuur van een politieke partij. Het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 voorziet daarnaast in een nadere uitwerking van de begripsomschrijving van uiteindelijk belanghebbende (UBO). De vierde anti-witwasrichtlijn laat de kern van het begrip UBO ongewijzigd, maar voorziet in een gewijzigde uitwerking van dit begrip, die in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 tot uitdrukking komt. In de derde plaats komen bepalingen die deel uitmaakten van het Uitvoeringsbesluit Wwft en waarin verwezen wordt naar cliënten waarnaar in alle gevallen vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan worden verricht, te vervallen. De implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn leidt ook tot wijzigingen in de indicatoren voor het melden van ongebruikelijke transacties. Daarbij wordt onder meer voorzien in indicatoren voor het melden van een ongebruikelijke transactie door de instellingen die nieuw onder de verplichtingen van de Wwft komen te vallen (aanbieders van kansspelen en personen en vennootschappen die in goederen handelen en betalingen in contant geld doen of ontvangen van EUR 10.000,- of meer). Tot slot wordt de indeling van overtredingen in

¹ Richtlijn (EU) nr. 2015/849/EC van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU L 141/73)

² Kamerstukken 34 808.

boetecategorieën in het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector gewijzigd, om de boetehoogte van overtredingen van de Wwft in lijn te brengen met de vierde anti-witwasrichtlijn.

2. Consultatiereacties

Naar aanleiding van de consultatie van het ontwerpbesluit zijn in totaal 22 openbare en 8 niet openbare reacties ontvangen via de website www.internetconsultatie.nl. De openbare reacties zijn afkomstig van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, VAN Kansspelen, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), PWC Belastingadviseurs, Dutch Fund and Asset Management Association, de Nederlandse Orde van Advocaten, de gecombineerde commissie vennootschapsrecht, Register Belastingadviseurs, de Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen, Familiebedrijven Nederland, VNO-NCW, Nauta Dutilh, de Nederlandse Vereniging van Makelaars, VBO Makelaars en VastgoedPRO gezamenlijk (de gezamenlijke makelaarsorganisaties), CMS, de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland, het Verbond van Verzekeraars, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Orde van Administratie en Belastingdeskundigen en Full Finance Consultants gezamenlijk, Bosse Notaris, Stichting Colperfo, HVK Stevens en één particulier. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft voorts advies uitgebracht over het ontwerpbesluit.

Naar aanleiding van de consultatiereacties zijn het ontwerpbesluit en de nota van toelichting op verschillende punten aangepast. In het navolgende worden de ontvangen reacties, voor zover relevant, per thema en op hoofdlijnen besproken.

3. Politiek prominente personen

In diverse consultatiereacties is aandacht besteed aan de omschrijving van 'prominente publieke functies' in het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Naar aanleiding van de ontvangen consultatiereacties wordt, conform de begripsomschrijving van politiek prominent persoon in de vierde anti-witwasrichtlijn, verduidelijkt dat 'middelbare of lagere functionarissen' niet vallen onder de in het ontwerpbesluit bedoelde prominente publieke functies. Prominente publieke functies zijn invloedrijke functies die een hoger risico op bijvoorbeeld corruptie met zich brengen. Functionarissen die een functie op lager niveau bekleeden, worden geacht in een minder invloedrijke positie te verkeren waardoor de risico's op bijvoorbeeld witwassen of corruptie op voorhand kleiner worden geschat. Ook bestuursleden van lokale politieke partijen, waar in de consultatiereacties door bijvoorbeeld VNO-NCW, de gezamenlijke makelaarsorganisaties en de NVB op is gewezen, dienen om die reden niet als politiek prominent persoon te worden aangemerkt. De risicogebaseerde benadering van de Wwft brengt echter wel met zich dat ook ten aanzien van deze personen een verscherpt cliëntenonderzoek noodzakelijk kan zijn vanwege de risico's die zich in een concreet geval voordoen.

In verschillende consultatiereacties is daarnaast verzocht om een verduidelijking van de opgenomen prominente publieke functies. Hieraan is in de tekst van het ontwerpbesluit geen gevolg gegeven. De omschrijving van functies die als 'prominente publieke functies' worden

aangemerkt is niet limitatief. Dit volgt uit het woord 'zoals' in artikel 3, negende lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn en wordt in het ontwerpbesluit verduidelijkt. Dit niet-limitatieve karakter brengt met zich dat bij algemene maatregel van bestuur niet kan worden voorzien in een opsomming van alle functies die het betreft, maar volstaan moet worden met een generieke omschrijving. Aan een opsomming van exacte functies staat bovendien in de weg dat de omschrijving van 'prominente publieke functies' in het onderhavige besluit ook toepasbaar moet zijn op functies in het buitenland.

Onderkend wordt echter dat het ontbreken van een lijst met exacte functies van invloed is op de inspanningen die een instelling moet verrichten in het kader van het cliëntenonderzoek. Om die reden zal, conform de guidance van FATF³ en in lijn met het politiek akkoord dat is bereikt over wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn⁴, bij de herziening van de 'Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en Sanctiewet (Sw)'⁵ een lijst worden gepubliceerd van de specifieke functies die in Nederland in ieder geval onder de opgenomen categorieën 'prominent publieke functies' vallen. Met deze leidraad en voornoemde lijst in het bijzonder wordt beoogd de instellingen die binnen de reikwijdte van de Wwft vallen, te ondersteunen.

4. Uiteindelijk belanghebbende

Naar aanleiding van de ontvangen consultatiereacties met betrekking tot de uitwerking van de begripsomschrijving van UBO zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd in het ontwerp Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

De consultatiereacties hebben er in de eerste plaats toe geleid dat het onderscheid dat in de vierde anti-witwasrichtlijn in de begripsomschrijving van UBO wordt gemaakt tussen juridische entiteiten en juridische constructies, in het onderhavige besluit meer is toegespitst op de in Nederland voorkomende rechtsvormen. Zo wordt voor de uitwerking van de begripsomschrijving van UBO voor stichtingen aangesloten bij de uitwerking van het UBO-begrip voor vennootschappen en andere juridische entiteiten. Het betreft artikel 3, zesde lid, onderdeel a, van de vierde anti-witwasrichtlijn. Hiermee wordt onderkend dat een stichting in Nederland rechtspersoonlijkheid heeft en qua vorm en functie beter vergelijkbaar is met de overige rechtspersonen dan met trusts. Als gevolg van deze wijzigingen dienen tot de UBO's van een stichting onder andere de natuurlijke persoon of personen die direct of indirect meer dan 25% van het eigendomsbelang in de stichting houden. Daarbij wordt tot het eigendomsbelang in het geval van stichtingen een recht op overschot na vereffening verstaan.

Voor kerkgenootschappen wordt, net als voor besloten en naamloze vennootschappen, een eigenstandige uitwerking van het begrip van UBO opgenomen. Daarmee wordt rekening gehouden

³ FATF guidance on politically exposed persons, juni 2013, beschikbaar via: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>.

⁴ Beschikbaar via: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/>.

⁵ Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2011/02/21/algemene-leidraad-wet-ter-voorkoming-van-witwassen-en-financiering-van-terrorisme-wwft-en-sanctiewet-sw>.

met de bijzondere status die aan deze rechtspersoon toekomt op grond van artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Naar aanleiding van verschillende consultatiereacties, waaronder van de Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen, wordt verduidelijkt dat de uitzondering voor beursgenoteerde vennootschappen waarop reeds openbaarmakingsvereisten van toepassing zijn, eveneens geldt voor 100% dochtermaatschappijen van deze beursgenoteerde vennootschappen. Omdat in deze gevallen de UBO's van de dochtermaatschappij dezelfde zijn als de UBO's van de beursgenoteerde vennootschap, kan deze uitzondering zich ook tot de dochtermaatschappij van de beursgenoteerde vennootschap uitstrekken.

Daarnaast is de reikwijdte van het begrip hoger leidinggevend personeel verduidelijkt voor de toepassing van het UBO-begrip. Tot het hoger leidinggevend personeel worden op grond van de Wwft de dagelijks beleidsbepalers van een Wwft-instelling gerekend, alsmede de leidinggevendenden binnen een instelling direct onder dat niveau die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden van invloed zijn op de blootstelling van een instelling aan de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme. Deze begripsomschrijving sluit aan bij de functie van het hoger leidinggevend personeel van Wwft-instellingen bij het risicomanagement van instellingen en het aangaan van zakelijke relaties met cliënten, op grond van de Wwft, maar is niet één op één toepasbaar bij het identificeren van de UBO's van een juridische entiteit. Om die reden wordt bepaald dat ten behoeve van het identificeren van de UBO('s) van een juridische entiteit onder het hoger leidinggevend personeel uitsluitend het statutair bestuur moet worden verstaan. In het geval van personenvennootschappen, die geen statutair bestuurders kennen, dienen de vennoten tot het hoger leidinggevend personeel te worden gerekend.

Daarnaast zijn de verwijzingen naar het 'rechtstreeks' of 'onrechtstreeks' houden van aandelen, stemrechten of eigendomsbelang vervangen door het 'direct' of 'indirect' houden daarvan. Daarmee wordt niet langer de bewoording van de vierde anti-witwasrichtlijn gevolgd, maar gekozen voor een bewoording die in Nederland meer gebruikelijk is. Hiermee wordt geen wijziging van inhoudelijke betekenis beoogd.

Tot slot is er door verschillende respondenten toe opgeroepen om in de wet- en regelgeving met betrekking tot het centrale register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden zoveel mogelijk een gelijklopende begripsomschrijving te hanteren als in de Wwft en het onderhavige besluit. Naar aanleiding van deze reacties is in de ontwerpnota van toelichting verduidelijkt dat bij de totstandkoming van het register met informatie over UBO's zal worden aangesloten bij de uitwerking van het begrip UBO in het onderhavige besluit, behoudens de uitzonderingen voor bepaalde, in het voorstel voor de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden nader te benoemen, juridische entiteiten.⁶

⁶ Zie in dit kader het ontwerpvoorstel Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden, beschikbaar via www.internetconsultatie.nl. Hierin wordt onder meer bepaald van welke juridische entiteiten informatie over UBO's centraal zal worden geregistreerd.

5. Regeldruk

In diverse consultatiereacties is aandacht gevraagd voor de gevolgen van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn voor de regeldruk. Daarbij is in een aantal gevallen aangegeven dat deze gevolgen, blijkens de regeldruk paragraaf in de ontwerpnota van toelichting, worden onderschat.

Naar aanleiding van de ontvangen consultatiereacties en het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk zijn in de ontwerpnota van toelichting de gevolgen voor de regeldruk verder in kaart gebracht. Het wordt onderkend dat de verplichtingen die voor instellingen voortvloeien uit de vierde anti-witwasrichtlijn aanzienlijke gevolgen hebben voor de regeldruk. Gelet op het doel van deze regelgeving, het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme, worden deze gevolgen – zowel internationaal, als nationaal – proportioneel geacht.

De gevolgen die de onderhavige wet- en regelgeving met zich brengen worden voorts doorlopend gemonitord. Waar mogelijk zullen instellingen worden ondersteund bij de naleving hiervan, bijvoorbeeld door middel van de leidraden van de Rijksoverheid en de toezichthouders.

6. Overig

In het voorgaande zijn de belangrijkste onderwerpen die in de consultatiereacties naar voren zijn gekomen, besproken. Voor zover de consultatiereacties niet inhoudelijk waren en geen afweging behoeven, zijn deze in het onderhavige verslag en in de consultatieparagraaf in de ontwerpnota van toelichting buiten beschouwing gelaten.

In verschillende consultatiereacties is tot slot ingegaan op het registreren van informatie over uiteindelijk belanghebbenden (het UBO-register). Deze bepalingen uit de richtlijn worden middels een separaat wetsvoorstel in de Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd. De consultatiereacties die op het UBO-register betrekking hadden, worden om die reden bij de totstandkoming van laatstgenoemd wetsvoorstel betrokken.

7. Vervolg

Het ontwerpbesluit zal, via de Ministerraad, worden toegezonden aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Daarmee wordt de toezegging van de minister van Financiën tijdens de plenaire behandeling van het voorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn gestand gedaan. Beide Kamers der Staten Generaal krijgen op deze wijze gedurende vier weken de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit, voordat het ontwerpbesluit aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd en vervolgens zal worden vastgesteld.

Beoogd wordt dat de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn en het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 gelijktijdig in werking treden, zo spoedig mogelijk na totstandkoming. De implementatietermijn van de vierde anti-witwasrichtlijn is op 26 juni 2017 verstreken.

Tot slot zal er aan het wetsvoorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn en het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 een ministeriële regeling worden gekoppeld. Een voorstel voor deze regeling zal eveneens openbaar worden geconsulteerd.