

Reactie van de Nederlandse Vereniging van Banken Op de voorstellen voor het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie- uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen)

De Nederlandse Vereniging van Banken (“NVB”) heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel met het doel de poortwachtersfunctie beter te kunnen invullen door het vergroten van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen Wwft-instellingen.

In Nederland gaat naar schatting jaarlijks voor 16 miljard euro aan crimineel geld rond, voor het overgrote deel gerelateerd aan drugshandel. Nederlandse banken hebben vanuit hun poortwachtersrol een belangrijke functie bij het beschermen van de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel en het buiten houden van crimineel geld.

In het kader daarvan monitoren banken onder meer voortdurend transacties van hun klanten met als doel het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering. Banken hebben te maken met 9,8 miljard betaaltransacties per jaar; dat zijn 27 miljoen transacties per dag. Mogelijke ongebruikelijke transacties melden zij bij de Financial Intelligence Unit (FIU). In 2018 ging het daarbij om 68.000 meldingen. 15.000 daarvan werden door de FIU als verdacht aangemerkt.

Vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid werken de banken actief aan de verbetering van de effectiviteit van hun transactiemonitoring om het rendement van signalering, opsporing, vervolging en veroordeling van criminaliteit aanzienlijk te verhogen. Door het combineren van transacties van de verschillende banken kunnen mogelijk criminele geldstromen naar verwachting beter in kaart worden gebracht. Banken hebben – zoals zij in september vorig jaar hebben aangekondigd - de ambitie om samen een organisatie op te richten die betalingstransacties gezamenlijk gaat monitoren: Transactie Monitoring Nederland (TMNL).

Naast het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door banken, is het voor de effectiviteit van de strijd tegen witwassen noodzakelijk te komen tot een nationale (keten-)aanpak. Het Plan van Aanpak witwassen dat de ministers Hoekstra (Financiën) en Grapperhaus (Justitie en Veiligheid) in juli 2019 presenteerden, ondersteunen de banken. Het wetsvoorstel dat nu wordt geconsulteerd is daarvan een onderdeel. Dit wetsvoorstel heeft onder ander als doel om de belemmeringen om te komen tot TMNL weg te nemen.

In algemene zin is de NVB positief over het wetsvoorstel, maar om nog effectiever te zijn in de monitoring en het buiten houden van klanten met ontoelaatbare integriteitsrisico's zijn enkele aanpassingen in het wetsvoorstel nodig.

Naar aanleiding van het consultatiedocument hebben wij een aantal observaties en voorstellen, die wij hierbij onder de aandacht brengen. Een samenvatting van de belangrijkste punten is hieronder opgenomen. Een nadere toelichting hierop en de overige aandachtspunten die verduidelijking nodig hebben zijn opgenomen in de bijlage.

Gezamenlijke Transactiemonitoring

De NVB kan zich goed vinden in het voorstel om artikel 10 Wwft aan te passen, zodat er een grondslag wordt gecreëerd om onder meer gezamenlijke transactiemonitoring (hierna: TMNL) mogelijk te maken.

Wel stelt de NVB voor om:

1. Uitbesteding van transactiemonitoring

De NVB is blij met het voorstel om artikel 10 Wwft aan te passen. Daarmee wordt het gezamenlijk monitoren van transacties mogelijk. Wel stelt de NVB voor om in artikel 10 niet

alleen te verwijzen naar “artikel 3, eerste en tweede lid”. De overige leden zijn immers onverkort van toepassing op het cliëntenonderzoek dat wordt uitbesteed. Om onnodig puzzelwerk te voorkomen is een verwijzing naar heel artikel 3 opportuun.

2. Uitwisselen van transactiegegevens

Voor een kwalitatieve en effectieve analyse van transacties is het voor banken die samenwerken bij transactiemonitoring ook noodzakelijk om meldingen aan de FIU tussen instellingen en met TMNL te kunnen delen. Het is dan dus ook mogelijk om met instellingen die niet direct betrokken zijn bij een transactie deze informatie te delen. Het huidige artikel 23 beperkt die mogelijkheid echter.

3. Meldplicht

Ter voorkoming van onduidelijkheid of TMNL namens de bank ongebruikelijke transacties kan melden bij FIU, stelt de NVB voor om expliciet in de wet en de MvT op te nemen dat het mogelijk is dat TMNL namens de bank aan de vereisten van meldplicht kan voldoen.

4. Periodieke evaluatie

De voorbereiding voor het tot stand laten komen van TMNL zijn in volle gang. Gedurende dit proces komen de banken in gezamenlijkheid vraagstukken tegen die bepalend zijn voor de effectiviteit van de toekomstige transactiemonitoringdatabase. Parallel aan dit proces maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om de poortwachtersfunctie van banken nog effectiever in te richten. Hoewel voortschrijdend inzicht hierbij grotendeels al wordt ondervangen, is het mogelijk dat toekomstige vraagstukken nog niet zijn getackeld. De NVB verzoekt daarom om 2 jaar na invoering een evaluatie van het wetsvoorstel te faciliteren. Dit maakt het mogelijk om sneller de gewenste ontwikkeling van TMNL te realiseren.

5. Periodiek overleg AP, Ministerie J&V, Financiën en NVB

Om nog effectiever de poortwachtersfunctie in te kunnen vullen is de mogelijkheid om persoonsgegevens uit te wisselen noodzakelijk. Ook in de samenwerking met publieke partijen in de keten van de aanpak van ondermijnende criminaliteit en in het bijzonder bij de aanpak van witwassen is het nodig bepaalde (persoons)informatie te kunnen delen dan wel te verwerken. In dit wetsvoorstel speelt dit op verschillende punten, namelijk bij het uitwisselen clientdossiers en het uitwisselen van transactiegegevens. De NVB zou graag zien dat periodiek - beginnend vóór afronding van dit wetsvoorstel – de Autoriteit Persoonsgegevens, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Financiën en de NVB gezamenlijk in overleg treden ten behoeve van praktische uitvoerbare oplossingen (bijvoorbeeld rol van incidentenwaarschuwingssysteem).

Uitwisselen van clientdossier/informatie

De NVB is positief over de mogelijkheid om client-informatie uit te kunnen wisselen. De manier waarop dat evenwel nu is verwoord, zal in de praktijk niet tot het gewenste effect leiden. Het overgrote deel van de nieuwe klanten wordt niet onderworpen aan een verscherpt cliëntenonderzoek. Zonder een verscherpt onderzoek is de bank dus – bij de gekozen oplossing - niet op de hoogte van de mogelijkheid dat een nieuwe klant door een andere instelling geweigerd is of waarvan de dienstverlening is beëindigd. De NVB stelt voor om in plaats van het voorgestelde artikel 9a een regeling op te nemen in de wet, waarin staat dat een bank die een relatie weigert of beëindigt op grond van artikel 5 Wwft en waar indicaties zijn dat de desbetreffende relatie betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme deze registreert in een incidentenwaarschuwingssysteem die aan de AVG/UAVG voldoet. Bij het aangaan van een nieuwe relatie toetsen banken en gedurende de relatie kunnen banken in het incidenten-waarschuwingssysteem toetsen of er negatieve signalen zijn die duiden op mogelijk hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering en nemen dat mee in het cliëntenonderzoek.

Een nadere toelichting op bovenstaande is hieronder opgenomen.

Uiteraard zijn wij graag bereid om deze schriftelijke reactie nader toe te lichten. Contactpersoon hiervoor is: Yvonne Willemsen (willemsen@nvb.nl) of tel: 020-5502832.

Bijlage

1. Uitbesteding

- 1.1 De NVB is blij met het voorstel om artikel 10 Wwft aan te passen. Daarmee wordt het gezamenlijk monitoren van transacties mogelijk. Dit sluit ook beter aan bij de 4^e anti-witwasrichtlijn. Wel stelt de NVB voor om in artikel 10 niet alleen te verwijzen naar “artikel 3, eerste en tweede lid”. De overige leden zijn immers onverkort van toepassing op het cliëntenonderzoek dat wordt uitbesteed. Om onnodig puzzelwerk te voorkomen is een verwijzing naar heel artikel 3 opportuun.

Voorstel: De NVB stelt voor hier generiek te verwijzen naar heel artikel 3 Wwft en in de memorie van toelichting expliciet op te nemen dat dit kan leiden tot de uitwisseling van het cliëntdossier en die persoonsgegevens die redelijkerwijs relevant geacht mogen worden om tot de beoogde gezamenlijke transactiemonitoring te kunnen komen.

- 1.2 De tekst gaat er vanuit dat de banken verwerkingsverantwoordelijken blijven en TMNL verwerker. Dat is vanuit privacy rechtelijk perspectief maar zeer de vraag: naarmate TMNL meer eigen bewegingsvrijheid krijgt om zelf doel en middelen van de verwerking te bepalen, dat wil zeggen waarop aangeleverde data wordt gecheckt en geanalyseerd, is de kans groot dat TMNL als zelfstandig verwerkingsverantwoordelijke wordt gekwalificeerd en juist niet als verwerker.

Voorstel: De NVB stelt voor om in de toelichting te verduidelijken dat TMNL haar processen en procedures conform de AVG zal moeten inrichten. Daaruit volgt automatisch dat kwalificatie verwerker, of zelfstandig verwerkingsverantwoordelijke relevant is.

2. Uitwisseling van het cliëntendossier tussen instellingen

- 2.1 Een van de doelen van het voorstel is om Wwft-instellingen de mogelijkheid te geven om cliënten die geweigerd zijn of waaraan de dienstverlening is gestaakt, vanwege ontoelaatbare integriteitsrisico's niet opnieuw bij een andere Wwft-instelling kunnen binnenkomen. Het voorgestelde artikel 9a Wwft biedt geen goede oplossing voor het geschetste probleem.

De gekozen oplossing verplicht banken om bij een verscherpt cliëntenonderzoek te onderzoeken of een andere bank diensten verleent, heeft verleend of heeft geweigerd. Een verscherpt cliëntenonderzoek is echter pas aan de orde in specifieke gevallen: een PEP die klant wil worden, een klant die gerelateerd is aan een land dat door de EU als een hoog risico is aangewezen en specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld omdat er signalen zijn rond de klant.

Het overgrote deel van de nieuwe klanten wordt niet onderworpen aan een verscherpt cliëntenonderzoek. Zonder een verscherpt onderzoek is de bank dus - bij de gekozen oplossing - niet op de hoogte van de mogelijkheid dat een nieuwe klant door een andere instelling geweigerd is of waarvan de dienstverlening is beëindigd. Op deze manier kunnen eerder geweigerde klanten dus nog steeds ongemerkt een nieuwe relatie aan gaan bij een nieuwe bank. Zoals ook wordt opgemerkt in het Bijlage I bij plan van aanpak witwassen: Onderzoek informatie-uitwisseling onder 4.4: “De klant is waarschijnlijk niet herkenbaar als geweigerde klant ..”.

Verder is het onduidelijk hoe de bank moet onderzoeken of een andere bank diensten verleent, heeft verleend of geweigerd. Moet de bank dat aan de klant vragen? De kans dat kwaadwillende klanten naar waarheid antwoorden is klein.

Om aan deze bezwaren tegemoet te komen is een regeling nodig waarin staat dat een bank die een relatie weigert of beëindigt op grond van artikel 5 Wwft bevoegd is om dit te registreren en te raadplegen bijvoorbeeld door een incidentenwaarschuwingssysteem voor dit doel op te richten.

Voordeel van een waarschuwingssysteem zoals nu ook al door de banken gebruikt in het kader van de Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen (IFI) en die aan de voorwaarden van de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG/UAVG) voldoet is dat voor de klant ook transparant is dat hij geregistreerd wordt, en voor welke periode (bijvoorbeeld voor maximaal 8 jaar). Klanten die het niet eens zijn met de registratie hebben hier direct rechtsmiddelen tegen. Bij het aangaan van een nieuwe relatie toetsen banken en gedurende de relatie kunnen banken in het incidenten-waarschuwingssysteem toetsen of er negatieve signalen zijn die duiden op mogelijk hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering en nemen dat mee in het cliëntenonderzoek.

Toelichting: Het is op dit moment niet mogelijk klanten met ontoelaatbare integriteitsrisico's op te nemen in het huidige incidentenwaarschuwingssysteem (IFI). Voor opname is bijvoorbeeld nu nog vereist dat er sprake moet zijn van feiten waarvan in principe aangifte is of wordt gedaan bij een opsporingsambtenaar. En dat is bij deze groep meestal niet aan de orde. Voordeel van de voorgestelde oplossing is de aansluiting op de bestaande praktijk en infrastructuur, waarbij er ook voor de klant meer waarborgen zijn, doordat hij weet welke informatie over hem gedeeld zal gaan worden en hij daar vooraf bezwaar tegen kan maken.

Verder vragen we aandacht voor de verplichtingen die voortvloeien uit artikelen 4:71f en 4:71g Wft (de basisbetaalrekening). Deze regeling kent slechts stringente uitzonderingen om klanten uiteindelijk te kunnen weigeren. Art. 9a Wwft lijkt hier een aanvullend regime op te introduceren hetgeen tenminste in de artikelen 4:71f en 4:71g Wft vervat zou moeten worden.

Voorts wordt ten aanzien van 9a Wwft beschreven dat dit artikel geen terugwerkende kracht zou beogen. De verplichting zou alleen gelden voor integriteitsrisico's die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn gebleken. Echter uit 'gebleken' volgt wel dat het ook om oude integriteitsschendingen kan gaan die pas na inwerkingtreding aan het licht komen. Dit kan in de praktijk tot de nodige discussies leiden.

Daarnaast is het twijfelachtig of de tekst een afdoende grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens als onderdeel van het 'informatieverzoek' door de bevroegde instelling biedt. Art. 9a, met name lid 3, biedt weliswaar een grondslag voor de verstrekking van strafrechtelijke gegevens, maar niet voor de verstrekking van niet-strafrechtelijke gegevens. Ook is deze verwerking beperkt. In 2.2.2. van de MvT is opgenomen dat *'alleen transacties mogen worden gedeeld en niet de meldingen van ongebruikelijke transacties op grond van die transacties zijn gedaan bij de FIO-Nederland.'* Hoewel de meldingen van ongebruikelijke transacties niet zullen worden gedeeld, kunnen indicatoren die met zich meebrengen dat er (mogelijk) een melding is gedaan wel onderdeel zijn van de 'transacties' die worden verstrekt. We zouden verwachten dat de bevroegde instelling, naast eventuele strafrechtelijke gegevens en voor zover relevant, ook niet-strafrechtelijke gegevens verstrekt als een klant eerder dienstverlening bij deze instelling heeft afgenomen.

Voorstel: De NVB stelt voor om in plaats van het voorgestelde artikel 9a een regeling op te nemen in de wet, waarin staat dat een bank die een relatie weigert of beëindigt op grond van artikel 5 Wwft en waar indicaties zijn dat de desbetreffende relatie betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme deze registreert in een incidentenwaarschuwingssysteem die aan de AVG/UAVG voldoet. Bij het aangaan van een nieuwe relatie toetsen banken en gedurende de relatie kunnen banken in het incidenten-waarschuwingssysteem toetsen of er negatieve

signalen zijn die duiden op mogelijk hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering en nemen dat mee in het cliëntenonderzoek.

- 2.2 De huidige wetgeving biedt volgens de NVB momenteel geen werkbare mogelijkheid om de persoonsgegevens interbancair uit te wisselen bij weigeren of beëindigen van de relatie met de client voor dit doel. Het is daarom van belang om hiervoor een wettelijke verankering van de bevoegdheid te krijgen. Er is een verankering nodig waarin staat dat een bank die een relatie weigert of beëindigt op grond van artikel 5 Wwft bevoegd is om dit te registreren en te raadplegen bijvoorbeeld door een incidentenwaarschuwingssysteem voor dit doel op te richten.
- 2.3 Onderdeel 3 van de MvT spreekt over de gegevensbescherming. De NVB stelt voor dat in dit onderdeel een onderscheid wordt gemaakt tussen de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van een gezamenlijke transactiemonitoring door het oprichten van een TM Utility en de grondslag voor het weigeren of beëindigen van de relatie met de client op grond van artikel 5 Wwft. Het gaat om twee soorten verwerkingen. Nu is dit onduidelijk.
- 2.4 Op pagina 8 van de MvT wordt verwezen naar het bewaren en actueel houden van de persoonsgegevens. Dit zou kunnen betekenen dat wanneer de tenaamstelling van een rekening wijzigt, de bank de rekeninggegevens van alle opdrachten uit het verleden in de transactiedatabase geactualiseerd moeten worden.

De NVB gaat er van uit dat dit geen betrekking heeft op de transacties, maar dat hier wordt verwezen naar de gegevens in de clientdatabase van de bank.

Voorstel: Ter voorkoming van misverstanden stelt de NVB voor de eerste zin op pagina 8 van de MvT: “Ook moeten de persoonsgegevens noodzakelijk is” te verwijderen.

3. Uitwisselen van transactiegegevens bij gezamenlijke transactiemonitoring

- 3.1 Het voorgestelde artikel 34b maakt het mogelijk om gegevens over transacties uit te wisselen tussen banken en is zeker nuttig. In dit artikel wordt de wettelijke grondslag gecreëerd om transactiegegevens, waaronder (bijzondere) persoonsgegevens en mogelijk persoonsgegevens die zouden kunnen kwalificeren als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, te mogen delen, analyseren en nader gebruiken voor dit specifiek doel. De NVB denkt graag met het ministerie en met de AP mee over de vraag of aanvullende waarborgen in de tekst van de wet of elders noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de uitwisseling plaatsvindt conform het bepaalde in de AVG/UAVG. Hierbij verwijst de NVB ook graag naar punt 5 van inleiding van dit document.
- 3.2 Voor een kwalitatieve en effectieve analyse van transacties is het voor banken die samenwerken bij transactiemonitoring ook noodzakelijk om meldingen aan de FIU tussen instellingen en met TMNL te kunnen delen.

Het huidige artikel 23 Wwft beperkt die mogelijkheden echter. Weliswaar geeft artikel 23 lid 6 Wwft enige mogelijkheden om andere instellingen te informeren. Maar dat gaat niet zo ver dat deelnemers aan een gezamenlijk monitoringsysteem ook de gegevens over FIU meldingen kunnen delen.

Voorstel: De NVB stelt voor om artikel 23 lid 6, onder 3^e a. als volgt aan te passen: “de mededeling betrekking heeft op een cliënt van beide instellingen en een transactie waarbij beide instellingen betrokken zijn, of de mededeling betrekking heeft op een client van een instelling die betrokken is bij een samenwerkingsverband dat ingericht is voor het monitoren en analyseren van transacties”.

3.2 In het verlengde van bovenstaande stelt de NVB voor om hier ook een nadere toelichting te geven op het begrip “mededeling” en hoe dit zich verhoudt tot de informatie-uitwisseling als bedoeld in het voorgestelde art. 9a en 34b Wwft.

4. Meldplicht

4.1 Artikel 16 en 17 Wwft leggen de meldplicht en de verplichting om nadere informatie te verstrekken bij de instelling. Tevens is volgens artikel 2d lid 3 Wwft het de taak van de compliance functie van de instelling de in artikel 16 bedoelde gegevens aan het FIU te verstrekken. Met de aanpassing van artikel 10 Wwft lijkt het mogelijk dat de banken er toe overgaan om melding aan FIU direct door de op te richten transactiemonitoring eenheid te laten doen. En ook nadere vragen van FIU bij die eenheid te laten binnen komen.

Voorstel: Ter voorkoming van onduidelijkheid of TMNL de meldende rol namens de bank kan overnemen, stelt de NVB voor om expliciet in de wet en de MvT op te nemen dat het mogelijk is dat TMNL namens de bank aan de vereisten van meldplicht kan voldoen.

5. Verbod op contante transacties vanaf € 3.000

5.1 In de MvT wordt toegelicht dat, gezien het verbod voor beroeps- en bedrijfsmatige handelaren op contante betalingen vanaf € 3.000, de verplichting tot het verrichten van klantonderzoek en melden van ongebruikelijke transacties komt te vervallen. De NVB merkt op dat met de huidige formulering voorgenomen transacties (pogingen tot contante transacties vanaf € 3.000) buiten beeld van de opsporing komen.

In het verlengde daarvan is het de vraag hoe dit verbod zich dan verhoudt tot voortdurende controle door en meldplicht van banken (die expliciet wordt aangehaald in de MvT). Wordt van banken verwacht dat zij zakelijke cliënten met contante geldstromen van dergelijke grootte verscherpt gaan monitoren en/of bevragen? En wordt verwacht dat banken - indien een vermoeden bestaat dat een contante betaling vanaf € 3.000 is gedaan - gaan melden aan de FIU-NL?

Voorstel: De NVB stelt voor om te verduidelijken wat van banken (en andere Wwft-instellingen) in dit kader verwacht wordt.

6. Overige punten

6.1 Het voorstel bevat een nieuw art. 1f Wwft. In de huidige Wwft bestaat art. 1f reeds. Wordt het huidige art. 1f Wwft verplaatst? Mede gezien het feit dat de implementatiewet wijziging 4e AMLD (ook) aanpassingen in art. 1f Wwft doet.

6.2 Voetnoot 7 in de MvT is leeg.