

Vergaderjaar 2006–2007

30 598

Evaluatie Wet inzake de Geldtransactiekantoren

26 234

**Vergaderingen Interim Committee en
Development Committee**

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 november 2006

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft over evaluatie van de Wet inzake de Geldtransactiekantoren (30 598, nr. 1) en de brief van de minister van Financiën d.d. 12 juni 2006 over de kosten van buitenlandse geldoverboekingen door migranten (26 234, nr. 56) de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd.

Deze vragen, alsmede de daarop op 22 november 2006 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tichelaar

De waarnemend griffier van de commissie,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), Herben (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerck (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Van Egerschot (VVD), Irrgang (SP) en Willemse-van der Ploeg (CDA).
Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (PvDA), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), Vacature (algemeen), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Vacature (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Stuurman (PvdA), Schippers (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van Beek (VVD), Gerken (SP) en Rambocus (CDA).

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

1

Kan de regering thans reeds een inzicht verschaffen welke definities in de Wet inzake de Geldtransactiekantoren moeten worden aangepast door de groei en ontwikkeling van de geldtransfers en door de verandering van de internationale regelgeving, zowel in de Europese Gemeenschap als de Financial Action Task Force on Money laundering (FATF)?

Aanpassingen van definities vanwege de op handen zijnde Europese «Payment Service Directive» zijn nog niet te voorzien, omdat de onderhandelingen daarover nog niet zijn afgerond. Sinds de inwerkingtreding van de wet heeft het product geldtransfer nationaal diverse ontwikkelingen doorgemaakt. Bij de wetsherziening zullen daarom in ieder geval de definities van «geldtransactiekantoor», «derde» en van «geldtransactie» worden aangepast.

2

Ook de geldtransactiekantoren zijn gehouden aan de Wet Melding Ongebruikelijke transacties (MOT) Zijn er gegevens bekend of deze kantoren zich in gelijke mate aan deze wet houden als de reguliere banken?

Gelet op de meldingen door wissel- en geldtransactiekantoren aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, bestaat het vermoeden dat zij zich in gelijke mate aan de Wet MOT houden als reguliere banken. In het jaarverslag over 2005 van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (p. 18) is opgenomen dat door de wissel- en geldtransactiekantoren in 2005 (exclusief money transfers) 5145 ongebruikelijke transacties zijn gemeld. Deze ongebruikelijke transacties vallen uiteen in 2442 meldingen op basis van de objectieve indicatoren en 2851 meldingen op basis van de subjectieve indicator. Van de 5145 ongebruikelijke transacties zijn er 3082 doorgemeld als verdachte transactie.

De meldingen van de money transfer aanbieders worden in het jaarverslag op pagina 22 afzonderlijk genoemd. In 2005 zijn er 130 992 ongebruikelijke money transfers gemeld. Daarvan zijn er 108 452 meldingen op basis van de objectieve indicatoren gedaan en 23 035 meldingen op basis van de subjectieve indicator. Van het totale aantal meldingen inzake money transfers zijn 29 573 meldingen als verdacht aangemerkt. Opgemerkt wordt nog dat De Nederlandsche Bank (DNB) toezicht houdt op de naleving van de Wet MOT door zowel geldtransactiekantoren als door reguliere banken.

3

Voor transfers wordt een niet onaanzienlijk aantal malen gebruik gemaakt van informele kanalen zoals belwinkels, reisbureaus en kerken of moskeeën. Deze kanalen beschikken niet over de benodigde vergunningen. Wordt daartegen opgetreden?

Ja, er wordt opgetreden tegen informele netwerken die zonder de benodigde registratie geldtransfers verrichten door zowel De Nederlandsche Bank (DNB) als door de FIOD-ECD. DNB houdt actief toezicht op de naleving van de Wgt en met het weren van illegale partijen van de markt voor geldtransacties. DNB heeft als aangewezen toezichthouder de mogelijkheid een overtreding van de Wgt bestuursrechtelijk af te doen, dan wel aangifte te doen van een strafbaar feit bij het OM. DNB kan door bijvoorbeeld signalen van bancaire instellingen, door signalen uit de markt, door screening van openbare bronnen (zoals het internet en kranten) of door signalen van opsporingsdiensten illegale geldtransactiekantoren traceren.

Op grond van de inlichtingenbevoegdheid van artikel 8 van de Wgt in samenhang met afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) hebben de toezichthouders van DNB de bevoegdheid om, al dan niet ter plaatse, inlichtingen in te winnen, inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden en hiervan kopieën te maken.

DNB kan in het geval van de ontdekking van een illegaal geldtransactiekantoor een aantal bestuurlijke handhavingsinstrumenten inzetten, te weten het opleggen van een last onder dwangsom of van een bestuurlijke boete, het publiceren van een dwangsom- of boetebesluit of een zelfstandige publicatie. Het dwangsom- of boete-instrument heeft tot doel dat de overtreding van de Wgt ongedaan wordt gemaakt en dat verdere overtreding of herhaling ervan wordt voorkomen.

Het publicatie-instrument wordt ingezet met het oog op de bescherming van het financiële stelsel en het tegengaan van witwassen en helen van geld en van het financieren van misdrijven die uit hoofde van internationale verplichtingen inzake terrorismebestrijding strafbaar zijn gesteld (zie hiertoe artikel 31, eerste lid, van de Wgt). De FIOD-ECD is aangewezen om de strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren op basis van een vermoeden van een overtreding. Dit kan bijvoorbeeld een signaal vanuit de markt zijn, naar aanleiding van een signaal van de toezichthouder of FIU-Nederland (meldpunt voor ongebruikelijke transacties) of op basis van eigen recherchewerkzaamheden. Het Functioneel Parket beslist in welke zaken een strafvervolgning wordt gestart. In de evaluatie zijn de knelpunten rond de opsporing van overtredingen beschreven.

De vragen 4 en 6 worden gezamenlijk beantwoord.

4 en 6

Uit de evaluatie kan worden opgemaakt dat alleen De Nederlandsche Bank als toezichthouder optreedt. Waarom heeft de Autoriteit Financiële Markten (AFM) geen taak voor wat betreft het gedragstoezicht? Intrigerend is de opmerking op blz. 37 waarin wordt gesteld dat het toezicht op de geldtransactiekantoren meer plaatsvindt «uit oogpunt van integriteit» in plaats van solvabiliteits- of gedragstoezicht. Voorts wordt opgemerkt dat naar analogie van het integriteitsonderzoek bij andere financiële instellingen een deel van deze kosten door de overheid gedragen zou moeten worden. Kan er een nauwkeurige afbakening worden gemaakt van de begrippen integriteits- en gedragstoezicht?

De Wgt heeft primair tot doel de bescherming van de integriteit van het financiële stelsel in Nederland en het tegengaan van witwassen van gelden en van het financieren van terroristische misdrijven. Dit wordt met een inmiddels algemeen gangbare term ook wel aangeduid als «integriteitstoezicht». Het toezicht op geldtransactiekantoren ziet niet primair op de goede ordening van het marktproces, zuivere verhoudingen tussen de marktpartijen en/of de zorgvuldige behandeling van consumenten, en daarmee niet op de terreinen die tot het gedragstoezicht behoren dat de AFM uitoefent op financiële ondernemingen.

5

Op blz. 36 wordt de mogelijkheid geopperd om voor kleine kantoren de verplichting tot de jaarlijkse accountantscontrole te laten vervallen. Hoe verhoudt dit eventuele voornemen zich tot de noodzaak tot bestrijding van witwaspraktijken en overmakingen voor terroristische transacties? Hoe is in dezen de praktijk in andere landen?

Op grond van de Wgt geldt momenteel voor alle geregistreerde geldtransactiekantoren – ongeacht hun omvang – de plicht een opdracht tot controle of beoordeling van de jaarrekening van het geldtransactiekantoor

aan een externe accountant te verstrekken. Als overige taken dient de accountant aan te geven of door het geldtransactiekantoor is gehandeld overeenkomstig de toepasselijke regelgeving (kortweg Wgt, Wet Mot, Wid en Sanctiewet 1977) dan wel dat niet is gebleken dat hiermee in strijd is gehandeld. Voorts dient het geldtransactiekantoor opdracht aan de accountant te verstrekken tot het doen van specifiek onderzoek (naar onder andere de vereiste interne functiescheiding en de naleving van de Wet MOT). Het voorstel tot het schrappen van de verplichting terzake van de controle of beoordeling van de jaarrekening leidt tot verlaging van de toetredingsdrempels. Door het in stand houden van genoemde overige taken van de accountant is de verwachting dat op dit punt afdoende invulling wordt gegeven aan de noodzaak tot bestrijding van witwaspraktijken en financiering van terrorisme. In andere landen is, naast de verplichtingen uit hoofde van het jaarrekeningrecht, geen rol aan de externe accountant toebedeeld.

7

In hoofdstuk 6 wordt aangetoond dat er een noodzaak is om gebruik te maken van andere opsporingsmogelijkheden dan thans in de Wet inzake de Geldtransactiekantoren mogelijk zijn. Op welke termijn mag een wetswijziging tegemoet worden gezien?

De wetsherziening van de Wgt wordt uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. De opsporingsbevoegdheden en strafmaat voor strafrechtelijke handhaving van de Wgt zijn opgenomen in het wetboek van Strafvordering en de Wet op de Economische delicten. Beide wetten vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. In de evaluatie zijn twee mogelijke oplossingen vermeld en overleg hierover vindt plaats.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

8

Hoe komt dat er destijds niet in is voorzien dat gedetailleerde codificatie de toetredingsdrempels voor een bepaalde groep aanbieders verhoogde? Wat is de economische schade van deze inschattingsfout geweest?

Destijds is ervan uitgegaan dat de aanbieders van geldtransfers die deze dienstverlening aanboden op grond van een vrijstelling van de Wet toezicht kredietwezen 1992 ook een Wgt vergunning zouden aanvragen. Het bleek dat veel aanbieders deze dienstverlening slechts secundair aanboden en er de voorkeur aangaven zich te concentreren op hun primaire dienstverlening, bijvoorbeeld restaurantbedrijf of juwelierswinkel.

De beslissing over de aard en zwaarte van toetredingseisen is ingegeven door het primaire doel van de Wgt, te weten de bescherming van de integriteit van het financiële stelsel in Nederland en het tegengaan van witwassen van gelden en van het financieren van terroristische misdrijven.

Bescherming van integriteit vereist zware toetredingseisen. Het waarborgen van voldoende concurrentie op de markt pleit voor lichte toetredingseisen. Het is moeilijk vooraf te bepalen waar het optimale niveau van regulering ligt. Dit moet onder meer blijken uit de praktijk. Om deze reden is al drie jaar na inwerkingtreding van de Wgt besloten om deze wet te evalueren en waar nodig aanpassingen voor te stellen. Opgemerkt wordt dat de invoering van de Wgt heeft geleid tot een noodzakelijke sanering van de sector en dat derhalve geen sprake is geweest van een inschattingsfout.

De vragen 9, 11 en 13 worden gezamenlijk beantwoord. Vraag 13 betreft een vraag van de leden van CDA-fractie.

Waarom gaat de Wet inzake de Geldtransactiekantoren verder dan wetgeving op dit terrein in omliggende landen? Welke economische schade (concurrentienadeel) heeft Nederland hierdoor opgelopen?

Hoeveel kantoren zouden actief zijn in de markt van geldtransactiekantoren wanneer de regels in Nederland op dit terrein gelijk zouden zijn aan omliggende landen?

Uit de evaluatie van de Wet inzake de Geldtransactiekantoren blijkt dat er zeer verschillende juridische regimes bestaan ten aanzien van geldtransactiekantoren. In Nederland bestaat een relatief streng regime.

Alhoewel uit de brief kan worden opgemaakt dat er een tendens tot daling van de tarieven bestaat is het aannemelijk dat door het strenge Nederlandse wettelijk kader de tarieven in ons land hoger zijn dan in landen met een «liberaler» kader, zoals het Verenigd Koninkrijk. Is die indruk juist?

Nederland heeft het element van bescherming van integriteit van het financiële stelsel zwaar laten wegen. Dit is een afweging die landen afzonderlijk maken. In Nederland heeft het zeer open karakter van onze economie – waardoor wij relatief kwetsbaar zijn voor in- en uitgaande criminele geldstromen – hierbij een rol gespeeld. Er is geen sprake van concurrentienadeel ten opzichte van andere landen omdat het aanbieden van money transfers een dienst is die volledig gericht is op migranten die in een enkel land (of zelfs stad) gevestigd zijn.

We weten niet hoeveel aanbieders in Nederland actief zouden zijn indien de regels in Nederland gelijk zouden zijn aan die in omliggende landen. De markt voor money transfers is een markt die pas sinds een aantal jaar in opkomst is en vertoont een duidelijke groei. Er is sprake van levendige concurrentie, nieuwe toetreders en licht dalende prijzen. Verlichting van de toetredingseisen is ingegeven door de gedachte om deze ontwikkeling niet door onnodige drempels te hinderen. Bij de internationale rechtsvergelijking in de evaluatie is naar voren dat gekomen dat de landen met een ander type regelgeving, zoals het lichtere registratiestelsel en minder gedetailleerde integriteitseisen, meer aanbieders kennen. Zo zijn er bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk ongeveer 1500 aanbieders actief. Dit heeft echter niet alleen te maken met de aard van de regelgeving ten aanzien van money transfers en andere financiële diensten, maar ook met verschillen in omvang en samenstelling van de migrantenpopulatie. In combinatie met het bestaan en de omvang van de corridors, bepalen deze factoren het volume in de markt.

Over het algemeen lopen de tarieven voor money transfers vanuit Nederland in de pas met die in andere Europese landen. De verschillen die er bestaan tussen de Lidstaten zullen in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid verder afnemen. Dit houdt verband met een nieuwe EU Richtlijn (de Payment Service Directive) inzake betaaldiensten waaraan momenteel wordt gewerkt.

Prijsverschillen die internationaal worden waargenomen hebben veelal te maken met de omvang van de «remittance corridor». Landen waartussen veel migrantenverkeer is – en dus omvangrijke geldstromen richting land van herkomst gaan – kennen doorgaans relatief lagere tarieven voor money transfers en bancaire overboekingen (Mexico is hiervan een goed voorbeeld) dan landen waar vanuit het volume aan remittances relatief gering is. Bij omvangrijke remittance-stromen kunnen niet alleen de kosten van het onderhouden van een financieel netwerk over veel overboekingen worden uitgesmeerd, waardoor er ruimte is voor lage prijzen, maar zijn er ook meer aanbieders voor wie deze diensten aantrekkelijk zijn. Er is dus sprake van meer concurrentie.

Dit is de belangrijkste verklaring voor het internationaal waargenomen verschil in prijzen. In de tweede plaats zal een relatief lichter regime – zoals het geval in de VS en het VK – toetreding vergemakkelijken en

daarmee eveneens concurrentie kunnen bevorderen. Dit is de reden waarom wij voorstellen de toetredingseisen en regels voor geldtransactiekantoren in Nederland te versoepelen.

10

Waarom kent de Wet inzake de Geldtransactiekantoren zeer gedetailleerde regelgeving met betrekking tot bedrijfsvoering en administratieve organisatie?

De Wgt kent inderdaad tamelijk gedetailleerde regelgeving met betrekking tot de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie van geldtransactiekantoren. Bij de wetsherziening van de Wgt zal in samenwerking met de toezichthouder deze regelgeving worden herzien.

De resterende regels met betrekking tot de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie zijn nodig om een integere bedrijfsvoering te bevorderen, waardoor verstrengeling van tegenstrijdige belangen, betrokkenheid bij strafbare feiten en maatschappelijk onaanvaardbaar handelen wordt voorkomen en de identiteit, de aard en de achtergrond van de cliënten van het geldtransactiekantoor kan worden vastgesteld. Zie ook de antwoorden op vraag 8 en 9.

12

Welk gevolg zou dit hebben voor de concurrentie tussen deze kantoren? En het prijsniveau?

Met de op handen zijnde Europese regelgeving zullen omliggende landen hun wetgeving moeten verscherpen, terwijl Nederland de wetgeving kan versoepelen. Zoals eerder gezegd wordt er momenteel gewerkt aan een EU Richtlijn inzake betaaldiensten waardoor de verschillen tussen lidstaten zullen afnemen.

Een versoepeling van de Wgt kan de tendens tot prijsdaling – die primair is ingegeven door het groeiende vraag en aanbod van money transfers – versterken. Zie ook de antwoorden op vraag 9 en 11 en 13.

Kosten van buitenlandse overboekingen door migranten (26 234, nr. 56)

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

14

Er bestaan soms opmerkelijke verschillen die bancaire instellingen in rekening brengen bij girale transacties met Suriname. Bestaat er enige informatie over de redenen voor die verschillen (bijvoorbeeld dichtheid van het kantorennetwerk en relaties met «corresponding banks»)?

De prijsverschillen in de richting van Suriname hebben te maken met de specifieke kenmerken van de remittance-corridor tussen Nederland en Suriname. Er wonen relatief veel Surinamers in Nederland en het is al lange tijd gebruikelijk om familie in het land van herkomst met geld en goederen te ondersteunen. Er is dus sprake van een relatief brede markt. Naast informele kanalen (het meenemen of meegeven van contant geld en het gebruik van informele netwerken) zijn er verschillende aanbieders in deze corridor actief.

Het is bekend dat er verschillen bestaan in de tarieven die bancaire instellingen berekenen bij transacties met niet EU-landen. De tarieven verschillen zowel per (niet EU) land als per bancaire instelling. Een eenduidige verklaring is hier niet voor te geven. Wat hierbij een rol kan spelen is het feit dat deze dienstverlening op beperkte schaal plaatsvindt. Wat betreft de aanbieders van money transfers is het bekend dat de grote wereldwijd

opererende aanbieders veelal wat hogere tarieven rekenen dan aanbieders die een beperkt netwerk met één of enkele landen onderhouden. Bovenstaande volgt uit een studie die heeft plaatsgevonden naar de corridor tussen Nederland en Suriname. In deze studie is in kaart gebracht om hoeveel geld het gaat en hoe deze geldstromen productiever ingezet kunnen worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

15

Is het verzoek om de concurrentie naar de Nederlandse markt voor money-transfers te onderzoeken inmiddels ingediend bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)? Zo ja, wanneer wordt dit rapport verwacht? Zo nee, wanneer is de regering dit voornemens te doen?

Ja, het Ministerie van Financiën heeft een brief gestuurd aan de NMA met de vraag of de marktstructuur voldoende mogelijkheden tot concurrentie biedt. Het antwoord hierop wordt in het voorjaar van 2007 verwacht.