

Wetsvoorstel plan van aanpak witwassen

Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro, het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie en de aanscherping van de regels voor trustkantoren (Wet plan van aanpak witwassen).

Consultatieverslag

Ministerie van Financiën, 25 september 2020

1. Inleiding

Een ontwerp van het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen en de wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 zijn openbaar geconsulteerd, van respectievelijk 2 december 2019 tot en met 14 januari 2020 en van 9 april 2020 tot 7 mei 2020. In verband met het feit dat beide wetsvoorstellen na consultatie samengevoegd zijn in de Wet plan van aanpak witwassen ziet dit verslag op beide consultaties. Op het wetsvoorstel Plan van aanpak zijn 67 reacties ontvangen, waarvan er 62 openbaar zijn. Op de wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 zijn 8 reacties ontvangen, waarvan 8 openbaar. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste zaken die in deze reacties naar voren zijn gebracht.

2. Algemeen

Het geconsulteerde ontwerp wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen bestond uit drie onderdelen: het verbod op contante betalingen vanaf € 3000 voor handelaren, de verplichting voor Wwft-instellingen om in het kader van verscherpt cliëntenonderzoek geconstateerde integriteitsrisico's met Wwft-instellingen uit dezelfde categorie uit te wisselen en het creëren van de mogelijkheid voor Wwft-instellingen om transactiegegevens uit te wisselen en het doen van transactiemonitoring uit te besteden. Op alle onderdelen zijn reacties geweest en in veel reacties zijn opmerkingen gemaakt over gegevensbescherming en de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de nieuwe verplichtingen. De reacties komen van uiteenlopende partijen. Reacties zijn ingestuurd door toezichthouders, zoals de Kansspelautoriteit, alsook een aantal andere publieke partijen, zoals het Openbaar Ministerie, de G4 en de FIU-Nederland. Daarnaast hebben veel branche- en vakorganisaties gereageerd op het conceptwetsvoorstel, zoals Detailhandel NL, de Nederlandse Vereniging van Banken, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en Netwerk Notarissen. Ook individuele instellingen hebben gebruik gemaakt van de gelegenheid om een reactie in te sturen, waaronder advocatenkantoren, accountancykantoren en Holland Casino. Ten slotte heeft ook een aantal particulieren een reactie gegeven op het conceptwetsvoorstel. Naar aanleiding van de consultatiereacties zijn de wetteksten en de memorie van toelichting op verscheidene punten aangepast en aangevuld.

Het geconsulteerde ontwerp wetsvoorstel ter wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 bevat een verbod voor het aanbieden van doorstroomvennootschappen en verbod op trustdienstverlening met betrokkenheid van derde-hoogrisicolanden of van landen die op de lijst staan van non-coöperatieve landen op belastinggebied. Terugkerende thema's in de consultatiereacties waren, de definitie van doorstroomvennootschappen, de kanttekening dat bepaalde diensten mogelijk in de illegaliteit verdwijnen en het inregelen van een overgangstermijn.

Hierna zullen de ontvangen reacties op beide ontwerp wetsvoorstellen per onderdeel uiteen worden gezet. Het aspect van gegevensbescherming wordt apart besproken.

3. Verbod op contante betalingen vanaf € 3.000

Een aantal respondenten gaf aan dat het onvoldoende duidelijk is voor wie het verbod geldt en wanneer er sprake is van samenhangende transacties. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

De meeste reacties zagen op de gekozen grens van het verbod en de reikwijdte van de maatregel. Zo vroeg een aantal respondenten om uitbreiding of juist uitzondering van bepaalde diensten of

sectoren, en om een hoger of juist lager grensbedrag. Daarnaast wezen verschillende partijen op het belang van contant geld in de samenleving en de functies die contant geld vervult, en vroegen zij zich af in hoeverre de effectiviteit van dit verbod opweegt tegen de beperking van de rollen van contant geld. Ook gaven diverse partijen aan dat onvoldoende bewezen is dat deze maatregel effectief zal zijn en dat er gekeken moet worden naar een Europees verbod gezien het mogelijk optreden van waterbedeffecten naar andere landen en sectoren.

Hoewel een Europees verbod de voorkeur heeft van het kabinet en het kabinet zich hard maakt voor een verbod op Europees niveau, is bij gebrek hieraan op dit moment gekozen voor een nationaal verbod zoals in het merendeel van de andere lidstaten al van toepassing is. Bij de invulling van de maatregel, bijvoorbeeld bij de vaststelling van de grens van € 3.000 en de doelgroep, is gekeken naar de invulling door andere landen en is een balans gezocht tussen de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het verbod, alsmede het belang van een toegankelijk betalingsverkeer in de samenleving. Naar ons idee is die balans met de huidige invulling gevonden. Om tegemoet te komen aan de reacties en na te gaan of de invulling van de maatregel ook het meest effectief is in de praktijk, is besloten om een evaluatiebepaling op te nemen, waarbij binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, het verbod geëvalueerd zal worden op effectiviteit en uitvoerbaarheid. Indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft, kan de reikwijdte van de bepaling aangepast worden.

Ten slotte werd er door een aantal partijen vraagtekens gezet bij de uitvoerbaarheid van het verbod, waarbij zowel de uitvoerbaarheid voor de toezichthouder als voor de winkelier benoemd werden. In het geconsulteerde document was de uitvoeringstoets nog niet verwerkt. Inmiddels wordt in paragraaf 4 van de memorie van toelichting de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze maatregel toegelicht op basis van de uitvoeringstoets door Bureau Toezicht Wwft. Uit de uitvoeringstoets volgt dat het verbod uitvoerbaar is voor de toezichthouder. Wat betreft de uitvoerbaarheid voor de winkelier, zou het verbod juist kunnen leiden tot een vermindering aan administratieve lasten. Er hoeft tenslotte geen cliëntenonderzoek meer verricht te worden en er hoeven geen ongebruikelijke transacties meer gemeld te worden bij de FIU-Nederland. De uitvoerbaarheid van het verbod voor winkelier en toezichthouder zal ook meegenomen worden in de evaluatie.

4. Gegevensdeling tussen instellingen bij cliëntenonderzoek

Er zijn veel reacties geweest op de voorgestelde verplichting voor Wwft-instellingen om in het kader van verscherpt cliëntenonderzoek dat instellingen navraag dienen te doen bij instellingen bij instellingen uit dezelfde categorie waarvan bekend is dat de cliënt eerder diensten heeft afgenomen. Veel van de reacties zagen op de invulling van de onderzoeksplicht van deze verplichting. In reactie hierop is de memorie van toelichting aanzienlijk uitgebreid ten aanzien van deze maatregel. Respondenten gaven, onder andere, aan dat de administratieve lasten onredelijk hoog zouden liggen, aangezien instellingen verplicht worden om bij alle instellingen uit dezelfde categorie navraag te doen. In de wetstekst en toelichting is verduidelijkt dat de onderzoeksplicht een inspanningsverplichting is en dat instellingen uitsluitend redelijke maatregelen dienen te nemen in het kader van hun onderzoeksplicht. Ter illustratie zijn in de toelichting voorbeelden gegeven van hetgeen als redelijk verondersteld kan worden en waar dat niet voor geldt. Ook gaven respondenten aan dat het onduidelijk is hoe snel een eerdere dienstverlener dient te reageren, welke gegevens uitgewisseld dienen te worden, de relatie met het tipping-off verbod en wat er wordt bedoeld met 'gebleken risico's'. Ook ten aanzien van deze punten is de memorie van toelichting aangevuld.

Een aantal respondenten gaf aan dat de beperking van deze maatregel tot het verscherpt cliëntenonderzoek onvoldoende risico gebaseerd is en ertoe zou kunnen leiden dat instellingen minder geneigd zouden zijn om verscherpt cliëntenonderzoek uit te voeren. Om tegemoet te komen aan deze reacties is allereerst de tekst van het wetsvoorstel aangepast. De maatregel is uitgebreid naar gevallen waarin een zakelijke relatie of transactie naar haar aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengt. Hiermee sluit deze maatregel meer aan bij de risico gebaseerde benadering van de Wwft.

Sommige respondenten stelden voor om onderscheid te maken tussen de verschillende instellingen door de reikwijdte van de maatregel te beperken tot een aantal instellingen of sommige instellingen in plaats van een onderzoeksplicht op te leggen, de bevoegdheid te geven om navraag te doen. De maatregel geldt voor alle instellingen, omdat shopgedrag in alle sectoren voor kan komen. Bovendien zou een beperking tot bepaalde instellingen mogelijk tot een

waterbedeffect kunnen leiden. Aangezien de maatregel slechts verplicht tot het treffen van redelijke maatregelen in het kader van de onderzoeksplicht, geeft dit verschillende instellingen ruimte om deze plicht in te richten op bij de soort instelling passende wijze. Zodoende is de brede reikwijdte van de maatregel gerechtvaardigd. Daarnaast is in de toelichting naar aanleiding van deze reacties aandacht besteed aan de reden voor de keuze voor een onderzoeksplicht in plaats van een bevoegdheid tot het doen van onderzoek. Een verplichting is niet alleen een geëigend middel in het kader van het tegengaan van shopgedrag, het is bovendien noodzakelijk voor de grondslag voor het delen van persoonsgegevens.

Daarnaast gaf een paar respondenten aan een voorkeur te hebben voor een verplichting om een register te voeren. In de toelichting is verduidelijkt dat de huidige wet- en regelgeving er niet aan in de weg staat dat instellingen een gezamenlijk register opstellen en dat dit een goed middel kan zijn om te voldoen aan de onderzoeksplicht

Voorts stelde een aantal respondenten voor om de mogelijkheid om gegevens te delen te verruimen naar andere categorieën instellingen. Vanwege de proportionaliteit van de maatregel is ervoor gekozen om de maatregel te beperken tot dezelfde categorie instelling. Aangezien het denkbaar is dat in de praktijk blijkt dat gegevensuitwisseling tussen specifieke verschillende categorieën van instellingen wenselijk is, is een grondslag opgenomen in het wetsvoorstel om dergelijke uitzonderingen mogelijk te maken bij lagere regelgeving om tegemoet te komen aan deze reacties. Daarnaast stelt een aantal respondenten dat onduidelijk is wanneer instellingen tot dezelfde categorie behoren, in het bijzonder de bemiddelaars in uiteenlopende volumineuze goederen uit artikel 1a, vierde lid, onderdeel h. Om hieraan tegemoet te komen, is gekozen om, op basis van de voornoemde grondslag, ook mogelijk te maken om binnen de huidige categorieën nadere groepen instellingen als afzonderlijke categorie aan te wijzen.

Ten slotte vroeg een aantal respondenten aandacht voor de bescherming van cliënten tegen onnodige uitsluiting door instellingen. In reactie hierop is in de toelichting aandacht besteed aan dit risico.

5. Gezamenlijke transactiemonitoring door banken

Een aantal respondenten gaven aan dat de bevoegdheid om transactiegegevens uit te wisselen niet geschikt is voor alle Wwft-instellingen. Naar aanleiding van deze opmerkingen is het wetsvoorstel aangepast. Ten eerste is de mogelijkheid om transacties te delen beperkt tot banken. Daarnaast is deze bevoegdheid verbonden aan de voorwaarde dat deze plaatsvindt in een gezamenlijke voorziening waarvoor aanvullende voorwaarden gelden om de bescherming van persoonsgegevens te borgen.

Een respondent heeft de suggestie gedaan om aan artikel 10 toe te voegen dat bij verwerking betrokkenen op de hoogte worden gesteld, conform de artikelen 1 tot en met 14 van de AVG. Aangezien de eisen van de artikelen 12 tot en met 14 van de AVG sowieso gelden, is het niet nodig deze nogmaals te regelen.

Een respondent adviseerde om de uitbesteding van het cliëntenonderzoek van toepassing te laten zijn op het gehele artikel 3, in plaats van alleen op het eerste en tweede lid van dat artikel. Dit is niet nodig, omdat in de rest van artikel 3 steeds wordt verwezen naar het cliëntenonderzoek als bedoeld in het eerste lid. Daarmee is het hele artikel 3 gedekt als het gaat om de mogelijkheid van uitbesteding aan een derde.

In een van de reacties werd de suggestie gedaan om de mogelijkheid van gezamenlijke transactiemonitoring onder te brengen bij een overheidsentiteit. Hier is niet voor gekozen, aangezien het hierbij gaat om het profiel van de cliënt, die poortwachters kennen en overheidsinstanties niet. Op basis van dat profiel kan een poortwachter het beste beoordelen wat wel en niet gebruikelijk is.

Een van de respondenten stelt voor om in het wetsvoorstel expliciet op te nemen dat de entiteit die de gezamenlijke transactiemonitoring uitvoert, ongebruikelijke transacties mag melden aan de FIU-Nederland en om dit onderdeel van het wetsvoorstel na twee jaar te evalueren. Het eerste voorstel is overgenomen, met de kanttekening dat artikel 33 van de vierde anti-witwasrichtlijn voorschrijft dat instellingen individueel verantwoordelijk zijn voor het melden van ongebruikelijke transacties aan de FIU-Nederland. Naar aanleiding van het tweede voorstel uit deze reactie en het AP-advies is in wetsvoorstel is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden

gesteld over monitoring van deze maatregel. Dit zal plaatsvinden in de vorm van een verplichting voor banken die deelnemen aan gezamenlijke transactiemonitoring om jaarlijks een verslag te publiceren over de resultaten van de gezamenlijke transactiemonitoring en uit een vijfjaarlijks uit te voeren audit naar de werking van de maatregel.

6. Gegevensbescherming

Een aantal respondenten verzocht om verduidelijking ten aanzien van de gegevensdeling, zoals welke instellingen gegevens dienen uit te wisselen en welke gegevens dienen te worden uitgewisseld. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Een aantal respondenten gaf terecht aan dat de verplichte uitwisseling van gegevens een doorbreking vormt van de geheimhoudingsplicht van advocaten en notarissen en dat dit expliciet geregeld dient te worden. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

Ten slotte werd door een aantal van de respondenten aandacht gevraagd voor de positie van de cliënt. In reactie hierop is in de toelichting aandacht besteed aan de verplichting voor instellingen, op grond van de AVG, om hun cliënten te informeren over de verwerking van hun persoonsgegevens en het risico op onnodige uitsluiting van dienstverlening.

Een aantal partijen heeft aangegeven dat in het wetsvoorstel te weinig aandacht is besteed aan subsidiariteit en proportionaliteit van de voorgestelde gegevensverwerking voor transactiemonitoring. Daarnaast hebben verschillende partijen aangegeven dat de onderbouwing van de noodzakelijkheid en het zwaarwegende belang van transactiemonitoring onvoldoende is toegelicht. Naar aanleiding hiervan is in de toelichting ingegaan op de afweging van een aantal alternatieve maatregelen voor gezamenlijke transactiemonitoring in het kader van de subsidiariteitstoets, is ook de proportionaliteitstoets inzake transactiemonitoring meer uitgebreid. Zo is onder meer aangegeven dat de maatregel beperkt is tot banken. Met betrekking tot de noodzakelijkheid en het zwaarwegende belang is in de toelichting de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en de noodzaak daarvan voor transactiemonitoring toegelicht. Tevens is toegelicht waarom hierbij sprake is van een zwaarwegend algemeen belang.

Een aantal partijen heeft de suggestie gedaan om de onderwerpen die genoemd zijn in het voorgestelde artikel 34b, vierde lid, op te nemen in het wetsvoorstel en niet in een algemene maatregel van bestuur. Aangezien het niet noodzakelijk is en ook niet wenselijk deze onderwerpen geheel te regelen op wetsniveau, omdat het hier gaat om maatregelen van technische en administratieve aard is deze suggestie niet overgenomen.

Een respondent heeft gevraagd of poortwachters ook het BSN mogen verwerken in het kader van gezamenlijke transactiemonitoring. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast in de zin dat daarin wordt voorgesteld dat banken die gebruik maken van gezamenlijke transactiemonitoring daarbij ook gebruik mogen maken van het BSN, voor zover zij daar al over beschikken.

In een van de reacties werd de suggestie gedaan om de principes en bepalingen van de AVG en UAVG specifiek uit te werken in dit wetsvoorstel, zodat rechtsbescherming en bescherming van persoonsgegevens al in het wetgevingsproces uitgewerkt zijn. Daarom is een meer uitgebreide beoordeling en afweging opgenomen van de aspecten en beginselen van gegevensbescherming uit de AVG en de UAVG. Daarbij is met name ingegaan op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast is ingegaan op de diverse onderdelen van de voor dit onderdeel van het wetsvoorstel uitgevoerde gegevensbeschermingseffectbeoordeling.

Een respondent heeft opgemerkt dat er geen waarborgen in het wetsvoorstel zijn opgenomen voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard. Bij algemene maatregel van bestuur zullen onder meer regels worden gesteld over waarborgen op dit punt.

Tot slot heeft een aantal partijen gevraagd wat persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn en waarom deze moeten worden uitgewisseld. Bij persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kan in dit verband gedacht worden aan transactiegegevens waaruit blijkt dat de betrokkene strafrechtelijk is veroordeeld. Het is van belang dat deze gegevens kunnen worden uitgewisseld voor gezamenlijke transactiemonitoring, omdat dit gegeven in combinatie met andere gegevens kan leiden tot het oordeel of een transactie als ongebruikelijk aangemerkt moet worden voor een betrokkene.

7. Aanvullende maatregelen trustsector

De nieuwe definitie van doorstroomvennootschap heeft tot veel vragen geleid en is daarom aangepast. Er is voor gekozen om de elementen "economische activiteit" en "wettelijke verplichting" uit de definitie te halen omdat deze elementen voor verwarring leken te zorgen. Het is immers niet de bedoeling meer of andere dienstverlening te verbieden dan op dit moment vergunningplichtig is.

Verschillende partijen hebben tot slot opgemerkt dat een overgangstermijn wenselijk is, dit verzoek is opgevolgd en ingeregeld. Voorts heeft een aantal partijen opgemerkt bij het verbod op dienstverlening waarbij landen betrokken zijn die op de lijst van derde-hoogrisicolanden staan of op de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied, dat de dienstverlening als gevolg nu de illegaliteit in zou kunnen verdwijnen. Dit blijft altijd een risico. Dit zal echter goed gemonitord worden en indien er signalen zijn dat deze dienstverlening massaal in de illegaliteit wordt voortgezet dan zullen de nodige maatregelen worden getroffen. Dit argument is echter geen reden om het verbod te schrappen.

Tot slot hebben verschillende partijen opgemerkt dat een overgangstermijn wenselijk is, dit verzoek is opgevolgd en ingeregeld in artikel V van dit wetsvoorstel.

8. Overige opmerkingen

Enkele respondenten gaven aan dat de inzet van de overheid in de strijd tegen witwassen achterblijft en dat er te veel wordt verwacht van de poortwachters. In haar plan van aanpak witwassen – waar dit wetsvoorstel een uitwerking van is – heeft het kabinet aangegeven dat het voorkomen en bestrijden van witwassen een gezamenlijke opgave is van zowel publieke als private partijen. Daarom is in de aanloop naar het plan uitgebreid gesproken met verschillende betrokken partijen. Zij scharen zich achter dit plan. Met dit wetsvoorstel krijgen poortwachters bevoegdheden die hun poortwachtersrol zullen versterken en hen zullen helpen bij de invulling van deze rol.

In een van de reacties wordt verzocht om de informatie-uitwisseling voor poortwachters verder uit te breiden om het tegengaan van witwassen te faciliteren. Met dit wetsvoorstel worden stappen gezet in deze richting. Bij uitbreiding van informatie-uitwisseling is van belang rekening te houden met het recht op privacy en gegevensbescherming. Nut, noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit zal bij elke uitbreiding van de bevoegdheden op het gebied van informatie-uitwisseling nauwkeurig onderzocht moeten worden.

In een aantal reacties wordt verzocht om bepaalde andere beroepsgroepen onder de reikwijdte van de Wwft te brengen of om bepaalde instellingen extra bevoegdheden te geven in het kader van de Wwft. Aangezien dit buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt, zijn deze reacties hier buiten beschouwing gelaten.

9. Vervolgtraject

Het ontwerp-wetsvoorstel is inmiddels aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Nadat de Afdeling advisering haar advies heeft uitgebracht zal het ontwerp-wetsvoorstel (tezamen met de reactie van de regering op dat advies) aan de Koning worden aangeboden voor aanbieding aan de Tweede Kamer. Voor de planning kijkt u op www.wetgevingskalender.nl.