

Vergaderjaar 2001–2002

28 018

Wijziging van de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 met het oog op het verplichtstellen van de identificatieplicht en van de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties door handelaren in zaken van grote waarde

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Er zijn aanwijzingen dat de verscherpte controle in de financiële sector witwassers ertoe heeft aangezet uit te kijken naar alternatieve methoden om de oorsprong van de opbrengsten van misdrijven te verhullen. Zo blijken criminelen de contante gelden die zij bij hun criminele activiteiten genereren, onder andere om te zetten in kostbare zaken. Vooral zaken die een bepaalde status en luxe levensstijl verlenen, zoals sieraden, juwelen, auto's en schepen of zaken die duurzaam zijn in die zin dat zij hun waarde behouden, zoals edele metalen, edelstenen, kunst en antiek worden gebruikt voor het witwassen van geld.

Zowel nationaal, als internationaal worden voortdurend initiatieven ondernomen om het witwassen van geld te bestrijden. Zo zal de Europese Raad de Richtlijn van 10 juni 1991 (91/308/EEG) tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (hierna: de richtlijn) actualiseren en de werkingssfeer uitbreiden. In artikel 12 van de richtlijn is reeds aangegeven dat niet alleen via kredietinstellingen en financiële instellingen kan worden witgewassen, maar dat ook andere categorieën van beroepen en ondernemingen werkzaamheden verrichten die in het bijzonder geschikt zijn om voor het witwassen van geld te worden gebruikt. Indien er aanwijzingen zijn dat dit zich manifesteert, rust op de lidstaten de verplichting de maatregelen uit de richtlijn ook op deze categorieën van beroepen en ondernemingen geheel of ten dele toe te passen.

Ook de Financial Action Task Force on money laundering (FATF) is bezig met een proces de activiteiten van niet-financiële dienstverleners onder de reikwijdte van de veertig aanbevelingen van de FATF te brengen. In aanbeveling 9 staat reeds dat de FATF-leden zouden kunnen overwegen bepaalde aanbevelingen van toepassing te laten zijn op de activiteiten van bedrijven en beroepen die geen financiële instelling zijn.

Inmiddels zijn er – als gezegd – indicaties dat criminelen steeds meer gebruik maken van andere ondernemingen, zoals autohandelaren en diamantairs, voor het witwassen van gelden. Deze ontwikkeling wordt door FATF-onderzoek naar witwastechnieken en -typologieën bevestigd. Bij de herziening van de richtlijn zullen dan ook onder andere handelaren in zaken van grote waarde onder de werkingssfeer van de richtlijn worden

gebracht. De definitieve aanname van de richtlijn heeft vertraging opgelopen en zal pas later dit jaar plaatsvinden.

Met dit wetsvoorstel wordt de verkoop van zaken van grote waarde die zich lenen voor het witwassen van geld onder de werkingssfeer van de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 (Wif 1993) gebracht.

Bij de herziening van de richtlijn is veelvuldig gesproken over een identificatie- en meldingsplicht voor handelaren. Binnen de EU is er consensus dat deze categorie van diensten onder de reikwijdte van de richtlijn moet vallen. In het Gemeenschappelijk standpunt¹ zoals door de Europese Raad vastgesteld op 30 november 2000 is bepaald dat handelaren in goederen van grote waarde, zoals edelstenen en -metalen, telkens wanneer in contanten wordt betaald, en wel voor een bedrag van 15 000 euro of meer een identificatieplicht en een meldingsplicht voor witwastransacties krijgen. Het ligt niet in de verwachting dat er grote wijzigingen zullen optreden.

Het vooruitlopen op de richtlijn wordt noodzakelijk geacht in verband met het verdwijnen van de gulden als wettig betaalmiddel per 28 januari 2002. Als gevolg hiervan zal er de komende maanden naar verwachting een verhoogde activiteit zijn op het gebied van het inruilen van contante guldens. De signalen uit de markt geven aan dat de handel in zaken van grote waarde hierbij mogelijk een grote rol gaat spelen.

Omdat het verkopen van de in deze wet bedoelde zaken niet als financiële dienst te beschouwen is en om de personen en ondernemingen die deze zaken beroeps- of bedrijfsmatig verkopen of daarbij bemiddelen binnen de reikwijdte van de Wif 1993 en de Wet MOT te brengen, is besloten tot een uitbreiding van de reikwijdte van deze wetten die inhoudt dat de bepalingen van de wetten niet meer slechts op financiële instellingen en hun financiële diensten van toepassing zijn, maar ook op andere instellingen en diensten, voor zover zij bij of krachtens deze wetten zijn aangewezen. Vanuit het oogpunt van eenvoud is hierbij voor de algemene termen «dienst» en «instelling» gekozen.

Als dienst wordt aangewezen: het verkopen, alsmede het daarbij verlenen van bemiddeling, van aangewezen zaken van grote waarde. De zaken waar het hier om gaat, zijn conform het eerder genoemde Gemeenschappelijk standpunt, zaken die waardevol dan wel waardeverlozen zijn. De «grote waarde» zal op grond van de indicatoren worden bepaald. De zaken die bij dit wetsvoorstel worden aangewezen zijn voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiques, edelstenen, edele metalen, juwelen en sieraden. In de toekomst kunnen andere zaken waarvan blijkt dat zij gebruikt worden voor het witwassen van geld bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Bestond immers over de wenselijkheid van het aanwijzen van bepaalde andere zaken thans reeds duidelijkheid, dan zouden deze zaken uiteraard bij gelegenheid van dit voorstel op het niveau van de wet zijn benoemd. Verder kan erop worden gewezen dat ter implementatie de herziene richtlijn voor een aantal diensten voorzien zal moeten worden in een meldingsplicht. Afhankelijk van de aard van dienst en de desbetreffende beroepsgroep zal in het kader van de implementatiewerkzaamheden gezien worden volgens welke wettelijke systematiek – hetzij via de Wet MOT, hetzij via sectorale regelgeving – een meldingsregeling in het leven wordt geroepen. Voorafgaand daaraan zal overigens uiteraard eerst met de desbetreffende branches overleg moeten worden gevoerd en dienen de handhavingsaspecten van dergelijke nieuwe regelingen in kaart te worden gebracht.

Met dit wetsvoorstel wordt degene die beroeps- of bedrijfsmatig bovengenoemde zaken verkoopt of bemiddelt bij de verkoop, verplicht de cliënt te identificeren op de wijze zoals voorgeschreven in de Wif 1993 en verplicht

¹ Gemeenschappelijk standpunt (EG) Nr. 5/2001, PB 2001/C 36/02 van 2-2-2001.

de daarbij verrichte of voorgenomen ongebruikelijk transactie te melden aan het Meldpunt Ongebruikelijk Transacties (MOT). Ook degene die bemiddelt bij de verkoop, zoals een veilinghouder, zal met betrekking tot de aangewezen zaken zijn cliënten moeten identificeren en ongebruikelijke transacties moeten melden.

Mede naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel wordt op dit moment bekeken of en hoe de capaciteit van het MOT en het OM versterkt kan worden, om een eventuele stijging van het aantal meldingen te verwerken dan wel nadere actie te ondernemen in verband met doorgemelde verdachte transacties.

Omdat de witwasgevoeligheid bij de verkoop van deze zaken voornamelijk aanwezig wordt geacht bij betaling in contanten zal een objectieve indicator worden ontwikkeld voor verplichte melding aan het MOT bij verkoop tegen (gedeeltelijke) contante betaling boven een nader vast te stellen grensbedrag; voorsnog wordt gedacht dit grensbedrag op 15 000 euro te stellen. Dit bedrag sluit aan bij het bedrag zoals in Gemeenschappelijk standpunt door de Europese Raad is vastgesteld bij de herziening van de richtlijn. Daarnaast zal moeten worden gemeld als een klant er de voorkeur aan geeft om onder dit grensbedrag te blijven met het contante deel van de betaling waarbij er aanleiding is om te veronderstellen dat deze daarmee een melding wil voorkomen of als er aanleiding bestaat om te veronderstellen dat de betaling verband kan houden met witwassen. Ook de plicht tot identificatie geldt bij bovengenoemde transacties.

Overwogen is in hoeverre door criminelen getracht zal worden deze regelgeving te ontduiken door aankopen in contanten in andere landen te doen. Een aantal lidstaten heeft al regelingen. Zo heeft Duitsland verplichte identificatie bij transacties met contant geld boven DEM 30 000 (15 300 euro) voor zakenlui handelend in de uitoefening van hun beroep. Daarnaast zal Duitsland vanaf september 2001 de controles op de uitvoer van contanten aan de grens verscherpen. Italië heeft identificatieregels voor onder andere goudhandelaren, antiekhandelaren, veilinghuizen en kunstgalerijen. Portugal heeft identificatie- en meldingsregels voor handelaren in voorwerpen van grote waarde zoals edelstenen, edele metalen, kunst, antiek, auto's, vliegtuigen en schepen en Spanje voor handelaren in edelstenen, edele metalen, antiek en kunst. De anti-witwaswetgeving van het Verenigd Koninkrijk bestrijkt alle personen en instellingen.

Door alle maatregelen die door de Europese lidstaten en de leden van de FATF op het gebied van witwassen en internationale samenwerking zijn getroffen, wordt het voor criminelen steeds moeilijker hun misdaadgeld wit te wassen. Voor zover ontduiking het geval zou zijn, zal dit hooguit een tijdelijk karakter hebben gelet op het feit dat de richtlijn door alle lidstaten zal moeten worden geïmplementeerd, waarvoor ingevolge de richtlijn een termijn van 18 maanden zal gelden.

Tot slot zij opgemerkt dat los van de maatregelen in het buitenland het een eigen Nederlands belang is dat in Nederland de handel in bepaalde zaken niet kan worden misbruikt voor witwassen. De Minister van Financiën heeft dan ook tijdens de Ecofin Raad van 10 juli 2001 aangekondigd dat Nederland met de voorbereiding van dit wetsvoorstel bezig was en heeft tevens de andere lidstaten opgeroepen ook dergelijke maatregelen te nemen.

Ook de mogelijkheid tot het uitoefenen van toezicht wordt in onderhavig wetsvoorstel geregeld. Teneinde een juiste werking van de wetten te garanderen is het voeren van adequaat toezicht op de naleving van de identificatie- en meldingsplicht noodzakelijk. Er is niet gekozen voor één toezichthouder voor de Wif 1993 en de Wet MOT omdat de instellingen die onder deze wetten kunnen vallen zeer divers zijn. Voorgesteld wordt

dat de Minister van Financiën personen kan aanwijzen die belast zijn met het toezicht. In geval van een besluit met betrekking tot het toezicht op de uitvoering van de Wet MOT, wordt voorgesteld de aanwijzing in overeenstemming met de Minister van Justitie te laten geschieden. Hierdoor kan voor elke categorie van instellingen, voor zover daarvoor niet reeds een toereikende vorm van toezicht bestaat, de meest passende vorm van toezicht worden ingesteld. Aangezien een aantal instellingen reeds een toezichthouder kent, zal op deze wijze geen strijdigheid of overlap met het bestaande toezicht optreden. Zo oefent De Nederlandsche Bank N.V. het toezicht uit op kredietinstellingen, beleggingsinstellingen en wisselkantoren, de Stichting Toezicht Effectenverkeer op effecteninstellingen en vermogensbeheerders en de Pensioen- en Verzekeringskamer op verzekeringsinstellingen. Deze toezichthouders zullen op de onder hun toezicht staande instellingen ook het toezicht op naleving van de identificatie- en meldingsplicht moeten gaan uitoefenen. Voor degenen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen in de in het voorstel genoemde zaken van grote waarde is er geen bestaande toezichthouder; in het geval van de handelaren bestaat het voornemen de ambtenaren van de Economische Controledienst als toezichthouders aan te wijzen. Het is ook mogelijk om, indien in de toekomst andere diensten of instellingen worden aangewezen, andere personen als toezichthouder aan te wijzen. Op deze wijze kan voor elk type instelling de meest passende vorm van toezicht worden aangewezen. In dat verband ligt het in de bedoeling toezichthouders aan te wijzen voor reeds nu onder de identificatie- en meldingsplicht vallende instellingen zoals assurantietussenpersonen, creditcardmaatschappijen en casino's.

Administratieve lasten

Degene die de bij dit besluit aangewezen zaken beroeps- of bedrijfsmatig verkoopt of bemiddelt bij de verkoop, zal bijzondere aandacht moeten geven aan contante transacties boven het grensbedrag van 15 000 euro. Het Nederlandse betalingsverkeer is in hoge mate geautomatiseerd. Char-taal geld maakt nog geen 5% uit van het Bruto Binnenlands Product. De hoeveelheid contante betalingen boven 15 000 euro zal een klein deel uitmaken van alle contante betalingen. Uit overleg met overkoepelende brancheorganisaties is naar voren gekomen dat contante betalingen boven 15 000 euro incidenteel voorkomen. Alleen in de autobranche komt het vaker voor dat met contanten betaald wordt. Het aantal bedrijven dat een identificatie- en meldingsplicht zal krijgen bedraagt ongeveer 10 000 à 15 000.

Het aantal identificaties en meldingen per bedrijf zal derhalve vermoede-lijk beperkt blijven tot enkele per jaar. Voor degenen die niet met grote contante bedragen werken, zal het aantal identificaties en meldingen, en daarmee de kosten, nagenoeg nihil zijn. Tevens zal er van deze regeling een preventieve werking uitgaan waardoor er weinig contante betalingen boven het grensbedrag over de toonbank zullen gaan.

Aangezien voor bepaalde goederen op grond van andere wettelijke verplichtingen reeds identificatie- en registratieverplichtingen bestaan, zullen de additionele lasten op grond van dit wetsvoorstel beperkt zijn.

Degenen die onder de wet zullen vallen kunnen gebruik maken van een eenvoudig formulier of de elektronische faciliteiten die het MOT aanbiedt. Door meldingen via de elektronische snelweg aan te leveren, kunnen de kosten voor melders laag gehouden worden. De tijd die gepaard gaat met het invullen en verzenden van het meldformulier is ongeveer 10 minuten. Bij loonkosten van f 75,- (34,03 euro) per uur, zullen de kosten voor het doen van een melding ongeveer f 12,50 (5,67 euro) per melding bedragen. De kosten voor het vaststellen van de identiteit worden geschat op f 1,25 (0,57 euro) per keer (het vaststellen van de identiteit zal 1 minuut in beslag

nemen, bij loonkosten van f 75,- (34,03 euro) per uur, zullen de kosten f 1,25 (0,57 euro) per keer zijn).

Daarbij zullen er kosten moeten worden gemaakt om op de hoogte te komen van deze regeling en ook eventueel personeel op de hoogte te stellen van de regeling. Ook kan het meldpunt naar aanleiding van een melding vragen om nadere gegevens. Deze kosten zullen afhankelijk zijn van de grootte van de onderneming en het aantal meldingen dat per onderneming gedaan wordt.

De totale kosten per jaar per bedrijf zullen niet meer dan enkele honderden guldens zijn.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

A

Door de wijziging van de term «financiële dienst» in «dienst» wordt het mogelijk de verkoop van aangewezen zaken die gebruikt kunnen worden voor het witwassen van geld onder de reikwijdte van de wet te brengen. Hierdoor zal het ook in de toekomst mogelijk zijn andere diensten dan financiële diensten bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen.

B

Als dienst wordt aangewezen: het verkopen, alsmede het daarbij verlenen van bemiddeling, van voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden, juwelen dan wel andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zaken van grote waarde. In de toekomst kunnen andere zaken waarvan blijkt dat zij gebruikt worden voor het witwassen van geld worden aangewezen.

C

In artikel 9, tweede lid van de Wet MOT zijn de gegevens bepaald die een melding moet bevatten. Deze gegevens hebben hoofdzakelijk betrekking op financiële transacties zoals deze door financiële instellingen verricht worden. Omdat bij het beoordelen van de transactie door het MOT belangrijk is te weten welke zaken zijn verhandeld, zal in de melding een omschrijving van de betrokken zaken moeten worden opgenomen. Hiertoe zal een onderdeel f aan het tweede lid van artikel 9 worden toegevoegd. Op grond van artikel 9, eerste lid, onder d, zal overigens moeten worden aangegeven hoeveel er contant betaald is.

Omdat ook andere zaken of andere diensten kunnen worden aangewezen waarbij aanvullende gegevens nodig zijn om de melding te beoordelen, maakt onderdeel g van dit lid het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur aanvullende gegevens aan te wijzen die kenmerkend zijn voor een bepaalde dienst of zaak.

In artikel 1, onder D, van dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid tot het uitoefenen van toezicht op de onder de Wet MOT vallende instellingen geregeld. Om het toezicht te kunnen uitoefenen en daarmee de meldingsplicht te kunnen handhaven, wordt het nodig geacht de melder te verplichten de gegevens van de verleende diensten te bewaren gedurende vijf jaar na het doen van de melding. Overigens is in artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht reeds bepaald dat een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen handelaar in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf een register moet bijhouden van alle gebruikte of ongeregelde goederen die hij heeft verworven dan wel voorhanden heeft.

D

Het is nodig de meldingsplicht te handhaven. Indien voor een instelling niet reeds een toereikende vorm van toezicht bestaat kunnen op grond van het voorgestelde artikel 17b door de Minister van Financiën, in overeenstemming met de Minister van Justitie, personen worden aangewezen die belast worden met het toezicht. Voor wat betreft de handelaren in zaken van grote waarde bestaat – zoals reeds aangegeven – het voornemen de ambtenaren van de Economische Controledienst als toezichthouders aan te wijzen.

Deze bepaling laat de mogelijkheid open om, indien in de toekomst andere diensten worden aangewezen, ook andere personen aan te wijzen om het toezicht uit te oefenen. Op deze wijze kan voor elk type instelling de meest passende vorm van toezicht worden aangewezen.

Artikel II

A

De wijziging van «financiële instelling» in instelling en «financiële dienst» in dienst is nodig om ook de handelaren in zaken van grote waarde onder de reikwijdte van de wet te brengen. Hierdoor zal het ook in de toekomst mogelijk zijn andere instellingen en diensten dan financiële instellingen en financiële diensten bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen.

B

Als instelling wordt aangewezen de verkoper die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf en degene die bij verkoop bemiddeling verleent, van voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden, juwelen, dan wel andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zaken van grote waarde, voor zover de betaling van deze zaken in contanten plaatsvindt.

De handelaar als instelling kan alleen onder de identificatieplicht vallen indien er betalingen in contanten plaatsvinden. Op deze wijze wordt voorkomen dat ook bij creditcardbetalingen of girale betalingen boven het op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder zeven Wif 1993, vastgestelde bedrag identificatie verplicht wordt.

Het verkopen van bovengenoemde zaken tegen geheel of gedeeltelijk contante betaling welke gelijk is aan of hoger is dan een door de Minister van Financiën vastgesteld bedrag, wordt als dienst in de zin van de wet aangewezen. Ook indien de contante betaling in verschillende gedeelten plaatsvindt, welke ieder voor zich lager zijn dan het vastgestelde bedrag, maar het totaal gelijk aan of hoger dan het vastgestelde bedrag is, dient identificatie plaats te vinden.

C

Deze wijziging van artikel 2 vloeit voort uit de wijziging van artikel 1.

D

Door deze wijziging wordt artikel 6 aangevuld met een omschrijving van de gegevens die in geval van een dienst als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 8°, door de verkoper dienen te worden bewaard.

E

Deze wijziging van artikel 2 vloeit voort uit de wijziging van artikel 1.

F

Indien voor een instelling niet reeds een toereikende vorm van toezicht bestaat, kan onze Minister van Financiën personen aanwijzen welke met het toezicht worden belast. Voor wat betreft de handelaren in zaken van grote waarde bestaat – zoals reeds aangegeven – het voornemen de ambtenaren van de Economische Controledienst als toezichthouders aan te wijzen.

Deze bepaling laat de mogelijkheid open om, indien in de toekomst andere instellingen en diensten worden aangewezen, ook andere personen aan te wijzen om het toezicht op die instellingen uit te oefenen. Op deze wijze kan voor elke type instelling de meest passende vorm van toezicht worden aangewezen.

G

Het uitbreiden van de Wif 1993 naar andere instellingen en diensten dan alleen de financiële instellingen en diensten maakt het noodzakelijk de citeertitel van de wet te wijzigen.

Artikel III

Omdat bij dit wetsvoorstel een nieuwe dienst, de verkoop van bepaalde zaken van grote waarde, wordt aangewezen, is het noodzakelijk direct bij de inwerkingtreding van deze wet indicatoren te hebben. De Ministers zijn daarom bevoegd om bij het in werking treden van deze wet indicatoren vast te stellen.

Artikel IV

Gezien de komst van de euro per 1 januari 2002, is het noodzakelijk dat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt. Met het oog daarop wordt gebruik gemaakt van de procedure die artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet biedt voor het regelen van de inwerkingtreding van wetten waarvan de inwerkingtreding geen uitstel kan lijden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals