

Vergaderjaar 1999–2000

**27 001**

## **Wijziging van de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMENE TOELICHTING**

##### **1. Inleiding**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State);

De Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 (de wet) is onder meer ingevoerd ter gedeeltelijke implementatie van de Richtlijn van 10 juni 1991, 91/308/EEG (de richtlijn) tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. Met deze richtlijn wordt de lidstaten opgedragen ervoor te zorgen dat financiële instellingen bij het aangaan van zakelijke betrekkingen of het verrichten van transacties boven een bepaalde drempel, de identiteit van hun cliënten vaststellen om te voorkomen dat degenen die geld witwassen van hun anonimiteit profiteren om criminele activiteiten te verrichten.

Bij de invoering van de wet is met betrekking tot elke categorie van cliënten gekozen voor een procedure waarvan werd verwacht dat die zou leiden tot een optimale zekerheid omtrent de identiteit van de cliënt. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat deze procedures zijn gericht op een adequate identificatie van de cliënt, maar geen materieel inzicht geven in diens achtergrond en normale transactiepatroon. Hierop gerichte procedures van de financiële instellingen zelf zouden, naast naleving van de wet, kunnen bijdragen aan een inzicht in het materiële «kenuw-client-principe» en daarmee aan het tegengaan van fraude en witwasrisico's.

Om vier redenen wordt voorgesteld het destijds geïntroduceerde identificatiesysteem te wijzigen.

In de eerste plaats is gebleken dat de richtlijn door de lidstaten op verschillende wijze is geïmplementeerd. Het bestaan van dergelijke verschillen wordt problematisch op het moment dat hierdoor de concurrentiepositie van de Nederlandse financiële instellingen wordt aangetast. Deze aantasting ontstaat daar waar in Nederland zwaardere (administratieve) eisen worden gesteld aan de wijze waarop een financiële instelling identificeert dan in andere lidstaten. Dit probleem bestaat met name bij de identificatie van buitenlandse rechtspersonen.

In de tweede plaats heeft de Europese Commissie geconstateerd dat de wijze waarop de richtlijn in een aantal lidstaten is geïmplementeerd, de

verdere technologische ontwikkeling van financiële dienstverlening «op afstand», waarbij er geen persoonlijk contact plaatsvindt tussen de financiële instelling en cliënt, belemmert. Deze constatering is ook van toepassing op de Nederlandse wetgeving. De wet kent slechts beperkte mogelijkheden om cliënten op afstand te identificeren.

In de derde plaats is door het Openbaar Ministerie de wens geuit de gegevens die bij identificatie van een cliënt door de financiële instelling dienen te worden vastgelegd uit te breiden. Aldus zou de kans worden vergroot om het «papier spoor» naar de herkomst van zwart geld te kunnen volgen.

In de vierde plaats wordt een bepaling geïntroduceerd voor de identificatie van publiekrechtelijke rechtspersonen en van kerkgenootschappen. De reden daarvoor is dat in de wet een duidelijke procedure hiervoor ontbrak, waardoor in de praktijk bij de identificatie veel verwarring ontstond met als gevolg rechtsonzekerheid.

Deze redenen geven aanleiding de wet op enkele punten te wijzigen. De wijzigingen die voortvloeien uit de laatstgenoemde twee redenen zijn beperkt van aard en worden in de artikelsgewijze toelichting besproken. De wijzigingen die voortvloeien uit de eerste twee redenen zijn ingrijpender van aard en zullen in deze algemene toelichting nader worden toegelicht.

## **2. De identificatie van buitenlandse rechtspersonen**

In de praktijk is gebleken dat de procedure met betrekking tot rechtspersonen uit niet-lidstaten moeilijk uitvoerbaar is. Op grond van het huidige voorschrift moet de identiteit van een buitenlandse rechtspersoon worden vastgesteld met behulp van een door een notaris of een daarmee vergelijkbare persoon opgemaakte akte of een daarmee vergelijkbaar document. Voor zover het rechtspersonen betreft uit niet-lidstaten, moet deze akte zijn opgesteld door een in Nederland gevestigde notaris.

Destijds is voor deze benadering gekozen omdat dit de meest aangewezen weg werd geacht om zekerheid te verschaffen over de identiteit van rechtspersonen uit staten waar een met een notariële akte vergelijkbaar document niet of slechts moeilijk verkrijgbaar is en omdat verwacht werd dat een notaris slechts dan een verklaring in een akte zou willen vastleggen, indien hij naar zijn oordeel voldoende zekerheid had over de identiteit van de rechtspersoon en over de betrouwbaarheid van de aangeleverde bewijsmiddelen.

Deze procedure levert echter praktische problemen op. Voor het opstellen van de akte moet de notaris in Nederland de juistheid van de aangeboden gegevens nagaan. Dit is vaak onmogelijk en in andere gevallen kostbaar en tijdrovend. Hierdoor zijn de financiële instellingen vaak niet in staat binnen een aanvaardbare termijn en onder aanvaardbare voorwaarden de identiteit van een dergelijke cliënt volgens de thans voorgeschreven procedure vast te stellen. Als gevolg hiervan kunnen de cliënten overwegen uit te wijken naar de ons omringende lidstaten waar de richtlijn op een andere wijze is geïmplementeerd. Dit leidt tot een concurrentienadeel voor de financiële sector in Nederland.

Uit een vergelijking met de wetgeving in andere lidstaten is gebleken dat Nederland als enige een akte van een in eigen land gevestigde notaris eist, terwijl in andere lidstaten de voorschriften primair zien op het bepalen van de aard van de vast te stellen gegevens, en daarnaast de nadruk wordt gelegd op de zorgvuldigheid die de financiële dienstverleners betaamt.

Teneinde een betere aansluiting te vinden bij de voorschriften in de overige lidstaten, wordt in het onderhavige voorstel de regelgeving met betrekking tot cliënten uit niet-lidstaten gelijkgetrokken met die voor cliënten uit lidstaten: de identiteit wordt vastgesteld met behulp van een

gewaarmerkt uittreksel uit het officiële handelsregister van de staat waarin de statutaire zetel van die rechtspersoon is gevestigd, dan wel met behulp van en door een in die staat gevestigde notaris of een daarmee vergelijkbare persoon opgemaakte akte. Daarmee wordt het geconstateerde concurrentienadeel ongedaan gemaakt en tevens een wettelijke basis geschapen voor het gebruik van identificatiemethoden die leiden tot een ten minste even grote zekerheid omtrent de identiteit van de buitenlandse rechtspersoon als de huidige methode waarbij, in combinatie met het zesde lid van artikel 3, een grotere nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de financiële instellingen. Deze methode voldoet geheel aan de eisen uit de richtlijn.

De thans geldende procedure blijkt geen toegevoegde waarde te hebben. In de huidige situatie kan de Nederlandse notaris de identiteit slechts vaststellen aan de hand van een verklaring van een buitenlandse notaris of een daarmee vergelijkbare functionaris. De Nederlandse notaris heeft geen mogelijkheden om de overgelegde papieren te verifiëren en levert daardoor geen wezenlijke bijdrage aan een adequate identiteitsvaststelling. In de voorgestelde situatie is het aan de financiële instelling om zelf te beoordelen of de verstrekte gegevens juist zijn. De financiële instelling heeft er immers zelf groot belang bij te weten wie haar cliënt is, zeker indien het een buitenlandse cliënt is, en dient op grond van het voorgestelde zesde lid van artikel 3 bij twijfel altijd de cliënt te weigeren.

### **3. Identificatie bij financiële dienstverlening op afstand**

Voor de identificatie bij financiële dienstverlening op afstand, dat wil zeggen dienstverlening waarbij geen persoonlijk contact tussen de cliënt en de financiële instelling plaatsvindt, wordt gebruik gemaakt van een vorm van identificatie, waarbij een cliënt van een financiële instelling zich niet in persoon identificeert met een daartoe vereist document, maar identificatie plaatsvindt door gebruikmaking van een reeds eerder verrichte identificatie bij een (andere) financiële instelling. Bij deze vorm van identificatie is van belang dat er voldoende zekerheid bestaat dat de cliënt zich elders heeft geïdentificeerd en dat hij dus op die manier via een papieren spoor achterhaald kan worden. Deze vorm van identificatie, ook afgeleide identificatie genoemd, is tot dusver in de wet voor een beperkt aantal gevallen geregeld. Sinds de totstandkoming van de wet is inmiddels gebleken dat de wijze waarop de door de richtlijn geboden mogelijkheid tot afgeleide identificatie in verschillende lidstaten is geïmplementeerd, de verdere technologische ontwikkeling van financiële dienstverlening op afstand belemmert. Daarom is door de Europese Commissie een aantal beginselen vastgesteld voor de interpretatie van de richtlijn op dit punt, de zogenoemde «Beginselen voor de identificatie van cliënten» (de beginselen).<sup>1</sup>

In deze beginselen worden voorwaarden geformuleerd waaraan identificatie bij financiële dienstverlening op afstand dient te voldoen.

Als uitgangspunt geldt hierbij dat de procedures voor identificatie van cliënten op afstand zowel voldoen aan eisen van flexibiliteit, met name met betrekking tot het vermogen zich aan te passen aan technische ontwikkelingen, als aan eisen van veiligheid, ter waarborging van een adequate identificatie. De in de beginselen geformuleerde voorwaarden, die voor een groot deel reeds in het huidige wettelijke stelsel zijn verwerkt, geven aanleiding om de bestaande mogelijkheden tot identificatie op afstand verder uit te werken. Hierdoor wordt het mogelijk gemaakt om in een groter aantal dan voorheen identificatie op afstand toe te staan. De voorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil men van identificatie op afstand gebruik mogen maken, worden in de artikelsgewijze toelichting uiteengezet.

---

<sup>1</sup> Commissiestuk XV/1170/95.

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I

A

#### Artikel 2, vierde lid

In artikel 4 wordt de nieuwe identificatiemethode geregeld. Het oude eerste lid van artikel 4 past minder goed binnen het nieuwe artikel 4 en wordt om die reden verplaatst naar artikel 2, vierde lid. Deze verplaatsing houdt geen materiële wijziging in. De bepaling beoogt nog immer onnodige herhaling van vaststelling van de identiteit van de cliënt te voorkomen. De financiële instelling kan op grond van dit lid volstaan met identificatie van de cliënt door middel van gebruikmaking van de gegevens die voor een reeds eerder verleende financiële dienst zijn verkregen.

B.

#### Artikel 3, tweede lid

Met het oog op een consistente vormgeving worden overeenkomstig het derde, vierde en vijfde lid de eisen met betrekking tot de te vermelden gegevens in de wettekst opgenomen, in plaats van zoals voorheen in een ministeriële regeling. De keuze voor opneming in de wet komt mede voort uit het feit dat niet aannemelijk is dat in deze gegevens wijzigingen zullen worden aangebracht.

#### Artikel 3, derde lid

Voor de identificatie van een buitenlandse rechtspersoon is het van belang dat een notaris of een andere van de te identificeren rechtspersoon onafhankelijke functionaris de identiteit van de rechtspersoon vaststelt. Deze vaststelling waarborgt de juistheid van de gegevens die dienen te worden verstrekt. Om de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling voldoende te waarborgen, dient de functionaris die de identiteit vaststelt op grond van de aard van zijn functie onafhankelijk te zijn van de te identificeren rechtspersoon.

#### Artikel 3, vierde lid, 3°

Een consequentie van de richtlijn is dat de kredietinstellingen de identiteit van cliënten ook moeten vaststellen als het gaat om publiekrechtelijke rechtspersonen. Gezien het bijzondere karakter van deze rechtspersonen is gekozen voor identificatie aan de hand van een verklaring van een orgaan van die rechtspersoon. Voor Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen is bepaald dat het bestuursorgaan een verklaring kan afgeven met behulp waarvan de identificatie kan plaatsvinden. Omdat het begrip «bestuursorgaan» niet direct toepasbaar is op buitenlandse publiekrechtelijke rechtspersonen, is gekozen voor de meer algemene term «bevoegd gezag». De relatieve onbepaaldheid van deze term brengt met zich mee dat op de financiële instelling die de dienst gaat verlenen, de plicht rust om te onderzoeken welk orgaan het bevoegd gezag van de betreffende rechtspersoon is. Dit volgt ook uit het nieuwe zesde lid dat met dit wetsvoorstel aan artikel 3 wordt toegevoegd.

#### Artikel 3, vijfde lid

Kerkgenootschappen, hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, bezitten op grond van artikel 2:2 BW rechtspersoonlijkheid.

Erkenning door een bevoegd gezag of inschrijving in een register is hiervoor niet noodzakelijk. Hierdoor is het niet altijd mogelijk het tweede en derde lid op kerkgenootschappen toe te passen. Daarom wordt een vijfde lid voorgesteld waarin wordt bepaald dat de identiteit van een kerkgenootschap of een onderdeel daarvan, behalve op de manier omschreven in het tweede en derde lid, ook kan worden vastgesteld aan de hand van een verklaring van de overkoepelende organisatie of, bij het ontbreken daarvan, aan de hand van een eigen verklaring van het genootschap, die in elk geval de in dit lid opgenomen gegevens moet bevatten. Deze verklaring mag niet langer dan 1 jaar tevoren zijn afgegeven.

Het kerkgenootschap is zelf verantwoordelijk voor de juistheid van de gegevens en voor de vaststelling van de identiteit van alle gemachtigden en vertegenwoordigers en kan, bij gebleken onregelmatigheden, hier ook op aangesproken worden.

### **Artikel 3, zesde lid**

In dit lid wordt de eigen verantwoordelijkheid van de financiële instellingen voor de identificatie van cliënten tot uitdrukking gebracht. Op grond van artikel 2 is de financiële instelling verplicht de identiteit van de cliënt vast te stellen voordat zij aan die cliënt een financiële dienst verleent. De in de voorafgaande leden voorgeschreven documenten zijn daarbij de noodzakelijke hulpmiddelen. Doorgaans zullen deze documenten voldoende zijn, maar dit betekent niet dat de financiële instelling zich daarmee in alle gevallen tevreden kan stellen. Indien er reden is om ondanks de getoonde documenten te twifelen aan de identiteit van de cliënt, moet de financiële instelling zich nadere gegevens verschaffen die tot de gewenste zekerheid leiden. Dit betekent dat met name in de gevallen genoemd in het vierde en vijfde lid, de financiële instelling extra alert zal moeten zijn, omdat het hier gaat om eigen verklaringen van de betreffende rechtspersonen.

C

De regeling van artikel 4 wordt aangepast op basis van de in de algemene toelichting genoemde beginselen.

### **Artikel 4, eerste lid**

Dit lid introduceert een hoofdregel voor identificatie bij financiële dienstverlening op afstand. Van deze regel mag naast de normale identificatieprocedure van artikel 3 in een aantal gevallen gebruik worden gemaakt. Op grond van de nieuwe regel kan een financiële instelling, onder voorwaarden, de identiteit van een cliënt vaststellen door een afschrift of het officiële nummer van het document zoals vereist in artikel 3 van deze wet te verlangen. Van deze mogelijkheid mag gebruik worden gemaakt, indien de eerste betaling ten gunste of ten laste van een rekening van de cliënt plaatsvindt, mits deze rekening wordt gehouden bij een financiële instelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid onder 1° of 2° met zetel in een lidstaat dan wel in een staat die door Onze Minister is aangewezen. Een andere voorwaarde is dat met de financiële dienst geen contant geld gemoeid mag gaan. Deze identificatiemethode is overeenkomstig de door de Commissie vastgestelde beginselen. Op deze manier wordt een goede balans gevonden tussen de waarborgen die voor een adequate identificatie van de cliënt vereist zijn, en de flexibiliteit welke benodigd is voor aanpassingen aan technologische ontwikkelingen. Voor een uitgebreide toelichting op de wijziging zij verwezen naar het algemene deel van de toelichting.

#### **Artikel 4, tweede lid**

Dit lid verplicht de financiële instelling die gebruik maakt van de in het eerste lid geregelde procedure om zorgvuldig na te gaan of de identiteit van de cliënt overeenkomt met de identiteit van de cliënt ten laste of ten gunste van wiens rekening de eerste betaling is gedaan. Hierdoor wordt een extra waarborg geïntroduceerd om te voorkomen dat van de nieuwe systematiek misbruik wordt gemaakt. Indien de financiële instelling waaraan medewerking wordt gevraagd voor deze wijze van identificatie dit weigert, bijvoorbeeld met een beroep op het bankgeheim, kan er geen gebruik worden gemaakt van deze identificatiemethode.

#### **Artikel 4, derde lid**

In het derde lid wordt voor de financiële diensten die in het oude artikel 4, in het tweede tot en met het vierde lid, reeds een versoepeld identificatieregime kenden, dit regime gehandhaafd.

#### **Artikel 4, vierde lid**

In het vierde lid wordt de regel gehandhaafd dat bij transacties die onder de reikwijdte van de Wet melding ongebruikelijke transacties vallen, geen gebruik mag worden gemaakt van een andere identificatiemethode dan die welke in artikel 3 is voorgeschreven.

#### **Artikel 4 vijfde lid**

Dit lid verklaart de onderzoeksplicht die op grond van artikel 3, zesde lid, van toepassing is op de normale identificatieprocedures, van overeenkomstige toepassing op identificatie die op grond van artikel 4 plaatsvindt.

E

De wijziging in artikel 6 wordt voorgesteld om de formulering van de wet meer in overeenstemming te brengen met de in het Burgerlijk Wetboek gehanteerde formulering, terwijl voorts op verzoek van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties aan de in dit onderdeel genoemde gegevens die dienen te worden vastgelegd de geboortedatum is toegevoegd. Hierdoor wordt het achterhalen van de identiteit van de cliënt vereenvoudigd.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm