

Vergaderjaar 2001–2002

28 229

Wet inzake de geldtransactiekantoren

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 december 2001 en het nader rapport d.d. 14 februari 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 november 2001, no. 01.005697, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting inzake de geldtransactiekantoren.

Het voorstel van Wet inzake geldtransactiekantoren (Wgt) vervangt de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk) en breidt de werkingssfeer ten opzichte van die wet uit tot bedrijven die andere activiteiten verrichten, zoals geldtransfers en het inwisselen van rentecoupons. Hoofddoelstellingen van de Wgt zijn het beschermen van de integriteit van het financiële stelsel, het tegengaan van witwassen en het tegengaan van het financieren van terroristische misdrijven. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 november 2001, nr. 01.005697, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 december 2001, nr. W06.01 0629/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Een van de hoofddoelstellingen is het tegengaan van het financieren van terroristische misdrijven door het creëren van een toezichtstelsel ten aanzien van geldtransactiekantoren, nu blijkt dat dergelijke kantoren ten behoeve van terroristische activiteiten worden gebruikt. In de Nederlandse regelgeving en in de internationale verdragen bestaat (nog) geen eenduidige definitie van het begrip terrorisme als bedoeld in «terrorismebestrijding». Dat levert onduidelijkheden op wanneer dat laatste begrip als juridisch criterium wordt gehanteerd voor de toepassing van de wet, zoals thans wordt voorgesteld (artikelen 2, eerste lid, 4, tweede lid, en 5, tweede lid). Toepassing van dit criterium kan immers leiden tot bijvoorbeeld weigering dan wel doorhaling van de inschrijving. De Raad adviseert nader in te gaan op de activiteiten die hieronder moeten worden begrepen en daarbij in te gaan op internationaal overleg terzake.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. De Raad beveelt aan om nader in te gaan op de activiteiten die onder terroristische misdrijven moeten worden begrepen en daarbij in te gaan op het internationaal overleg ter zake.

In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verdragen waarvan de bijbehorende wetsvoorstellen op 17 december 2001 door de Eerste Kamer zijn aangenomen en het wetsvoorstel van de Minister van Justitie waarmee op 21 december 2001 de ministerraad heeft ingestemd en dat uitvoering geeft aan de verplichtingen die voortvloeien uit het EU-Kaderbesluit terrorismebestrijding. Met deze aanvullingen van de memorie van toelichting vertrouw ik er op te hebben verduidelijkt wat in ieder geval onder terroristische misdrijven moet worden begrepen, zodanig dat er bij hantering van het begrip «terrorismebestrijding» als juridisch criterium voor de toepassing van de wet geen onduidelijkheden zijn.

2. Onder het begrip geldtransactie vallen de transacties die thans onder de Wwk vallen (artikel 1, eerste lid, onderdeel c, onder 1° en 2°), aangevuld met transacties die vallen onder de volgende definitie:

«het in het kader van een geldelijke overmaking ter beschikking krijgen van gelden of geldswaarden teneinde deze gelden of geldswaarden al dan niet in dezelfde vorm aan een derde elders betaalbaar te stellen of te doen stellen, dan wel het betalen of betaalbaar stellen van gelden of geldswaarden nadat deze gelden of geldswaarden elders al dan niet in dezelfde vorm ter beschikking zijn gesteld.» (artikel 1, eerste lid, onderdeel c, onder 3°).

Deze definitie is naar het oordeel van de Raad onvoldoende toegespitst op de beoogde werkingssfeer ervan, waardoor het risico ontstaat dat allerlei activiteiten onbedoeld als geldtransacties in de zin van de Wgt moeten worden aangemerkt. Dit komt al naar voren in de in artikel 1, tweede lid, opgenomen uitzondering voor verzekeringen en voor de activiteiten van advocaten en notarissen. Het is geenszins gegarandeerd dat deze uitsluiting volledig zal zijn. De Raad adviseert de definitie van het begrip geldtransactie nader toe te spitsen op de beoogde activiteiten, en wel op zodanige wijze dat de in het tweede lid opgenomen uitzonderingen overbodig worden.

2. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de definitie van het begrip geldtransactie, merk ik het volgende op.

Met de Raad ben ik het eens dat de definitie van de geldtransfer ruim is.

Omdat de geldtransfer een zeer algemene financiële dienst is, is er voor gekozen een ruime definitie te geven. Bedoeling is te voorkomen dat geldtransactiekantoren die geldtransfers verrichten, wegen vinden om onder het toezicht uit te komen.

Aan de definitie is nu toegevoegd: *waarbij deze geldelijke overmaking een op zichzelf staande dienst is.* Op deze manier wordt voorkomen dat personen of instellingen, waarbij kan worden gedacht aan advocaten, notarissen of assurantietussenpersonen, die ten behoeve van een andere dienst, zoals bijvoorbeeld bij de verkoop van onroerende zaken of premiebetalingen voor verzekeringen, ter doorbetaling van derden gelden ter beschikking krijgen, geheel onbedoeld onder de werking van deze wet vallen.

3. Artikel 8, vijfde lid, verklaart met betrekking tot het toezicht een aantal artikelen van Afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing. Bijzonder aspect daarbij is dat wordt bepaald dat een woning ook zonder toestemming van de bewoner mag worden betreden. Deze bepaling wordt niet toegelicht. De huidige Wwk kent deze bepaling niet, en ook elders in de sfeer van de financiële toezichtswetgeving komt een dergelijke bepaling niet voor.

Het ingrijpende karakter van de bevoegdheid om binnen te treden in de woning tegen de wil van de bewoner rechtvaardigt dat van een dergelijke mogelijkheid zeer beperkt gebruik wordt gemaakt en dat duidelijk moet zijn dat sprake is van een noodzaak daartoe, mede in het licht van artikel 12 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In het kader van toezicht dient de bevoegdheid tot het binnentreden van de woning zonder toestemming van de bewoner slechts in uitzonderingsgevallen te bestaan (vergelijk kamerstukken II, 23 700, nr. 3, blz. 143). De Raad adviseert de in het wetsvoorstel gecreëerde mogelijkheid te laten vervallen.

3. De Raad adviseert om de in het wetsvoorstel gecreëerde mogelijkheid om binnen te treden in een woning zonder toestemming van de bewoner te laten vervallen. Reden voor deze mogelijkheid is dat de werkzaamheden van een geldtransactiekantoor ook vanuit een woning verricht kunnen worden en dat in die situaties het voor de toezichthouder mogelijk moet zijn taken en bevoegdheden uit te voeren.

Met de Raad ben ik van mening dat, mede in het licht van artikel 12 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in het kader van toezicht de bevoegdheid tot het binnentreden van de woning zonder toestemming van de bewoner slechts in uitzonderingsgevallen dient te bestaan. Artikel 8, vijfde lid, is derhalve aangepast.

4. In het kader van de Wwk zijn veel bevoegdheden geattribueerd aan De Nederlandsche Bank N.V. (DNB). In het voorstel worden deze bevoegdheden geattribueerd aan de Minister van Financiën. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen deze bijna alle aan een rechtspersoon worden overgedragen, waarbij gedacht wordt aan DNB. Als motivering wordt gesteld dat door deze wijziging het stelsel beter aansluit bij de huidige systematiek van toezichtswetgeving. De huidige financiële toezichtswetgeving gaat evenwel juist uit van de systematiek zoals die ook is neergelegd in de Wwk. Voorts wordt over de delegatiemogelijkheid gesteld dat de minister hiermee flexibel kan inspelen op de – ook internationale ontwikkelingen en op wijziging in taakverdeling tussen bevoegdheden van toezichthouders alleen mogelijk zal zijn via wetswijziging, kan in dat wetsvoorstel een eventueel benodigde wijziging van de Wgt eenvoudig worden meegenomen, zodat het niet noodzakelijk is om daarop nu al te preluderen.

De Raad adviseert de attributie van bevoegdheden te regelen zoals dat is gebeurd in de Wwk.

4. De Raad adviseert de attributie van bevoegdheden te regelen zoals dat is gebeurd in de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk). In het wetsvoorstel worden de taken en bevoegdheden geattribueerd aan de Minister van Financiën, gecombineerd met de mogelijkheid om deze taken en bevoegdheden bij algemene maatregel van bestuur over te dragen aan een rechtspersoon. Reden hiervoor is dat in het licht van de hervorming van het toezicht op de financiële marktsector flexibel en snel kan worden ingespeeld op wijzigingen in taakverdeling tussen toezichthouders. Op grond hiervan is het advies van de Raad tot het regelen van bevoegdheden zoals dat is gebeurd in de Wwk niet overgenomen.

5. De artikelsgewijze toelichting is te summier. In het slot van punt 1 van de memorie van toelichting wordt voor artikelen die ongewijzigd zijn overgenomen uit de Wwk verwezen naar de parlementaire geschiedenis bij de Wwk. Het verdient aanbeveling de memorie van toelichting zelfstandig leesbaar te maken, zodat de inzichtelijkheid wordt vergroot. Dit geldt temeer daar verschillende afwijkingen ten opzichte van de Wwk niet worden toegelicht. De Raad adviseert de memorie van toelichting te complementeren.

5. De Raad adviseert de memorie van toelichting te complementeren opdat deze zelfstandig leesbaar is. Om geen doublures met de memorie van toelichting bij de Wwk te verkrijgen, is er oorspronkelijk voor gekozen bepaalde bepalingen niet nogmaals toe te lichten.

Ten behoeve van de rechtspraktijk is, gevolggewend aan de wens van de Raad, de artikelsgewijze toelichting uitgebreid op zo'n wijze dat de memorie van toelichting zelfstandig leesbaar is.

Overige opmerkingen

6. In artikel 2, eerste lid, onderdeel a, wordt geregeld dat de inschrijving wordt geweigerd onder andere indien de minister vermoedt dat het geldtransactiekantoor zich aan één van de daar genoemde verboden feiten schuldig maakt of zal maken. In de Wwk wordt gesproken van een redelijk vermoeden. De laatste formulering lijkt iets meer waarborgen te bieden voor voldoende objectivering van het vermoeden. Het verdient dan ook de voorkeur om in het wetsvoorstel

telkens te spreken van «redelijk vermoeden». De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

6. Om meer waarborgen te bieden voor voldoende objectivering van het begrip vermoeden, adviseert de Raad om in het wetsvoorstel telkens te spreken van «redelijk vermoeden».

Met de Raad ben ik van mening dat de term «redelijk vermoeden» meer waarborgen biedt voor voldoende objectivering van het vermoeden. In het wetsvoorstel is daartoe artikel 2, eerste lid, onderdeel a, artikel 4, tweede lid, onderdeel a, en artikel 5, tweede lid, onderdeel c, ten eerste, aangepast.

7. Nieuw is dat ingevolge artikel 2, derde lid, onderdeel d, bij het verzoek om inschrijving ook degenen die een gekwalificeerde deelneming houden in het geldtransactiekantoor van belang zijn. Daar kunnen, gelet op de invloed die houders van een gekwalificeerde deelneming op de bedrijfsvoering kunnen hebben en vanwege hun financiële belang bij de onderneming, goede redenen voor bestaan. Voor deze wijziging is echter geen motivering gegeven en deze is niet toegelicht. De Raad adviseert daarin alsnog te voorzien.

7. De Raad adviseert toe te lichten waarom bij inschrijving van een geldtransactiekantoor ook degenen die een gekwalificeerde deelneming houden bij inschrijving opgegeven moeten worden.

Zoals de Raad al aangeeft is het van belang dat de toezichthouder kennis heeft van een ieder die invloed kan hebben op de bedrijfsvoering of een financieel belang heeft bij de onderneming. Dit is verwoord in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.

8. In artikel 7, tweede lid, Wwk is bepaald dat jaarlijks in januari een afschrift van het register naar de stand van 31 december van het jaar daarvoor in de Staatscourant wordt geplaatst. Daarmee wordt de kenbaarheid van deze gegevens gediend. In de overeenkomstige bepaling in de Wgt (artikel 6) komt dit voorschrift niet terug. Hiervoor is geen motivering gegeven. De Raad adviseert dit punt nog eens te bezien.

8. De Raad adviseert te motiveren waarom niet gekozen is voor jaarlijkse publicatie van een afschrift van het register in januari.

In artikel 1, eerste lid, onderdeel e, is bepaald dat het een openbaar register betreft, dat op grond van artikel 6, tweede lid, kosteloos ter inzage wordt gehouden. Deze kosteloze inzage kan tevens via internet plaatsvinden. Op deze manier kan te allen tijde de actuele stand geraadpleegd worden. Hiermee wordt, ten opzichte van een eenmalige jaarlijkse publicatie, de kenbaarheid van de gegevens naar mijn oordeel beter gediend. Dit is verwoord in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.

9. In artikel 9, eerste lid, wordt bepaald dat de minister regels kan stellen met betrekking tot de bedrijfsvoering. Daaronder worden volgens de tweede volzin mede begrepen regels met het oog op een integere bedrijfsvoering. Met betrekking tot dit onderwerp verwijst de Raad naar hetgeen hij daarover in meer algemene zin heeft opgemerkt in punt 1 van het advies dat hij heden onder no. W06.01.0455/IV heeft uitgebracht.

9. Onder verwijzing naar advies no. W06.01 0455/IV adviseert de Raad uit te werken hetgeen begrepen moet worden onder regels die met het oog op een integere bedrijfsvoering kunnen worden gesteld.

In het wetsvoorstel is in artikel 9, eerste lid, nader aangegeven wat in ieder geval onder een integere bedrijfsvoering moet worden begrepen. Dit is eveneens in de memorie van toelichting verduidelijkt.

10. Artikel 15 Wwk bepaalt dat DNB aanbevelingen en algemene richtlijnen kan vaststellen betreffende de bedrijfsvoering. In het voorgestelde artikel 9 wordt gesproken van (dwingende) regels. Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk wat de beweegredenen zijn geweest voor deze wijziging van systematiek. De Raad adviseert hierop alsnog in te gaan.

10. De Raad adviseert in te gaan op de beweegredenen waarom in onderhavig wetsvoorstel in het voorgestelde artikel 9 wordt gesproken van «regels» in

plaats van «aanbevelingen en algemene richtlijnen». In de memorie van toelichting bij artikel 9 wordt nu ingegaan op de beweegredenen voor deze wijziging van systematiek.

11. Artikel 10 introduceert de mogelijkheid om een aanwijzing te geven aan een geldtransactiekantoor, welke aanwijzing moet worden opgevolgd. Deze bevoegdheid is nieuw ten opzichte van de Wwk. De vraag kan opkomen of aan deze mogelijkheid behoefte bestaat nu ook al de mogelijkheid van een dwangsom en van een bestuurlijke boete bestaat, waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt. De Raad adviseert deze bepaling opnieuw te bezien.

11. De Raad adviseert te bezien in hoeverre er behoefte bestaat om aanwijzingen te geven, zoals wordt voorgesteld in artikel 10, aangezien ook de mogelijkheid bestaat om een dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen.

De mogelijkheid voor toezichthouders om een aanwijzing te geven, welke aanwijzing moet worden opgevolgd, bestaat ook in de andere financiële toezichtswetten. Deze bevoegdheid heeft een nuttige functie in het scala van bevoegdheden van toezichthouders. Ook voor dit wetsvoorstel is het nodig geacht de mogelijkheid te creëren om aanwijzingen te geven. Veelal wordt het opleggen van een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom of het doorhalen van de inschrijving een te zware maatregel geacht als de omstandigheid die zich voordoet op eenvoudige wijze te repareren is. De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing is voor dergelijke situaties het geëigende instrument.

Op grond van het vorenstaande is de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen in het wetsvoorstel opgenomen.

12. In artikel 39, tweede lid, (overgangsrecht) is geregeld dat het wisselkantoor zal aangeven welke geldtransacties het als geldtransactiekantoor uitvoert. Niet duidelijk is binnen welke termijn dat zal gebeuren. De Raad adviseert dat aspect te bezien.

12. De Raad adviseert te bezien binnen welke termijn het wisselkantoor zal aangeven welke geldtransacties het als geldtransactiekantoor uitvoert. In artikel 39, tweede lid, is nu een termijn opgenomen.

13. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om, gezien het advies no. W06.01.0455/IV van de Raad, de publicatiebevoegdheid omtrent bestuurlijke boeten en dwangsommen, zoals voorgesteld in artikel 31, met waarborgen te omkleden. Deze waarborgen zijn opgenomen in artikel 32 tot en met 36 en in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm