

Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES en de Wet financiële markten BES in verband met het aanpakken van geconstateerde risico's op witwassen en financieren van terrorisme op de BES en het in overeenstemming brengen van deze wetgeving met de aanbevelingen van de Financial Action Task Force

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES) op verschillende punten aangescherpt. Hiermee worden de kernverplichtingen voor het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme versterkt, sluit de wet beter aan op de internationale standaarden van de Financial Action Task Force (FATF)¹ en worden uit de praktijk gebleken knelpunten aangepakt. In relatie tot het aansluiten op de standaarden van de FATF is van belang dat Nederland in 2021 door de FATF wordt geëvalueerd op haar maatregelen ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. De openbare lichamen vallen daar, als staatsrechtelijke onderdelen van het land Nederland binnen het Koninkrijk, ook onder. Met dit wetsvoorstel wordt voorts uitvoering gegeven aan het plan van aanpak witwassen van de Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid.²

Het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van uit criminele activiteiten verkregen opbrengsten kan de integriteit, stabiliteit en reputatie van het financiële stelsel schaden en een gevaar betekenen voor de ontwikkeling van dit stelsel. Hetzelfde geldt voor het gebruik van de financiële sector voor het aanwenden van geld voor terroristische doeleinden. Witwassen en terrorisme vormen daarnaast een ernstige bedreiging voor de samenleving. Dit wetsvoorstel beoogt de preventieve maatregelen tegen het witwassen van een misdrijf verkregen geld of het aanwenden van gelden of voorwerpen voor terroristische doeleinden, met gebruikmaking van het financieel stelsel, verder aan te scherpen aan de hand van gebleken risico's en tekortkomingen.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid gegeven.

§ 1.1. Opzet Wwft BES

De Wwft BES richt zich primair op de aangewezen 'dienstverleners'. De reikwijdte van begrip 'dienstverlener' is erg breed. De dienstverleners bestaan onder andere uit financiële instellingen, trustkantoren, advocaten en notarissen, maar ook andere dienstverleners waarbij een verhoogd risico op witwassen bestaat omdat zij bijvoorbeeld in waardevolle goederen handelen zoals juweliers en autohandelaren. De toezichtautoriteiten zijn ingevolge het aanwijzingsbesluit toezichtautoriteiten De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en Bureau Toezicht Wwft (BTW), onderdeel van de Belastingdienst. De toezichtautoriteiten houden toezicht op verschillende categorieën dienstverleners en controleren of zij zich houden aan de voorschriften van de Wwft BES. Tot slot is er het meldpunt ongebruikelijke transacties (ook bekend als Financial Intelligence Unit, FIU), deze verwerkt en analyseert de door de dienstverleners bij het meldpunt gemelde ongebruikelijke transacties.

De Wwft BES kent twee kernverplichtingen voor de dienstverleners. Ten eerste moeten zij cliëntenonderzoek doen. Dit betekent dat zij, voordat zij hun dienstverlening aanvangen, cliënten

¹ FATF (2012-2018), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France.

² Kamerstukken II, 2018/19, 31477, nr. [nog niet bekend]

moeten onderzoeken en vaststellen of zij een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme vormen. Cliëntenonderzoek bestaat uit het identificeren van de cliënt en het inschatten of een bepaalde cliënt een verhoogd risico vormt. Cliëntenonderzoek dient risicogebaseerd plaats te vinden. Dat betekent dat het cliëntenonderzoek moet worden afgestemd op de risico's die het type cliënt en het type dienstverlening met zich mee brengen. Hieruit volgt dat dienstverleners de verplichtingen om de maatregelen die zij in het kader van het cliëntenonderzoek nemen dienen af te stemmen op de risico's van de aard en omvang van de eigen onderneming en de dienstverlening, alsmede op de risico's van een concrete zakelijke relatie of transactie. Hiervoor dienen dienstverleners de benodigde gegevens te verzamelen en zich goed te vergewissen van wat risicofactoren zouden kunnen zijn. De tweede kernverplichting van de Wwft BES is het melden van ongebruikelijke transacties aan het meldpunt ongebruikelijke transacties (ook bekend als de Financial Intelligence Unit, FIU). Indien een dienstverlener een transactie aanmerkt als ongebruikelijk dient de dienstverlener deze uit eigen beweging zo spoedig mogelijk te melden bij het meldpunt ongebruikelijke transacties. In de Regeling ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES zijn indicatoren opgenomen wanneer een transactie als ongebruikelijk aangemerkt kan worden, maar de belangrijkste indicator – het vermoeden van witwassen of financieren van terrorisme – moet een dienstverlener zelf beoordelen aan de hand van de voor de transactie specifieke omstandigheden.

§ 1.2. Achtergrond wetsvoorstel

De Wwft BES is een belangrijk middel voor het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme op Bonaire, St. Eustatius en Saba (de BES-eilanden). De Wwft BES vormt voor een belangrijk deel de uitwerking van de FATF aanbevelingen. De FATF is een intergouvernementeel lichaam dat ten doel heeft standaarden voor te schrijven en effectieve implementatie te stimuleren op het gebied van wetgeving, regulering en handhaving ten behoeve van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Om dit doel te bereiken heeft de FATF een reeks aanbevelingen ontwikkeld. Deze aanbevelingen worden doorlopend uitgebreid en uitgewerkt. Lidstaten van de FATF worden periodiek geëvalueerd of ze voldoen aan de aanbevelingen van de FATF. Een beoordeling van de van toepassing zijnde wetgeving maakt daar onderdeel van uit. De openbare lichamen zijn staatsrechtelijk onderdeel van het land Nederland binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Daarom wordt ook de Wwft BES in 2021 tijdens de evaluatie van Nederland beoordeeld. De andere landen binnen het Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zijn, als autonome landen binnen het Koninkrijk, zelfstandig lid van de Caribbean FATF en worden afzonderlijk in dat kader geëvalueerd. Hoewel de openbare lichamen onderdeel zijn van het land Nederland geldt in de openbare lichamen een eigen regelgevend kader, dat onder verantwoordelijkheid valt van de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid. De wetgeving in de openbare lichamen verschilt in de eerste plaats van de wetgeving in het Europese deel van Nederland omdat de openbare lichamen, in tegenstelling tot het Europese deel van Nederland, geen wet- en regelgeving van de Europese Unie hoeven te implementeren op het gebied van witwassen en financieren van terrorisme. Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees parlement en de raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU L 156/43) (hierna: de anti-witwasrichtlijn) is op de BES niet van toepassing. Ten tweede verschilt de lokale situatie. De kleinere schaal van de eilanden en een gewent gelijk speelveld met de openbare lichamen en Curaçao en Sint Maarten (gezamenlijk de voormalige Nederlandse Antillen), rechtvaardigen op onderdelen een afwijking van de Europees-Nederlandse Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Met het oog op de verwevenheid van vooral de financiële sector van de openbare lichamen met Curaçao en Sint Maarten geldt als uitgangspunt van de Wwft BES dat zo veel mogelijk is aangesloten bij de (voorzien) wetgeving van die landen. Met name is rekening gehouden met de landsverordeningen tot wijziging van onderscheidenlijk

de Landsverordening identificatie bij financiële dienstverlening en de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties.³

De verschillende relaties die de openbare lichamen hebben ten opzichte van de verschillende delen van het Koninkrijk maakt dat de Wwft BES beïnvloed wordt door verschillende rechtsstelsels. De opzet en indeling van de Wwft BES is dezelfde als de Europees Nederlandse Wwft. Daarnaast zijn ook de toezichthouders in Europees Nederland gezeteld. De inhoud van de wet wordt mede bepaald door de lokale omstandigheden die wezenlijk anders zijn dan in Europees Nederland en ook bepalend zijn voor de risico's op witwassen en financieren van terrorisme. Ook economische en culturele verwevenheid met de andere landen van de voormalige Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten zijn van invloed op de inhoud van de wet. Het belangrijkste doel van het wetsvoorstel is om geconstateerde risico's en knelpunten weg te nemen en daarmee te voldoen aan de FATF aanbevelingen. De structuur van de Wwft is daarbij het uitgangspunt.

Om recht te doen aan de specifieke situatie in de openbare lichamen zijn de wettelijke maatregelen gebaseerd op aanbevelingen uit verschillende onderzoeken naar de situatie in de openbare lichamen, de NRA BES⁴ en het Veiligheidsbeeld BES⁵. Het uitvoeren van een National Risk Assessment (NRA) is een verplichting op grond van de FATF-aanbeveling 1 en is uitgevoerd door het WODC. Er is voor de openbare lichamen een afzonderlijke NRA uitgevoerd vanwege de aanzienlijke verschillen met Europees Nederland wat betreft geografische, demografische, economische en sociaal-culturele kenmerken die de overzeese gebieden meer of minder kwetsbaar kunnen maken voor witwassen. Het doel van de NRA BES is hetzelfde als dat van de NRA voor Europees Nederland: het in kaart brengen van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Het Veiligheidsbeeld BES is een breder onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Openbaar Ministerie van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Voor het Veiligheidsbeeld BES 2018 hebben de samenstellers gebruikgemaakt van informatie van de diverse politieorganisaties, de Koninklijke Marechaussee en andere organisaties in de veiligheidsketen. Het doel van het Veiligheidsbeeld BES 2018 was het ontwikkelen van een gemotiveerde agenda voor de integrale aanpak van veiligheidsproblemen op de BES-eilanden. Naast deze twee rapporten wordt geput uit aanbevelingen van internationale organisaties als de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en zoals gezegd de FATF.

2. Inhoud wijzigingen

§ 2.1. Risicogebaseerde benadering

De Wwft BES schrijft naar huidig recht reeds een risicogebaseerde aanpak voor, die met deze wijziging wordt bestendigd in lijn met de FATF-aanbevelingen 1 en 10. Deze aanbevelingen zijn dusdanig gewijzigd dat de risicogebaseerde aanpak geïntegreerd is in alle onderdelen van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Van de algemene risicoanalyse per land, tot het uitvoeren van individuele transacties. Aanbeveling 1 schrijft het algemene principe van een risico gebaseerde aanpak voor. Deze aanpak stelt dienstverleners in staat om passende maatregelen te nemen om witwassen en financieren van terrorisme te identificeren, te beoordelen, te monitoren en te voorkomen. In aanbeveling 10 wordt dit principe uitgewerkt door bij cliëntenonderzoek voor te schrijven dat dienstverleners bepaalde gegevens moeten verzamelen en op basis daarvan een risico-inschatting moeten maken. De risicogebaseerde benadering die dienstverleners moeten toepassen, houdt in dat zij zelfstandig in moeten schatten welke mogelijke risico's zich er bij bepaalde dienstverlening kunnen voordoen. Dit betekent dat de dienstverlener altijd cliëntenonderzoek doet, maar dat de intensiteit van het onderzoek

³ Kamerstukken II, 2010/11, 32785, nr. 3.

⁴ WODC, 2018, 'National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba' Kamerstukken II 2018/19, 31477, nr. 28.

⁵ 'Veiligheidsbeeld BES 2018', Kamerstukken II 2018/19, 35000-IV, nr. 42.

wordt bepaald door de risico's die bepaalde typen cliënten, producten of transacties met zich meebrengen. Dienstverleners treffen daarbij extra maatregelen in gevallen waarin een hoger risico bestaat op witwassen of financieren van terrorisme. De eigen verantwoordelijkheid van de dienstverlener staat voorop: de dienstverlener is op de hoogte van technieken van witwassen en financieren van terrorisme, actuele ontwikkelingen, risico-indicatoren en heeft deze verwerkt in beleid en op risico gebaseerde procedures en maatregelen. De eerder genoemde wijzigingen in de FATF aanbevelingen hebben tot gevolg dat de risicogebaseerde benadering op verschillende terreinen wordt geëxpliciteerd, dan wel uitgebreid. De Wwft BES is op dit moment nog niet in lijn met deze consequente risicogebaseerde aanpak. Financiële instellingen zijn bijvoorbeeld nog niet verplicht consequent risicobeoordeling door te voeren in de organisatie en er geldt nog niet dat cliëntenonderzoek altijd wordt afgestemd op het risico. Dit wetsvoorstel bevat onderstaande wijzigingen om de risicogebaseerde benadering te bestendigen in de Wwft BES.

Risicogebaseerde benadering als onderdeel bedrijfsvoering

Ten eerste worden financiële instellingen verplicht om de risicogebaseerde benadering door te voeren in de eigen bedrijfsvoering. Het doel van deze maatregelen is dat financiële instellingen voorbereid zijn op mogelijke risico's en maatregelen indien deze zich manifesteren. Financiële instellingen worden verplicht om gedragslijnen, procedures en maatregelen op te stellen op de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en beheersen, de compliancefunctie te verankeren in de bedrijfsvoering en ook op groepsniveau zorg te dragen voor naleving van de regels. Op deze manier wordt verzekerd dat financiële instellingen zich bewust zijn van de mogelijke risico's en hier zelf ex ante beleid op maken. Verder worden financiële instellingen verplicht de identificatie en beoordeling van hun risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te leggen, actueel te houden en op verzoek aan de toezichthoudende autoriteit te verstrekken. Een financiële instelling dient deze risicobeoordeling ten grondslag te leggen aan de ontwikkeling van haar beleid, bestaande uit procedures en maatregelen, om de geïdentificeerde risico's te beperken en effectief te beheersen. Op deze manier worden dienstverleners bewogen om zelfstandig en van tevoren een inschatting te maken van de mogelijke risico's die zich kunnen voordoen bij hun type dienstverlening. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde cliënten of transacties. Na een dergelijke inschatting te hebben gemaakt anticiperen dienstverleners op mogelijke risico's door mitigerende maatregelen en protocollen op te stellen. Naast de uitvoering van het cliëntenonderzoek en het monitoren van transacties, kan hierbij gedacht worden aan de ontwikkeling van opleidingen voor medewerkers en aanvullende beheersmaatregelen. De risicobeoordeling kan er ook toe leiden dat een dienstverlener tot de conclusie komt dat onvoldoende beheersmaatregelen mogelijk zijn en dat daarom bepaalde risico's in het geheel moeten worden vermeden.

Risicogebaseerd cliëntenonderzoek

Het verrichten van cliëntenonderzoek blijft één van de twee pijlers van de maatregelen om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Met de voorgestelde wijzigingen zal het cliëntenonderzoek, in lijn met de risicogebaseerde benadering, nog meer dan voorheen gebaseerd moeten zijn op de hiervoor beschreven risicoweging. Ten aanzien van de mogelijkheid om een vereenvoudigd cliëntenonderzoek te verrichten, zullen niet langer typen cliënten worden aangewezen ten aanzien waarvan met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan worden volstaan. In plaats daarvan dient een dienstverlener voor het aangaan van een zakelijke relatie of het verrichten van een transactie een risicobeoordeling uit te voeren. Indien daaruit volgt dat sprake is van een bewezen laag risico, kan volstaan worden met het treffen van vereenvoudigde cliëntenonderzoeksmaatregelen. Het cliëntenonderzoek kan in geen geval achterwege blijven, de intensiteit waarmee de cliëntenonderzoeksmaatregelen worden toegepast, wordt afgestemd op het risico dat met een cliënt, relatie of transactie gepaard gaat. Het is aan de dienstverlener zelf om te bepalen welke intensiteit in een bepaald geval is aangewezen. Uit de risicobeoordeling kan ook volgen dat sprake is van een hoog

risico dat een verscherpt cliëntenonderzoek vereist. In deze gevallen dient een dienstverlener verscherpte maatregelen te treffen. Naast de zakelijke relaties of transacties die op grond van de risicobeoordeling met een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme gepaard gaan, gaat het om situaties waarin de cliënt woonachtig of gevestigd is in hoogrisico jurisdicties, waarin sprake is van politiek prominente personen of van een correspondentrelatie. De uitwerking van dergelijke categorieën of transacties zal bij ministeriele regeling plaatsvinden. In deze gevallen dient een dienstverlener meer gegevens te verzamelen en te controleren, teneinde het hoge risico voldoende te beperken en te beheersen.

§ 2.2. Uitbreiding reikwijdte

De reikwijdte van de Wwft BES wordt uitgebreid met een aantal nieuwe dienstverleners. Het betreft in de eerste plaats de aanbieders van kansspelen. Van de aanbieders van kansspelen vallen naar huidig recht speelcasino's binnen de reikwijdte van de Wwft BES. Naast speelcasino's zullen nu ook de overige kansspelaanbieders onder de Wwft BES vallen, waaronder loterijen en aanbieders van sportweddenschappen. Dit is aangewezen, omdat het witwassen via kansspelen anders dan casino's in de National Risk Assessment BES (NRA BES)⁶ op alle drie de eilanden als een witwasrisico met de grootst potentiële impact is geïdentificeerd. Bij dergelijke diensten kan geld wit worden gewassen door met crimineel geld deel te nemen aan loterijen of weddenschappen. Uitgekeerde bedragen kunnen vervolgens als winsten worden opgevoerd. Op Curaçao zijn deze diensten reeds onder de reikwijdte van de Landsverordening ongebruikelijke transacties gebracht. In Europees Nederland is dit niet het geval, omdat kansspelen niet als een witwasrisico met de grootste potentiële impact is geïdentificeerd.

Verder worden bouwmaterialen aan de categorieën hoog volumineuze goederen Wwft BES-dienstverleners toegevoegd. Uit de NRA BES en het veiligheidsbeeld BES blijkt dat de vastgoedsector op met name Bonaire een groot witwasrisico in zich draagt, Sint-Eustatius en Saba zijn vanwege de veel minder grote schaal van het toerisme en de beperkte mogelijkheden voor de ontwikkeling van vastgoed minder aantrekkelijk voor (buitenlandse) investeerders. Sinds Bonaire de status van bijzondere gemeente kreeg, op 10 oktober 2010, is een bedrag van honderden miljoenen euro's op Bonaire geïnvesteerd in vastgoed, horecacomplexen en toeristische trekpleisters. Bonaire kan interessant zijn voor investeringen in vastgoed met crimineel geld dat onder andere afkomstig is uit Europees Nederland. Door de aanschaf van particuliere woningen, resorts/vakantieparken en bedrijfspanden of via nieuwbouw of projectontwikkeling van vastgoed (financiering bouwgrond, materiaal, personeel e.d.) kan crimineel geld door Caribisch-Nederlandse, Europees-Nederlandse en/of buitenlandse investeerders worden witgewassen. Vooral nog is het moeilijk om deze sector, gezien zijn aard, onder de reikwijdte van de Wwft BES te krijgen. Een van de mogelijkheden die wordt genoemd in de NRA BES is om de Wwft BES ook te laten gelden voor handelaren in bouwmaterialen zodat toezichthouder BTW ook op hen toezicht kan houden.⁷ Daar wordt met dit voorstel in voorzien, derhalve zullen handelaren of verkopers van bouwmaterialen verplicht worden cliëntenonderzoek en meldingen te doen bij betalingen (boven de bij ministeriele regeling aangewezen grens van USD 11.000) .

§ 2.3. Politiek prominente personen

De regeling voor politiek prominente personen, in het Engels "politically exposed persons", hierna: PEP's, wordt uitgebreid met binnenlandse PEP's. Zowel de NRA BES als het Veiligheidsbeeld BES waarschuwen voor de negatieve effecten van (politieke) corruptie in de openbare lichamen, met name op Bonaire en

⁶ WODC, 2018, 'National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba'.

⁷ WODC, 2018, 'National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba' Kamerstukken II 2018/19, 31477, nr. 28, p. 13, 33

Sint-Eustatius.⁸ De FATF-aanbevelingen zijn zodanig gewijzigd dat een dienstverlener in het geval van een binnenlandse PEP een risicobeoordeling moet maken en, indien er sprake is van een verhoogd risico, verscherpt cliëntenonderzoek moet verrichten. In overeenstemming met zowel de regelgeving op Curaçao en Sint-Maarten en de regelgeving in Europees Nederland is gekozen om het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse PEP's niet langer te hanteren. De risico's op kwalijke conflicterende belangen worden het grootst geacht bij overheidsfunctionarissen, bestuurders en politici. In Caribisch Nederland werken politici veelal parttime. Naast hun politieke functie vervullen zij ook vaak een functie in het bedrijfsleven en/of hebben zij een andere publieke functie. Hierdoor is er grote overlap tussen de economische en politieke elite op de BES-eilanden. Dit vergroot de mogelijkheden van belangenconflicten.

Daarnaast is gekozen om de definitie van PEP niet limitatief in te vullen zoals in de huidige Wwft BES het geval is. De huidige limitatieve opsomming van specifiek aangewezen functies is overgenomen uit de Europees Nederlandse Wwft en niet bruikbaar voor de BES aangezien deze staatsrechtelijk een ander karakter heeft dan Europees Nederland. In de Europees Nederlandse Wwft worden onder meer ministers, parlementsleden en leden van hooggerechtshoven in ieder geval verstaan onder PEP's. Gekozen is daarom om aan te sluiten bij de open geformuleerde definitie uit de Landsverordening identificatie bij dienstverlening van Curaçao (P.B. 2017, 92). Bij het maken van de reeds wettelijk verplichte risicobeoordeling dienen dienstverleners zelf vast te stellen of iemand kwalificeert als een PEP. Dat kan wanneer een persoon een publieke functie uitoefent, maar ook wanneer algemeen bekend is dat een bepaald persoon politieke invloed uitoefent omdat hij of zij een sleutelfiguur is bij bijvoorbeeld een politieke partij of invloedrijk (overheids)bedrijf.

§ 2.4. Versterking handhavinginstrumentarium toezichthoudende autoriteiten

De FATF-aanbevelingen verplichten landen te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende bestuurlijke sancties en maatregelen indien de wet niet wordt nageleefd. Geconstateerd is dat in sommige gevallen het huidig instrumentarium niet voldoet. Daarom wordt het instrumentarium op punten aangepast. Daarmee sluit de Wwft BES ook aan bij handhavingsbevoegdheden uit de Wet financiële markten BES (Wfm BES).

§ 2.4.1 Boete en last onder dwangsom bij het weigeren van medewerking

Op grond van de Wwft BES is een ieder verplicht om medewerking te verlenen aan de toezichthouder. In de praktijk is gebleken dat behoefte bestaat dat deze verplichting ook afdwingbaar is. Nu zijn er situaties dat dienstverleners weigeren bepaalde bescheiden te overleggen of anderszins niet meewerken zonder dat dit formele consequenties heeft. In Europees Nederland is een ieder verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht en is overtreding hiervan beboetbaar op grond van artikel 30, aanhef en onder e, Wwft. De Wwft BES voorziet op dit moment niet in een vergelijkbare bevoegdheid waardoor toezichthouders niet adequaat hun taken kunnen vervullen. Artikel 5.7 wordt daarom toegevoegd aan de artikelen op grond waarvan de toezichthouders een last onder dwangsom, artikel 5.10, of een boete, artikel 5.11, kunnen opleggen.

§ 2.4.2 Uitbreiden gegevensdeling voor toezichthouders

Op dit moment kunnen toezichthouders en opsporingsautoriteiten slechts beperkt gegevens met elkaar delen, hetgeen ten koste gaat van de effectiviteit van het toezicht op het voorkomen en de opsporing

⁸ WODC, 2018, 'National Risk Assessment Witwassen en Terrorismedinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba' Kamerstukken II 2018/19, 31477, nr. 28. p. 31 & 'Veiligheidsbeeld BES 2018', Kamerstukken II 2018/19, 35000-IV, nr. 42., p. 26.

van witwassen en financieren van terrorisme. Bij het toezicht op het voorkomen en de opsporing van witwassen hebben de verschillende instanties vaak slechts een beperkt deel van de informatie en is samenwerking en deling van informatie vereist om een goed beeld te krijgen. De Wet op het financieel toezicht (Wft) kent reeds de mogelijkheid om informatie uit te wisselen tussen Wft-toezichthouders en instanties binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC). Dat is een permanent samenwerkingsverband van dat speciaal is opgezet voor de versterking van de integriteit van de financiële sector. Met het oog op het harmoniseren van de bevoegdheden van de toezichtautoriteiten wordt nu voorgesteld om artikel 1:22 van de Wfm BES en artikel 1.5 van de Wwft BES aan te passen, zodat de toezichtautoriteiten gegevens of inlichtingen kunnen verstrekken aan de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst, het Korps Politie Caraïbisch Nederland, het meldpunt ongebruikelijke transacties en het Openbaar Ministerie BES, voor zover de gegevens of inlichtingen dienstig zijn voor de uitoefening van hun wettelijke taken. In Europees Nederland bestaat deze grondslag al sinds 2013⁹ voor gegevens verzameld in het kader van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en bij gegevensdeling in het kader van de Europees-Nederlandse Wwft maakt dezelfde grondslag deel uit van de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn.¹⁰

De informatiedeling betreft het verstrekken van toezichtvertrouwelijke informatie die de toezichtautoriteit in het kader van haar toezichttaak op grond van de Wfm BES, dan wel de Wwft BES, heeft verkregen. De toezichtautoriteit kan die informatie alleen verstrekken als de geheimhouding van deze vertrouwelijke gegevens of inlichtingen bij de ontvanger in voldoende mate is gewaarborgd. Het is de ontvangende partij toegestaan de gegevens of inlichtingen te gebruiken voor haar eigen wettelijke taak, maar zij mag de verkregen informatie niet openbaar maken of verstrekken aan een derde.

De voorgestelde artikelen maken duidelijk met wie de toezichtautoriteiten DNB, AFM en de Belastingdienst (BTW) vertrouwelijke gegevens en inlichtingen één op één kunnen delen en aan welke eisen moet worden voldaan. Indien aan meerdere partijen dezelfde informatie kan worden verstrekt kunnen deze partijen onderling ook deze informatie uitwisselen, bespreken en analyseren. De kring van partijen waaraan de toezichtautoriteiten de vertrouwelijke gegevens en inlichtingen verstrekken wordt daarmee immers niet groter, de waarde van de informatie neemt slechts toe.

Daarnaast wordt een grondslag gecreëerd voor het meldpunt om gegevens te delen met het Openbaar Ministerie en andere opsporingsautoriteiten. Het meldpunt was al toegestaan diezelfde gegevens te delen met de toezichtautoriteiten. Met deze wijziging wordt aangesloten bij dezelfde bevoegdheid die in de Europees Nederlandse Wwft is gegeven. De voorwaarden waaraan deze gegevensdeling is onderworpen worden uiteengezet in het artikelsgewijze deel.

§ 2.4.3 Openbaarmaking boetes

Met dit voorstel wordt de grondslag gecreëerd voor de toezichtautoriteiten om een boete of een last onder dwangsom openbaar te maken. De toezichthouders DNB en de AFM kennen deze bevoegdheid al in het kader van de handhaving van de Wfm BES. Met dit voorstel wordt deze grondslag ook opgenomen in de Wwft BES. Dat betekent dat ook de toezichtautoriteit BTW deze bevoegdheid krijgt en dat derhalve openbaarmaking ook plaatsvindt bij boetes en last onder dwangsommen opgelegd aan niet-financiële dienstverleners. Wat betreft financiële dienstverleners betekent dat ook boetes opgelegd voor overtreding van de Wwft BES nu in beginsel openbaar worden gemaakt. Dit draagt bij aan het afschrikwekkender en effectiever maken van de handhaving van de Wwft BES. Overtredingen van de Wwft BES zijn ernstig en vormen een gevaar voor de integriteit van het financiële systeem en hebben een ondermijnend effect op de samenleving. Een openbaarmaking draagt niet alleen bij aan het

⁹ Kamerstukken II, 2012/13, 33632, nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 35245, nr. 2.

afschrikwekkende karakter van handhaving, maar kan tevens een waarschuwend middel zijn richting het publiek en andere dienstverleners. Voorts geeft openbaarmaking inzichten aan andere dienstverleners over de invulling die de toezichtautoriteit aan bepaalde normen geeft. Omdat een openbaarmaking grote effecten kan hebben is deze bevoegdheid met meerdere procedurele waarborgen omkleedt. Deze zijn dezelfde als al gelden bij openbaarmaking in de Wfm BES. Daarnaast is het de toezichtautoriteiten toegestaan niet over te gaan tot openbaarmaking als dit in strijd is met het doel van het door de toezichtautoriteit uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet.

§ 2.5 Advocaten en notarissen

In de NRA BES staat dat de betrokken experts hebben aangegeven dat de Wwft BES de toezichthouder momenteel onvoldoende in staat stelt om adequaat toezicht te houden op notarissen en advocaten op Bonaire.¹¹ Advocaten op Bonaire verlenen op dit moment onder het beroep op het verschoningsrecht geen medewerking aan het toezicht door BTW. Met de notarissen op Bonaire is toezichthouder BTW jaarlijks in gesprek over opvallende vastgoedtransacties in openbare notariële aktes. De notarissen verlenen echter geen inzage in hun financiële administratie en hun transactiedossiers.

In overleg met de betrokken partijen wordt thans bezien hoe het Wwft toezicht voor deze beroepsgroepen kan worden verbeterd, daarbij rekening houdend met de vereisten op grond van artikel 6 EVRM. Het wetsvoorstel zal op een later moment met de verbeteringen worden aangevuld.

3. Gegevensbescherming

De wijziging van de Wwft BES brengt ten opzichte van huidig recht slechts in beperkte mate wijzigingen met zich voor de verwerking en bescherming van persoonsgegevens. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van het cliëntenonderzoek vindt plaats ter voorkoming van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen of financieren van terrorisme. Het cliëntenonderzoek is één van de twee kernverplichtingen van de anti-witwas-regelgeving. Zonder deze maatregel en de bijbehorende verwerking van persoonsgegevens, zou effectieve bestrijding van witwassen en het financieren van terrorismebestrijding niet mogelijk zijn. Het verwerven van kennis en informatie over de identiteit van de cliënt, diens UBO en het doel en de aard van een zakelijke relatie of incidentele transactie is onmisbaar om signalen die kunnen duiden op witwassen, daaraan ten grondslag liggende basisdelicten, of terrorismefinanciering vroegtijdig te kunnen herkennen. Ook voor het functioneren van de opsporingsautoriteiten is deze informatie essentieel. Het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme wordt aangemerkt als een zwaarwegend algemeen belang. Bij totstandkoming van dit wetsvoorstel is uitdrukkelijk overwogen dat het verwerken van persoonsgegevens voor dit doeleinde beperkt dient te blijven tot hetgeen noodzakelijk is met het oog op de naleving van de FATF-aanbevelingen. Persoonsgegevens die zijn verzameld in het kader van het uitvoeren van het cliëntenonderzoek mogen dan ook niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met dit nalevingsdoel.

§ 3.1 Persoonsgegevens in het kader van cliëntenonderzoek

In de eerste plaats is sprake van een uitbreiding van het aantal dienstverleners dat persoonsgegevens dient te verzamelen in het kader van het cliëntenonderzoek. Deze uitbreiding omvat de aanbieders van kansspelen en handelaren in bouwmaterialen (zie ook paragraaf 2.3). Voorts brengen de wijzigingen van de definitie van UBO en PEP met zich dat van meer mensen persoonsgegevens moeten worden verzameld in het kader van het cliëntenonderzoek, omdat meer mensen als UBO of PEP zullen kwalificeren (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel A en B). De aard van de

¹¹ WODC, 2018, 'National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba' Kamerstukken II 2018/19, 31477, nr. 28. p. 56.

persoonsgegevens die in het kader van het cliëntenonderzoek moeten worden verzameld, wordt met het onderhavige wetsvoorstel niet gewijzigd.

§ 3.2 Gegevensdeling tussen toezichtautoriteiten en opsporingsinstanties

Dit wetsvoorstel regelt een aantal mogelijkheden waarop toezichthouders en andere autoriteiten informatie, waaronder persoonsgegevens, met elkaar kunnen uitwisselen. Deze mogelijkheden zijn al van kracht in Europees Nederland. De uitwisseling tussen Wwft BES-toezichthouders op financiële instellingen en prudentiële toezichthouders is voorschreven in FATF-aanbeveling 2. In de openbare lichamen betekent dit uitwisseling van informatie tussen de AFM en DNB en intern bij die toezichthouders. Uitwisseling van informatie tussen en binnen die toezichthouders vindt op dit moment binnen het financieel toezicht al veelvuldig plaats en de bescherming van deze gegevens is op een goede wijze geborgd. Daarnaast regelt het wetsvoorstel uitwisseling tussen de Wwft-toezichthouders en partners die zich bezig houden met de bestrijding, de opsporing of vervolging van witwassen en financieren van terrorisme. Voor een toelichting op het doel en de noodzaak van deze uitwisseling wordt verwezen naar paragraaf 2.6.2 van deze toelichting. De AFM en DNB hebben op dit moment al op grond van de Wfm BES de mogelijkheid om informatie met de partners belast met de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden uit te wisselen. In het kader van de uitoefening van de Wfm BES voeren AFM en DNB reeds integriteitstoezicht op financiële instellingen uit en waren deze al bevoegd informatie uit te wisselen met opsporingsinstanties. Met deze wijzigingen worden de regels voor gegevensuitwisseling in het kader van beide wetten, de Wwft BES en de Wfm BES, gelijkgesteld en verduidelijkt. Voor de uitwisseling bestaan afspraken waarmee de beveiliging van de persoonsgegevens is gewaarborgd. De betrokken autoriteiten verwerken al op verschillende grondslagen persoonsgegevens en zijn toegerust om dit op een zorgvuldige wijze te doen. Op deze gegevens is de geheimhoudingsplicht van toepassing.

4. Financiële gevolgen en administratieve lasten

§ 4.1 Gevolgen voor het bedrijfsleven

§ 4.1.1 Interne bedrijfsvoering risicogebaseerd inrichten

Financiële instellingen worden verplicht hun interne bedrijfsvoering in te richten volgens een risicogebaseerde benadering. De risicogebaseerde benadering zelf is niet nieuw, voor alle dienstverleners geldt deze doelverplichting al onder de huidige wetgeving. Gewijzigd wordt met dit wetsvoorstel dat financiële instellingen verplicht worden om gedragslijnen, procedures en maatregelen op te stellen om de risico's op witwassen en terrorisme financiering te beperken en te beheersen, de compliancefunctie te verankeren in de bedrijfsvoering en ook op groepsniveau te zorgdragen voor naleving van de regels en dit vast te leggen. Grotere financiële instellingen zoals banken doen dit reeds. Voor kleinere financiële instellingen kan deze verplichting, voor zover die dit nog niet hebben vastgelegd, wel een additionele belasting vormen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat deze verplichtingen in verhouding moeten staan tot de omvang van dienstverlener. Daarnaast is gedachte achter de verplichting dat het vooraf opstellen van interne protocollen het voldoen aan de verplichtingen in de wet uiteindelijk efficiënter en effectiever maakt. Uit het register financiële instellingen van DNB blijkt dat er 24 instellingen kantoor houden in de openbare lichamen, waarvan acht kredietinstellingen. Uitgaande van het voorgaande wordt aangenomen dat de eenmalige kosten variëren van EUR 780, – tot EUR 1.820, – (uitgaande van een uurtarief dat ligt tussen EUR 39, – en EUR 54, – en een tijdsbesteding tussen de 20 en 40 uur). Gemiddeld genomen brengt de verplichting tot het opstellen van een risicobeoordeling en daarop gebaseerd beleid naar verwachting EUR 23.400 aan eenmalige nalevingskosten met zich (uitgaande van 18 instellingen waarvoor het opstellen van een

risicobeoordeling en daarop gebaseerd beleid een volledig nieuwe verplichting is; alle instelling minus drie kwart van de banken). Aan het actueel houden van de risicobeoordeling en de daarop gebaseerde gedragslijnen, procedures en maatregelen ligt een risicogebaseerde benadering ten grondslag die met zich brengt dat de maatregelen die hiertoe genomen moeten worden per instelling sterk kunnen verschillen. Geschat wordt dat dit voor de instellingen op jaarbasis zal variëren van EUR 780, – tot EUR 5.400, – (uitgaande van een tijdsbesteding variërend van 20 tot 100 uur per jaar en een uurloon dat ligt tussen de EUR 39, – en EUR 54, –).

§ 4.1.2 Nieuwe dienstverleners binnen de reikwijdte van de Wwft BES

De reikwijdte van de Wwft wordt met het onderhavige wetsvoorstel uitgebreid met nieuwe categorieën instellingen. Een nadere toelichting hierbij is in de artikelsgewijze toelichting bij paragraaf 2.3 van de algemene toelichting en onderdeel U opgenomen.

Met dit wetsvoorstel is het toepassingsbereik van de Wwft BES uitgebreid. De uitbreiding van de categorie dienstverleners die handelaren in waardevolle goederen is uitgebreid naar bouwmarkten. Er is op dit moment één bouwmarkt op de Bonaire bekend. Het waarschijnlijker dat deze dienstverlener het aantal betalingen in contant geld boven de 11.000 USD beoogt te beperken, dan dat zij kosten maken in het kader van de naleving van het onderhavige wetsvoorstel. Daardoor zullen de administratieve lasten en nalevingskosten voor deze dienstverlener naar verwachting te verwaarlozen klein zijn. Van kansspelaanbieders zoals loterijen en buitengaats is niet bekend hoeveel er hiervan op in de openbare lichamen actief zijn en wordt NRA BES aangegeven dat er geen gevallen bekend zijn. In de NRA BES wordt gesteld dat kansspelen wel een algemeen risico witwassen vormen en er geen redenen zijn om aan te nemen dat dit risico zich in toekomst zal manifesteren. Mochten er zich aanbieders aandienen die onder het bereik van de Wwft BES vallen dan zouden de kosten ingeschat worden op EUR 4.320 rekening houdend met de diversiteit aan kansspelaanbieders. Het opstellen van beleid en procedures door een hoogopgeleide medewerker per kansspelaanbieder neemt naar schatting 80 uur in beslag.

§ 4.1.3 Cliëntenonderzoek

Instellingen zullen moeten nagaan of de reeds bestaande dossiers voldoen aan de vereisten die met het onderhavige wetsvoorstel worden geïntroduceerd. Het is aannemelijk dat dit zal leiden tot aanvullende maatregelen om de kennis van instellingen over hun cliënten en hun UBO's te verbeteren. Aan de herbeoordeling van cliëntendossiers kan op risicogebaseerde wijze invulling worden gegeven. In een groot aantal gevallen zal de informatie waarover een instelling beschikt reeds voldoende zijn om aan de nieuwe verplichtingen in het kader van het cliëntenonderzoek te kunnen voldoen, of is slechts een beperkte aanvulling van de beschikbare informatie over een cliënt noodzakelijk. In die gevallen waarin dat niet zo is, zal een herbeoordeling van het cliëntendossier tot aanvullende werkzaamheden moeten leiden. Met het oog op het grote scala aan instellingen binnen de reikwijdte van de Wwft wordt daarvoor uitgegaan van een uurtarief van EUR 37, –. Uitgangspunt zijn cliëntdossiers die voldoen aan de vereisten die de huidige Wwft stelt, zodat aanvullende werkzaamheden slechts noodzakelijk zijn ten aanzien van de wijzigingen die met het onderhavige wetsvoorstel worden geïntroduceerd. Rekening houdend met de verschillende werkzaamheden waartoe het wetsvoorstel noopt – variërend van een nieuwe risicobeoordeling ten aanzien van de cliënt, het controleren of een cliënt als PEP moet worden aangemerkt tot het opvragen van aanvullende informatie bij de cliënt en de vastlegging van de verkregen gegevens – wordt ingeschat dat een dergelijke herbeoordeling van een cliëntendossier gemiddeld 4 uur in beslag zal nemen. Dat leidt tot een gemiddeld bedrag van EUR 148, – voor de herbeoordeling van een cliëntdossier. Omdat het cliëntenbestand van de instellingen van een wisselende samenstelling en omvang is, is de totale toename van nalevingskosten ten gevolge van de wijzigingen in de verplichtingen in het cliëntenonderzoek niet kwantificeerbaar.

§ 4.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

DNB, de AFM, BTW en het meldpunt (FIU) zijn als uitvoerders en toezichthouders van de regelgeving nauw betrokken bij de totstandkoming van dit voorstel. De wijzigingen die met dit voorstel worden doorgevoerd maken de handhaving effectiever en eenvoudiger. Zo dienen financiële instelling zelf zorg te dragen voor intern beleid om de risicogebaseerde aanpak van de Wwft BES uit te voeren. Daarnaast wordt het voor de toezichtautoriteiten en het meldpunt eenvoudiger om informatie met elkaar uit te wisselen wat ook tot efficiënter en effectiever toezicht zal leiden.

Ook zijn de mogelijkheden voor handhaving van de Wwft BES met dit wetsvoorstel uitgebreid. Dienstverleners zijn verplicht medewerking te verlenen en aan het niet voldoen van deze verplichting rusten ook sancties. Naast deze bestuurlijke sancties zijn de mogelijkheden voor de toezichtautoriteiten uitgebreid om overtredingen en bestuurlijke sancties te publiceren. Voor de publicatiemogelijkheden is aangesloten bij de bevoegdheden in de Wfm BES. Al deze bevoegdheden zijn passend en adequaat om de voorschriften ingevolge dit wetsvoorstel te handhaven en waar nodig het publiek hierover te informeren. Uiteraard geldt in alle gevallen dat de toezichtautoriteiten de verschillende betrokken belangen moeten afwegen en de maatregelen proportioneel moeten zijn ten opzichte van de overtredingen.

De niet nader uitgewerkte definitie van de PEP betekent dat de toezichtautoriteiten dienstverleners aanvullend zullen moeten begeleiden bij de nadere invulling hiervan. Dit is met de toezichthouders afgestemd.

§ 4.3 Gevolgen voor de rijksbegroting

De additionele taken die dit wetsvoorstel toebedeeld aan de toezichtautoriteiten en het meldpunt zijn relatief gering en kunnen opgevangen binnen de huidige capaciteit van de organisaties. Dit voorstel heeft derhalve geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

4. Consultatie

PM

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

A en B

PEP

In artikel 1.1, lid 1, onder o, wordt voor de nieuwe definitie van Politiek Prominente Persoon (PEP), niet langer onderscheid meer gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse PEP's. Conform de definities van de Wwft geldend in Europees Nederland, alsmede de Landsverordening melding ongebruikelijk transacties van Curaçao en de Landsverordening ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme Sint Maarten, vallen onder de definitie van PEP ook hun familieleden en of zakelijke relaties. Voor de formulering van de definitie is aangesloten bij de wetgeving op Curaçao en Sint Maarten. In artikel 1.2 vervalt het eerste lid. Dit lid bevatte een nadere uitwerking van het begrip PEP en was ontleend aan Europees-Nederlandse regelgeving. Het betrof een limitatieve lijst die te beperkt is en onvoldoende bijdraagt aan het doel van Wwft BES om witwassen tegen te gaan. De Europees Nederlandse regelgeving bevat nog steeds een opsomming van verschillende functionarissen die als PEP dienen te worden aangemerkt, maar is niet limitatief. Zowel de Curaçaose als Sint-Maartense definitie van PEP kennen een dergelijke uitwerking met een lijst functionarissen niet, maar bevatten een algemene omschrijving van een PEP als persoon die in of buiten de openbare lichamen een prominente publieke functie bekleedt of heeft bekleed, en daarbij wordt nu aangesloten. De nieuwe definitie biedt dienstverleners de mogelijkheid een zelfstandige inschatting te maken of er sprake is van een PEP. Dat kan wanneer een persoon een publieke functie uitoefent, maar ook wanneer algemeen bekend is dat een bepaald persoon politieke invloed uitoefent omdat hij of zij een sleutelfiguur is bij bijvoorbeeld een politieke partij of invloedrijk (overheids)bedrijf. Dergelijke kenmerken houden reeds een hoger risico in en vereisen verscherpt onderzoek bij dienstverlening. Deze algemene regel wordt nu in het geval van PEP's vastgelegd en is het niet meer aan dienstverlener zelf om te schatten of een PEP wel of geen verscherpt risico inhoudt. De definities van familielid en naaste geassocieerde persoon uit artikel 1.2 blijven wel behouden.

UBO

Bij de beoordeling van Nederland door de OESO is in 2017 is vastgesteld dat de definitie van uiteindelijk belanghebbende (UBO) in artikel 1.1, eerste lid onder r., niet voldeed aan onderdelen van de FATF-aanbevelingen 10 en 24. Hoewel de huidige definitie in brede zin aansluit bij de standaarden ontbreken er nog specifieke uitwerkingen in wet en regelgeving. Zo ontbreekt een verwijzing naar directe of indirecte controle, controle door middel van andere middelen en de verplichting om op zijn minst het hoger leidinggevende personeel te identificeren. Daarom wordt nu bij de Nederlandse definitie aangesloten die wel voldoet aan de FATF-aanbevelingen. Aangezien deze definitie specifiek is en technische uitwerking behoeft wordt deze nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Deze grondslag wordt in het nieuwe lid 4 van artikel 1.1 opgenomen.

C

Artikel 1.5 bevat de geheimhoudingsplicht voor eenieder die betrokken is bij de behandeling van ongebruikelijke transacties. Het tweede lid bevat een uitzondering voor de toezichtautoriteiten om gegevens die ingevolge deze wet zijn verzameld te delen met het meldpunt. Met deze wijziging van het tweede lid wordt het mogelijk gemaakt om informatie uit te wisselen tussen toezichthoudende autoriteiten en andere nationale autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van het bestrijden of onderzoeken van witwassen en de daarmee verband houdende basisdelicten of financieren

van terrorisme. In de openbare lichamen bestaat een gezamenlijk overleg tussen toezichtautoriteiten en andere instanties belast met toezicht en opsporing van witwassen, dat zijn de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), het Korps Politie Caribisch Nederland, het meldpunt ongebruikelijke transacties (het meldpunt) en het Openbaar Ministerie (OM). Indien ook Wwft BES-toezichtautoriteiten informatie kunnen uitwisselen met de partijen binnen het dit overleg, wordt een belangrijke stap gezet in de verdere versterking van de integriteit. Waar meerdere partijen een taak vervullen bij het bestrijden en voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, zijn samenwerking en informatie-uitwisseling tussen deze partijen noodzakelijk om die taakvervulling effectief te maken. De Wwft BES kent een risicogebaseerde benadering: het is aan de dienstverleners zelf om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen. Op basis van deze risicoanalyse bepaalt de dienstverlener welke risico-mitigerende maatregelen zij toepast. Om toezicht op deze risicogebaseerde benadering zo effectief mogelijk te laten zijn, is het noodzakelijk dat de verschillende betrokken instanties zoveel mogelijk met elkaar samenwerken en waar nodig informatie kunnen delen zodat inzichten in mogelijke en bestaande risico's tijdig gedeeld kunnen worden en de verschillende instanties hun werkzaamheden daarop aan kunnen passen. Toezichtautoriteiten en opsporingsinstanties kunnen met de uitgewisselde informatie beter inschatten welke mitigerende maatregelen effect hebben of waar risico zich voor bepaalde dienstverleners manifesteert. Daarnaast stelt dit toezichthouders in staat elkaar tijdig te informeren. Om die reden is de uitwisseling van gegevens tussen toezichthoudende instanties en de instanties binnen dit overleg noodzakelijk voor effectieve handhaving van de Wwft BES.

D

FATF-aanbeveling 18 verplicht financiële instellingen programma's te implementeren ter voorkoming van witwassen de financieren van terrorisme. Deze programma's houden interne protocollen, procedures en controles in om naleving van regelgeving te garanderen en adequate screening van medewerkers te verzekeren. Daarnaast verplicht de aanbeveling 18 tot interne opleiding van medewerkers en een onafhankelijke auditfunctie.

Artikel 1.9

In het nieuwe artikel 1.9 wordt om die reden de verplichting geïntroduceerd voor een dienstverlener om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme, die zijn verbonden aan de aard en omvang van de dienstverlener en de dienstverlening van de dienstverlener, vast te stellen, te analyseren en te beoordelen. Deze verplichting geldt alleen voor financiële instellingen, overige dienstverleners van de Wwft BES zijn op basis van artikel 1.13 uitgezonderd. Daarbij dient de financiële instelling in ieder geval rekening te houden met de risicofactoren die genoemd worden in het tweede lid van dit artikel. Daarbij kan gedacht worden aan het type dienstverlening van een dienstverlener, maar ook aan risico's die voortvloeien uit het klantenbestand van een financiële instelling. Ook indien een financiële instelling actief is in derde landen, bijvoorbeeld middels bijkantoren of vestigingen, kan dit risico's met zich brengen die in deze risicoanalyse aan de orde dienen te worden gesteld.

De intensiteit van de risicobeoordeling wordt afgestemd op de mate waarin risico's voorzienbaar zijn, alsmede op de aard en omvang van de financiële instelling. Hiermee wordt de financiële instelling de ruimte geboden om maatregelen te nemen die in verhouding staan tot het type bedrijf dat wordt gevoerd. Daarnaast kan de toezichthoudende autoriteit in een individueel geval ontheffing verlenen van de verplichting tot het identificeren en beoordelen van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme. Dit is het geval indien een financiële instelling behoort tot een sector waarvan de inherente specifieke risico's op witwassen en financieren van terrorisme duidelijk en inzichtelijk zijn, zodat het ook

zonder het opstellen van een individuele risicoanalyse reeds mogelijk is beleid te ontwikkelen ter beheersing van deze risico's.

Voor financiële instellingen geldt op grond van paragraaf 2 van het Besluit Financiële Markten BES (Bfm BES) de verplichting tot het uitvoeren van een systematische integriteitsrisicoanalyse. De risicobeoordeling in de Wwft BES beperkt zich tot de blootstelling van een financiële instelling aan het risico op witwassen en financieren van terrorisme, terwijl de systematische integriteitsrisicoanalyse een breder bereik heeft. Het ligt voor de hand, hoewel dit geenszins verplicht is, dat bij banken en andere financiële ondernemingen de risicobeoordeling uit hoofde van de Wwft BES-onderdeel is van de systematische integriteitsrisicoanalyse, bedoeld in paragraaf 2 van het Bfm BES.

Het analyseren van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme is een eerste stap in de ontwikkeling van beleid, procedures en maatregelen, ter beheersing van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme. Een financiële instelling moet op een continue basis haar organisatie doorlicht ten einde te beoordelen in welke gevallen en bij welke bedrijfsonderdelen er risico's op witwassen en financieren van terrorisme bestaan. Hieruit volgt ook dat de identificatie en beoordeling van risico's actueel moet worden gehouden. Op gezette tijden, alsmede naar aanleiding van wijzigingen in bijvoorbeeld de dienstverlening of bedrijfsvoering van een financiële instelling, zal door de financiële instelling moeten worden beoordeeld of haar risicoanalyse nog actueel is. De risicoanalyse dient de financiële instelling in staat te stellen haar beleid vorm te geven, ten einde de geïdentificeerde risico's adequaat te beheersen.

Artikel 1.10

Uit de beoordeling van de risico's moet duidelijk worden of de geïdentificeerde risico's adequaat kunnen worden ondervangen. Een financiële instelling dient op grond van artikel 1.10 beleid, bestaande uit gedragslijnen, procedures en maatregelen, op te stellen om de geïdentificeerde risico's beheersbaar te maken. Hiervoor dienen financiële instellingen in ieder geval rekening te houden met de risico's geïdentificeerd in de NRA BES. Daarmee dient de risicobeoordeling als basisinstrument om te voorkomen dat de dienstverlening van de financiële instelling wordt misbruikt voor witwassen of financieren van terrorisme.

De gedragslijnen, procedures en maatregelen dienen in de eerste plaats de door de financiële instelling zelf geïdentificeerde risico's te beperken en beheersen. De gedragslijnen, procedures en maatregelen die de financiële instelling vaststelt, worden afgestemd op de omvang en aard van de financiële instelling. Daarnaast is een financiële instelling verplicht deze met regelmaat (systematisch) aan een toetsing te onderwerpen en waar nodig te actualiseren, mede op basis van de actualisering van de risicobeoordeling van de financiële instelling. Indien een financiële instelling over een onafhankelijke compliancefunctie beschikt, ligt het voor de hand dat deze toetsing door de compliancefunctie wordt uitgevoerd. De personen die het dagelijks beleid van de financiële instelling bepalen dienen aan de gedragslijnen, procedures en maatregelen hun goedkeuring te verlenen.

Artikel 1.11

Rechtspersonen of vennootschappen die als financiële instelling in de zin van de Wwft BES kwalificeren, dienen op grond van artikel 1.11 een van de personen die het dagelijks beleid van de financiële instelling bepalen aan te wijzen als verantwoordelijk voor de naleving door de financiële instelling van het bij of krachtens de Wwft BES bepaalde. Door middel van een verwijzing naar financiële instellingen waar het dagelijks beleid wordt bepaald door twee of meer personen, is in het artikel duidelijk gemaakt dat deze verplichting niet geldt voor natuurlijke personen, die naar hun aard niet aan deze bepaling kunnen voldoen.

Op grond van het tweede lid van artikel 1.11 worden financiële instellingen voorts verplicht om, voor zover dit passend is ten opzichte van de aard en de omvang van de financiële instelling, te voorzien in de invulling van een compliancefunctie. Ook hier geldt dat een natuurlijk persoon, handelend in het kader van zijn beroepsactiviteiten, naar zijn aard niet kan voorzien in een onafhankelijke compliancefunctie. In een dergelijk geval is de verplichting van artikel 1.11, tweede lid, niet van toepassing. Daarnaast kan het voor een financiële instelling van beperkte omvang onevenredig en daarmee niet passend zijn om een afzonderlijke compliancefunctie in te richten. De omvang van de financiële instelling, alsmede het type dienstverlening, speelt derhalve een belangrijke rol bij de naleving van deze verplichting.

Ook de wijze waarop de compliancefunctie wordt ingericht, kan op de aard en omvang van de financiële instelling worden afgestemd. De compliancefunctie dient op onafhankelijke en effectieve wijze te worden uitgevoerd. In beginsel betekent dit dat de personen die betrokken zijn bij de uitoefening van de compliancefunctie, niet tevens betrokken zijn bij de activiteiten waarop zij toezicht houden. Echter, bij kleinere financiële instellingen kan het onevenredig zijn om de onafhankelijkheid van de compliancefunctie op deze wijze vorm te geven. Ook is het mogelijk dat een financiële instelling ervoor kiest de compliancefunctie (geheel of gedeeltelijk) uit te besteden.

De uitoefening van de compliancefunctie is gericht op de controle van de naleving van de wettelijke regels en de regels die door een financiële instelling zelf zijn ingesteld. Dit houdt onder meer in dat erop wordt toegezien dat procedures, bijvoorbeeld voor het verrichten van cliëntenonderzoek, in overeenstemming zijn met geldende regelgeving. Indien daarbij onvolkomenheden worden aangetroffen, dient de financiële instelling maatregelen te nemen om deze onvolkomenheden effectief te adresseren. Uit artikel 1.11, derde lid, volgt voorts dat het melden van ongebruikelijke transacties en het verstrekken van de benodigde informatie aan het meldpunt gebeurt door de persoon die belast is met de compliancefunctie. Dit neemt overigens niet weg dat het aanmerken van een transactie als ongebruikelijk, doorgaans de verantwoordelijkheid van de eerstelijns functie (de medewerkers verantwoordelijk voor de uitvoering van de dienstverlening van de financiële instelling) is.

Met het vierde lid van artikel 1.11 wordt de verplichting voor financiële instellingen geïntroduceerd om, indien dit passend is ten opzichte van de aard en omvang van haar onderneming, te voorzien in een onafhankelijke auditfunctie.

Voor de toepassing van deze wet dient de auditfunctie de naleving van het bij of krachtens de Wwft BES bepaalde door de financiële instelling, alsmede de uitoefening van de compliancefunctie, op onafhankelijke wijze te controleren. Dat geldt in het bijzonder voor het controleren van de werking van de gedragslijnen, procedures en maatregelen om geïdentificeerde risico's te beheersen. Indien de auditfunctie hierbij gebreken constateert, ligt het in de rede dat deze gemeld worden en dat de personen die het dagelijks beleid van de financiële instelling bepalen, ervoor zorg dragen dat de noodzakelijke wijzigingen worden doorgevoerd in de gedragslijnen, procedures en maatregelen. De intensiteit van de invulling van de auditfunctie dient te worden afgestemd op het risicoprofiel van de financiële instelling. Zoals hiervoor reeds is toegelicht ten aanzien van de compliancefunctie, geldt ook voor de invulling die wordt gegeven aan de mate van onafhankelijkheid van de auditfunctie dat dit afhankelijk is van de aard en omvang van de financiële instelling.

Artikel 1.12

Artikel 1.12 voorziet in een verplichting voor financiële instellingen die deel uitmaken van een groep om de op groepsniveau geldende gedragslijnen en procedures, die voldoen aan het bepaalde bij of krachtens de Wwft BES, toe te passen. Deze verplichting volgt uit FATF-aanbeveling 18 en geldt ten aanzien van

de eigen organisatie en ten aanzien van de toepassing van deze gedragslijnen en procedures door haar bijkantoren en meerderheidsdochters buiten de openbare lichamen. Indien de toepassing van de gedragslijnen en procedures in lijn met de Wwft-normen voor het bijkantoor of de meerderheidsdochteronderneming niet mogelijk is op grond van het recht van het land waar zij gevestigd is, dient de financiële instelling de toezichthoudende autoriteit hiervan in kennis te stellen. Dat stelt de toezichthoudende autoriteit in staat om zo nodig aanvullende toezichtmaatregelen te treffen die er onder omstandigheden op neer kunnen komen dat van de financiële instelling wordt gevraagd om haar bedrijfsactiviteiten in de betrokken staat te beëindigen.

Alvorens de toezichthoudende autoriteit aanvullende toezichtmaatregelen treft, dient de financiële instelling op grond van het vierde lid echter in de eerste plaats zelf aanvullende maatregelen te nemen om de risico's van niet naleving van de op groepsniveau vastgestelde gedragslijnen en procedures door het bijkantoor of de meerderheidsdochter afdoende te mitigeren. Deze maatregelen zullen sterk afhankelijk zijn van de omstandigheden van een concreet geval. Daarbij kan gedacht worden aan beperkingen in de dienstverlening of aanvullende cliëntenonderzoeksmaatregelen. Schieten de aanvullende maatregelen te kort of zijn deze niet in lijn met technische standaarden, dan treft de toezichthoudende autoriteit aanvullende toezichtmaatregelen. De toezichthoudende autoriteit kan daarnaast ook handhavend optreden jegens de financiële instelling, indien blijkt dat bijkantoren of meerderheidsdochters de op het niveau van de groep vastgestelde gedragslijnen en procedures niet of onvoldoende naleven, of wanneer de toezichthoudende autoriteit niet of niet tijdig is geïnformeerd over daarvoor geldende belemmeringen in het land van vestiging.

Artikel 1.13

In artikel 1.13 is opgenomen dat verplichtingen opgenomen in artikelen 1.9 tot en met 1.12 niet gelden voor dienstverleners genoemd in onderdelen j., l., m., n. en o. van artikel 1.1. van bijlage A van de wet. Dit betreffen dienstverleners die geen financiële instellingen zijn. Dit zijn tussenpersonen ter zake van overeenkomsten inzake onroerende zaken, de handelaren in goederen van hoge waarde, advocaten, notarissen en andere beroepen waarbij fiscaal, administratief of juridisch advies wordt gegeven. De FATF-aanbevelingen stellen de interne governance eisen alleen voor financiële instellingen verplicht. Gelet op de schaal van de dienstverlening in de openbare lichamen zou het een onevenredige last vormen om deze verplichtingen voor alle dienstverleners te laten gelden.

E en F

In lijn met de FATF-aanbeveling 10 is ervoor gekozen om artikel 2.2 "op risicogebaseerde en adequate maatregelen" steeds te wijzigen in "redelijke maatregelen". Door voornoemde formule te vervangen door "redelijke maatregelen" wordt duidelijk gemaakt dat een dienstverlener zich in het kader van het cliëntenonderzoek te allen tijde moet inspannen om de identiteit van een cliënt of uiteindelijk belanghebbende te verifiëren. De intensiteit van de maatregelen die een dienstverlener in kader van cliëntenonderzoek treft kan echter worden afgestemd op het risico op witwassen en financieren van terrorisme van de specifieke zakelijke relatie of transactie. In beginsel zal het uitsluitend doen van navraag naar de uiteindelijke belanghebbende bij de cliënt niet volstaan om aan deze verplichting te voldoen. Voor de duidelijkheid wordt vermeld dat met de onderhavige wijziging geenszins wordt bedoeld dat de intensiteit van deze maatregelen minder is ten opzichte van de maatregelen die naar huidig recht zouden moeten worden genomen om de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende te verifiëren. In het nieuwe artikel 2.2 lid 3 wordt verduidelijkt dat een dienstverlener altijd het cliëntenonderzoek dient af te stemmen op de risicogevoeligheid. Daarmee komt ook grondslag uit het oude lid 3 om bij regeling categorieën dienstverleners aan te wijzen die vrijgesteld worden van het doen van cliëntenonderzoek te vervallen.

Gekozen is om de plicht voor een dienstverlener om redelijke maatregelen te nemen om de gegevens verzameld in het kader van het cliëntenonderzoek actueel te houden te verplaatsen. Deze verplichting stond voorheen in artikel 2.3 lid 2, maar wordt verplaatst naar het nieuwe artikel 2.2, zesde lid., omdat het actueel houden van gegevens integraal onderdeel uitmaakt van het cliëntenonderzoek. Om aan deze verplichting te voldoen kan een dienstverlener een reeds geïdentificeerde cliënt verzoeken om opnieuw gegevens en bescheiden te verschaffen. Aanleidingen zijn onder meer opmerkelijk en afwijkend transactiegedrag of indien een cliënt deel uit gaat maken van een andere of gewijzigde eigendoms- of zeggenschapsstructuur. Artikel 2.2 lid 3 komt door het opnemen van artikel 2.2 zesde lid te vervallen.

G

In artikel 2.5, derde lid, wordt voorzien in een grondslag om bij ministeriële regeling risicofactoren op te stellen die dienstverleners moeten hanteren bij het opstellen van een risicoprofiel van een cliënt. Hierdoor is het mogelijk om voor de openbare lichamen specifieke risico's verplicht op te laten nemen in de risicobeoordeling van dienstverleners.

H

Artikel 2.6 biedt dienstverleners de mogelijkheid om verificatie van cliënten achterwege te laten indien deze reeds geverifieerd zijn door bepaalde andere dienstverleners. Gelet op de belangen die deze wet beoogt te beschermen is gekozen om deze uitzondering alleen op dienstverleners van toepassing te laten zijn waarbij de aanvullende eisen van de nieuwe artikelen 1.9 tot en met 1.12 van toepassing zijn, almede aanvullende eisen vanuit de Wfm BES. Daarom komt het eerste lid, onderdeel 1, te vervallen en geldt deze uitzondering niet meer voor advocaten, notarissen en kandidaat-notarissen en alleen nog voor bepaalde financiële instellingen.

I en J

In lijn met de risicogebaseerde benadering van de nieuwe FATF-aanbevelingen kunnen dienstverleners op grond van artikel 2.8 vereenvoudigd cliëntenonderzoek doen indien een zakelijke relatie of transactie een laag risico met zich mee brengt. De Wwft BES biedt ook nu al de mogelijkheid van vereenvoudigd cliëntenonderzoek, hetgeen inhoudt dat geen cliëntenonderzoek wordt verricht. Dit is niet langer mogelijk. In plaats daarvan dienen dienstverleners hun cliëntenonderzoek af te stemmen op het risico conform FATF-aanbeveling 10. Om te kunnen vaststellen of in een concreet geval met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan worden volstaan, dient een dienstverlener voldoende gegevens te verzamelen met betrekking tot de voorliggende zakelijke relatie of incidentele transactie. Deze gegevens moeten actueel zijn en gedurende de looptijd van een zakelijke relatie actueel gehouden worden, ten einde te kunnen beoordelen of veranderingen hebben plaatsgevonden die relevant zijn voor de wijze waarop het doorlopend cliëntenonderzoek moet worden uitgevoerd. Het actueel houden van de gegevens gebeurt periodiek, met in achtneming van de aan een zakelijke relatie of transactie verbonden risico's. Daarbij worden door dienstverleners ook signalen betrokken die aanleiding zouden kunnen vormen voor een wijziging in het risicoprofiel van de cliënt.

Het vijfde lid voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling producten, transacties en categorieën dienstverleners aan te wijzen waar vereenvoudigd cliëntenonderzoek in beginsel voor toegestaan is. De FATF-aanbevelingen staan het toe om vereenvoudigd cliëntenonderzoek te doen in het geval van omstandigheden van lager risico. De FATF-aanbevelingen noemen in ieder geval levensverzekeringen onder vast laag premiebedrag en pensioenen als dergelijke omstandigheden. In de huidige Wwft BES zijn de twee specifieke uitzonderingen voor levensverzekeringen en pensioenen in de

wet opgenomen en is er een grondslag om bij AMvB andere transacties aan te wijzen als zodanig. Er is voor gekozen om deze twee specifiek genoemde transacties, alsmede overige transacties voortaan in plaats daarvan bij ministeriële regeling te regelen zodat deze eenvoudiger aangepast kunnen, bijvoorbeeld om normbedragen te wijzigen. Daarnaast worden de mogelijkheden om categorieën aan te wijzen voor vereenvoudigd cliëntenonderzoek uitgebreid naar cliënten naast producten en transacties. Voortaan zullen de in artikel 2.9 genoemde ondernemingen, instellingen en overheidsinstanties ook bij ministeriële regeling worden aangewezen om deze groep eenvoudiger aan te passen en beter in te kunnen spelen op specifieke risico's.

Het voorgestelde nieuwe artikel 2.8 voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling categorieën cliënten aan te wijzen waarop vereenvoudigd cliëntenonderzoek van toepassing is. De algemene uitzondering uit het huidige artikel 2.9 kan daarom komen te vervallen.

K

Artikel 2.10 wordt aangepast aan de nieuwe definitie van PEP in artikel 1, eerste lid, onder o.

M

FATF-aanbeveling 31 verplicht landen te verzekeren dat autoriteiten kunnen beschikken over alle benodigde documenten en informatie en dat autoriteiten om deze informatie kunnen verzoeken bij het meldpunt. Met dit onderdeel wordt daaraan invulling gegeven in artikel 3.2, onderdeel g, voor zover het informatieverstrekking aan de toezichthoudende autoriteiten, het OM, en opsporingsambtenaren betreft. Het meldpunt kan informatie verstrekken in verband met het tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme, tenzij zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten. Onder zwaarwegende belangen worden verstaan objectieve redenen om aan te nemen dat het verstrekken van informatie een negatief effect heeft op lopende onderzoeken of analyses. Daarnaast kan een verzoek om informatie worden geweigerd indien de verzochte informatie evident niet in verhouding staat tot de legitieme belangen van een betrokken (rechts)persoon. Tot slot kan het meldpunt besluiten niet te voldoen aan een verzoek om informatie van een toezichthoudende autoriteit, het OM of een opsporingsambtenaar, indien evident is dat de verzochte informatie niet relevant is voor de doeleinden waarvoor de informatie is gevraagd. De toezichthoudende autoriteiten, het OM en opsporingsambtenaren informeren de het meldpunt over de wijze waarop gebruik is gemaakt van de verstrekte informatie, zoals bijvoorbeeld over lopende onderzoeken of de inzet van het beschikbare opsporing- of toezichtinstrumentarium. Er is bewust niet bepaald binnen welke termijn deze autoriteiten een terugkoppeling dienen te geven aan de het meldpunt. Daarmee wordt hen de ruimte geboden om te beoordelen wanneer het opportuun is om deze terugkoppeling te geven. Er kan bijvoorbeeld in het belang van een lopend onderzoek besloten worden tot het geven van een terugkoppeling in een later stadium, zolang er maar op enig moment informatie over het gebruik van de gegevens aan het meldpunt wordt verschaft.

O

Met de wijziging van artikel 3.6 wordt geëxpliciteerd dat het meldpunt bevoegd is om nadere gegevens of inlichtingen op te vragen, naar aanleiding van een ontvangen melding of indien het meldpunt van oordeel is dat de dienstverlener over gegevens of inlichtingen beschikt die relevant zijn voor het voor het analyseren door het meldpunt van een transactie of voorgenomen transactie of van een zakelijke relatie. Het meldpunt kan deze gegevens of inlichtingen vragen bij de dienstverlener die de melding heeft gedaan, en aan een andere dienstverlener die bij de transactie is betrokken. Laatstgenoemde

bevoegdheid bestaat bijvoorbeeld in het geval waarin een rekening waarop een saldo in geld, effecten, edele metalen of andere waarden kan worden aangehouden is gecrediteerd of gedebiteerd via een andere instelling. Verder kan een verzoek van een buitenlands meldpunt aanleiding geven tot een verzoek op grond van artikel 3.6, eerste lid, indien een dienstverlener in de openbare lichamen betrokken is bij de transacties waarover informatie is verkregen.

Op grond van artikel 3.6, tweede lid, is de dienstverlener waaraan de inlichtingen worden gevraagd verplicht deze schriftelijk te verstrekken binnen een door het meldpunt gestelde termijn, of mondeling indien er sprake is van een spoedeisend geval.

P

Naast de opleidingsplicht uit het nieuwe artikel 1.10 bestaat al de huidige opleidingsverplichting in artikel 3.12. Deze opleidingsverplichting geldt onverkort voor alle dienstverleners en wordt om het belang te onderstrepen op deze plek behouden. Daarnaast wordt de bepaling in lijn gebracht met de risicogebaseerde aanpak van dit wetsvoorstel. Dat betekent dat ook bekendheid met de bepalingen van deze wet en het genieten van opleidingen afgestemd moet worden op de risico's waarmee een dienstverlener geconfronteerd kan worden. Zo zal bijvoorbeeld personeel dat veel transacties verricht bekend moeten zijn met regels omtrent het doen van meldingen, terwijl beleidsbepalers goed op de hoogte moeten zijn van hun specifieke verantwoordelijkheden. Verder wordt in de nieuwe bepaling opgenomen dat deze eisen ook voor beleidsbepalers gelden, ook zij dienen periodiek opleidingen te volgen en bekend te zijn met de eisen van de wet. Dit aspect van de bepaling ziet in het bijzonder toe op éénmanszaken.

Q en R

Door artikel 5.7 toe te voegen aan de grondslagen in artikelen 5.10 en 5.11 wordt het mogelijk gemaakt om het weigeren van het verlenen van medewerking aan de toezichthouder te straffen met een boete of kan er een last onder dwangsom worden opgelegd. Zie voorts paragraaf 2.5.2. van het algemene deel voor een uitgebreidere toelichting. Daarnaast wordt niet naleving van de verplichtingen uit artikelen 1.9 tot en met 1.12, die toezien op het nemen van interne beheersmaatregelen, strafbaar met een boete gesteld of kan er een last onder dwangsom worden opgelegd. Zie onderdeel D voor een uitgebreide toelichting op de inhoud van deze beheersmaatregelen. De boetecategorie wordt vastgesteld bij besluit.

U

In navolging van de Wfm BES introduceert dit wetsvoorstel twee publicatiemogelijkheden voor de toezichtautoriteiten: de bevoegdheid om een openbare waarschuwing uit te vaardigen, 5.16, en de openbaarmaking van een opgelegde last onder dwangsom of een opgelegde bestuurlijke boete (artikelen 5.17 tot en met 5.19). Publicatie brengt met zich mee dat het voor partijen duidelijk wordt dat de toezichtautoriteiten optreden als er bepaalde regels worden overtreden. Dit draagt bij aan de FATF-eis dat er een verscheidenheid aan sancties tot beschikking van de toezichtautoriteiten moeten staan die effectief, proportioneel en afschrikwekkend zijn. De bepalingen zijn hetzelfde als de publicatiemogelijkheden beschreven in de Wfm BES, artikelen 7:50 tot en met 7:52. Om het handhavingsinstrumentarium niet onnodig te laten divergeren wordt ook aangesloten bij de procedurele waarborgen uit de Wfm BES waarmee deze bevoegdheden omkleed zijn.

Openbare waarschuwing

De eerste publicatiemogelijkheid, in artikel 5.16, is met name bedoeld om het publiek te waarschuwen. Door de betrokkene kan een openbare waarschuwing echter als ingrijpend worden ervaren. Daarbij komt dat de waarschuwing reeds kan worden uitgevaardigd op een moment dat nog niet is besloten tot concrete handhavingsmaatregelen. Om die reden is het uitvaardigen van de waarschuwing met de nodige waarborgen omkleed. Zo kan de waarschuwing alleen worden uitgevaardigd bij overtreding van een verbodsbepaling uit de wet, het opleggen van een transactie- of activiteitenverbod of bij overtreding van zulk een verbod. De toezichtautoriteit zal, gegeven het feit dat het een discretionaire bevoegdheid betreft, bovendien een afweging moeten maken tussen het belang van het waarschuwen van het publiek enerzijds en de mogelijke nadelige gevolgen voor betrokkene anderzijds.

Verder dient de toezichtautoriteit betrokkene in de gelegenheid te stellen om zijn zienswijze over de voorgenomen waarschuwing naar voren te brengen (artikel 7:47 Wfm BES) en moet vijf werkdagen worden gewacht met het daadwerkelijk uitvaardigen van de waarschuwing (artikel 7:49 Wfm BES). Binnen deze termijn is er ruimte voor nader overleg tussen de toezichtautoriteit en betrokkene of kan betrokkene desgewenst bij het Gerecht van eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een verzoek om voorlopige voorziening indienen. In het laatste geval wordt het uitvaardigen van de waarschuwing bovendien opgeschort totdat door het Gerecht op het verzoek is beslist (artikel 7:49, tweede lid Wfm BES). Slechts in twee situaties kan de toezichtautoriteit besluiten om betrokkene niet in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, dan wel onmiddellijk tot uitvaardiging van de waarschuwing over te gaan. De eerste situatie is indien van de betrokkene geen adres bekend is en zijn adres ook niet met een redelijke inspanning kan worden verkregen (artikelen 7:47, tweede lid, en 7:49, derde lid Wfm BES). De tweede situatie is wanneer de vereiste spoed, onderscheidenlijk de belangen die de Wwft BES en de Wfm BES beoogt te beschermen, geen uitstel toelaten (artikelen 7:47, tweede lid, en 7:49, vierde lid Wfm BES). In dat geval is ook artikel 7:49, tweede lid, niet van toepassing en behoeft met het uitvaardigen van de waarschuwing niet te worden gewacht totdat op een eventueel verzoek om voorlopige voorziening zal zijn beslist. Het moge echter duidelijk zijn dat daarvoor sprake zal moeten zijn van uitzonderlijke omstandigheden.

Opgemerkt zij nog dat het bij het uitvaardigen van een openbare waarschuwing niet is toegestaan om vertrouwelijke gegevens te publiceren. Ook bij het uitvaardigen van een openbare waarschuwing is de toezichtautoriteit gebonden aan de geheimhoudingsbepaling van artikel 1.5 Wwft BES.

Publicatie boete

De tweede publicatiemogelijkheid, opgenomen in de artikelen 5.17 tot en met 5.19 Wwft BES, betreft de openbaarmaking van een opgelegde bestuurlijke boete of last onder dwangsom. Deze publicatie onderscheidt zich van de openbare waarschuwing doordat het hier, anders dan bij de openbare waarschuwing, niet gaat om een discretionaire bevoegdheid van de toezichtautoriteit. Behoudens de uitzonderingsmogelijkheid in het derde lid van artikel 5.17 is de toezichtautoriteit verplicht een opgelegde last onder dwangsom of een opgelegde bestuurlijke boete openbaar te maken. De toezichthouder kan beslissen een boete niet openbaar te maken indien openbaarmaking van de beslissing in strijd is of in strijd zou kunnen komen met het doel van het door de toezichtautoriteit uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet. Een last onder dwangsom moet openbaar worden gemaakt zodra de dwangsom is verbeurd (artikel 5.19). Voor de openbaarmaking van bestuurlijke boeten geldt een tweeledig regime: voor alle bestuurlijke boeten geldt dat zij openbaar worden gemaakt zodra de boete onherroepelijk is geworden (artikel 5.18). Voor bepaalde bestuurlijke boeten geldt echter dat zij ook al in een eerder stadium openbaar worden gemaakt, namelijk zodra zij zijn opgelegd (artikel 5.17). Wel dient daarbij, evenals bij de openbare waarschuwing, een termijn van vijf werkdagen in acht te worden genomen voordat de boete daadwerkelijk openbaar wordt gemaakt.

Het regime van (vrijwel) onmiddellijke openbaarmaking geldt alleen voor boeten die zijn opgelegd ter zake van zware overtredingen. Dit betreft overtredingen die opzettelijk zijn gemaakt en op grond van artikel 6.1 eerste lid strafbaar zijn met een gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie.

Waar het gaat om de openbaarmaking van een onherroepelijke bestuurlijke boete, onderscheidt de openbaarmaking zich op nog een ander punt van de openbare waarschuwing: voor de openbaarmaking van een onherroepelijke bestuurlijke boete gelden, omdat de openbaarmaking plaatsvindt nadat de boete onherroepelijk is geworden, niet de waarborgen van de artikelen 7:47 en 7:49 Wfm BES. Voor de bestuurlijke boeten die al na vijf dagen openbaar moeten worden gemaakt, en voor de last onder dwangsom gelden die waarborgen overigens wel (artikel 5.17, tweede lid, en artikel 5.19).

Behandeling achter gesloten deuren

Artikel 7:53 Wfm BES, eerste lid, bepaalt dat verzoeken om voorlopige voorziening tegen een voorgenomen waarschuwing of openbaarmaking achter gesloten deuren worden behandeld. Het tweede lid van artikel 7:53 Wfm BES bewerkstelligt dat indien de voorzieningenrechter een verbod tot uitvaardiging van een openbare waarschuwing of tot openbaarmaking van een beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom heeft opgelegd, het horen van de bezwaarde en andere partijen in een bezwaarprocedure en het onderzoek ter zitting in een beroepsprocedure, niet in het openbaar plaatsvinden. Bovenstaande vindt vanzelfsprekend niet in het openbaar plaats, omdat het aanwenden van de rechtsmiddelen anders zonder nut zou zijn. Een persoon weert zich immers tegen publicatie van bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, juist om te voorkomen dat bekend wordt dat hij een bestuurlijke boete heeft gekregen en dat laatste is niet mogelijk als het onderzoek ter zitting in het openbaar plaatsvindt.

U

Zoals al in het algemeen deel is toelicht wordt de reikwijdte van de Wwft BES uitgebreid naar overige kansspelaanbieders naast casino's en naar handelaars in bouwmaterialen Dat krijgt gestalte door deze diensten aan het eerste deel van Bijlage A toe te voegen. In onderdeel j worden loterijen, hazardspelen, buitengaatse hazardspelen en sportwedenschappen toegevoegd. Hiermee wordt aangesloten bij de Landsverordening meldplicht ongebruikelijke transacties van Curaçao. Om handelen in bouwmaterialen voortaan ook onder de reikwijdte van de Wwft BES te laten vallen worden 'bouwmaterialen' toegevoegd aan de lijst van hoog-volumineuze handelswaar in onderdeel m.

ARTIKEL II

De Wet financiële markten BES

A

In artikel 1:22 Wet Financiële Markten BES (Wfm BES) is nu de mogelijkheid opgenomen voor de toezichtautoriteiten om gegevens te verstrekken aan instanties die zijn belast met de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden. De wijziging van artikel 1:22 van de Wfm BES maakt het mogelijk dat de toezichthouder onder bepaalde voorwaarden vertrouwelijke gegevens verstrekt aan de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst, het Korps Politie Carabisch Nederland, het meldpunt ongebruikelijke transacties en het Openbaar Ministerie. De informatieverstrekking aan de genoemde instanties door de toezichthouder geschiedt enkel voor zover dat dienstig is voor de

uitoefening van de wettelijke taken van bedoelde instanties. Zie voor een nadere toelichting van deze wijziging ook paragraaf 8, onder a, van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra