

Vergaderjaar 2001–2002

28 229

Wet inzake de geldtransactiekantoren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 1 januari 1995 is de Wet inzake de wisselkantoren¹ (Wwk) in werking getreden. Tot die tijd bestond er, in tegenstelling tot andere delen van de financiële sector, geen specifieke regelgeving voor wisselkantoren. Hoewel het wisselen van valuta op zichzelf een volstrekt legale vorm van economische bedrijvigheid is, werd steeds duidelijker dat in een gedeelte van de bedrijfstak misdaadgeld werd witgewassen. Aangezien niet-bonafide instellingen het vertrouwen in de financiële dienstverlening schaden en de integriteit van het financiële stelsel aantasten, was de invoering van de Wwk, met als hoofddoel het tegengaan van het witwassen van misdaadgelden, noodzakelijk.

Sinds de inwerkingtreding van de Wwk zijn vele malafide wisselkantoren aangepakt. Op deze wijze heeft een sanering van de bedrijfstak plaatsgevonden, hetgeen heeft bijgedragen aan de integriteit van het financiële stelsel in Nederland. Niet alleen wisseltransacties worden echter gebruikt voor het witwassen van misdaadgelden. Uit zowel Nederlandse als buitenlandse onderzoeken is gebleken dat ook andere geldtransacties zoals geldtransfers (artikel 1, eerste lid, onderdeel c, onder 3°), alsmede het inwisselen van rentecoupons (artikel 1, eerste lid, onderdeel c, onder 2°), voor het witwassen van misdaadgelden worden gebruikt. Daarom is besloten specifieke regelgeving in te voeren voor het toezicht op instellingen die dergelijke transacties uitvoeren. Gezien de aard van de activiteiten is ervoor gekozen aansluiting te zoeken bij de systematiek van de Wwk.

De terroristische aanslagen die op 11 september 2001 in New York en Washington hebben plaatsgevonden bevestigen nogmaals dat het versterken van het toezicht op geldtransactiekantoren noodzakelijk is. Door middel van geldtransactiekantoren kan op snelle en goedkope wijze geld verplaatst worden. Hierbij is het papierenspoor en het administratieve traject niet altijd goed te volgen. Terroristen zullen hier gebruik van maken.

Het waarborgen van de integriteit van het financiële stelsel, door onder meer het tegengaan van het financieren van terroristische misdrijven, is van groot belang. Door als doelstelling ook het tegengaan van het finan-

¹ Staatsblad 1994, 903.

cieren van terroristische misdrijven op te nemen, wordt het toezicht structureel verbreed en zal het bestrijden van terroristische misdrijven een duurzaam karakter krijgen. Als terroristische misdrijven in de zin van deze wet worden beschouwd misdrijven die uit hoofde van internationale verplichtingen inzake terrorismebestrijding strafbaar zijn gesteld, bijvoorbeeld de strafbare feiten genoemd in artikel 1 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme¹.

Op 17 december 2001 zijn door de Eerste Kamer twee wetsvoorstellen behorende bij twee verdragen inzake terrorisme aangenomen². Het betreft hier het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84) en het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12). Op grond van artikel 2 van dit laatste verdrag maakt een persoon zich schuldig aan de financiering van terrorisme, indien hij met enig middel, rechtstreeks of onrechtstreeks, wederrechtelijk en opzettelijk fondsen verstrekt of vergaart met de bedoeling die fondsen te gebruiken of met de wetenschap dat die, geheel of gedeeltelijk, gebruikt zullen worden ter uitvoering van strafbaar gestelde terroristische handelingen.

Verder heeft de Ministerraad op voorstel van de Minister van Justitie op 21 december 2001 ingestemd met het wetsvoorstel terroristische misdrijven. Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het EU-kaderbesluit inzake terrorismebestrijding. In dat wetsvoorstel worden de zogenoemde terroristische misdrijven in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd. De maximale gevangenisstraffen voor misdrijven worden hoger als zij met een «terroristisch oogmerk» worden gepleegd. Dit betekent het oogmerk om de bevolking van een land vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden. Ook ernstige destabilisatie of vernietiging van economische, politieke of sociale structuren van een land of internationale organisatie gelden als terroristisch oogmerk.

Aangezien op grond van het onderhavige wetsvoorstel ook andere transacties dan wisseltransacties onder het toezicht zullen vallen, is het ongewenst de instellingen die deze transacties verrichten nog langer als wisselkantoor aan te merken. In het wetsvoorstel wordt als verzamelnaam voor de verschillende instellingen dan ook de term geldtransactiekantoor geïntroduceerd. De Wwk zal worden ingetrokken en vervangen door de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt). De opzet en de meeste bepalingen van dit wetsvoorstel stemmen echter overeen met de Wwk. Naast uitbreiding van de wet tot de bovengenoemde financiële transacties en de hiermee verband houdende aanpassing van verscheidene artikelen worden, daar waar de toezichtspraktijk daartoe aanleiding heeft gegeven, enkele wijzigingen ten opzichte van de Wwk aangebracht.

2. Doelstellingen en hoofdlijnen van de wet

Het hoofddoel van de voorgestelde wet is het beschermen van de integriteit van het financiële stelsel, het tegengaan van het witwassen van misdaadgeld en het tegengaan van het financieren van terroristische misdrijven. De integriteit van het financiële stelsel kan alleen worden gewaarborgd indien malafide instellingen die financiële diensten verlenen de toegang tot de markt wordt ontzegd. Door invoering van de Wgt kunnen naast malafide wisselkantoren ook malafide instellingen die geldtransfers uitvoeren en/of rentecoupons inwisselen beter dan voorheen worden aangepakt.

Daarnaast dient de voorgestelde wet ook het belang van consumentenbescherming. Geldtransactiekantoren die geldtransfers uitvoeren houden voor korte of langere tijd geld onder zich van derden. Hierdoor loopt de

¹ Verdrag van 27 januari 1977, Trb. 1977, 63 en Trb. 1985, 66.

² Kamerstukken I, 2001/2002, 28 028, 28 029, 28 030, 28 031.

consument risico als het kantoor zijn werkzaamheden beëindigt of de inschrijving wordt doorgehaald. Ter verkleining van dit risico moet een bankgarantie worden afgegeven door een geregistreerde kredietinstelling op grond van artikel 52, tweede lid, Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992).

In deze toelichting wordt de term geldtransfer gebruikt om de in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, onder 3°, gedefinieerde dienst aan te duiden. In de praktijk wordt doorgaans echter de Engelse term «money transfer» gehanteerd. Deze term heeft echter het nadeel dat een money transfer ook een productnaam is, die naast verschillende andere productnamen, zoals onder andere moneygram, money order, remittance en telegraphic transfer, wordt gebruikt om de in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, onder 3°, gedefinieerde dienst aan te bieden. Door in deze toelichting de term geldtransfer te gebruiken wordt nagestreefd dat geen enkele twijfel kan bestaan dat alle bovengenoemde producten onder de definitie van artikel 1, eerste lid, onderdeel c, onder 3°, van deze wet vallen.

In de praktijk is gebleken dat geldtransfers witwasgevoelig zijn en ook voor het witwassen van misdadagelden worden gebruikt. Ook in het buitenland en bij overleggen van organisaties als de Financial Action Task Force on money laundering (FATF) zijn deze problemen gesignaleerd. Tijdens het overleg van ondergetekende op 17 oktober 1996 met de vaste commissies voor Financiën en voor Justitie uit de Tweede Kamer heeft ondergetekende toegezegd dit probleem aan te pakken door geldtransfers onder de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) te brengen¹. Op grond van de Wet MOT is de geldtransfer bij algemene maatregel van bestuur² aangewezen als financiële dienst. De instelling die geldtransfers uitvoert, is verplicht ongebruikelijke transacties onverwijld te melden aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties. Doordat met de invoering van onderhavig wetsvoorstel geldtransactiekantoren die geldtransfers uitvoeren onder toezicht komen, wordt voldaan aan de wens dat controle kan worden uitgeoefend op het melden van ongebruikelijke transacties op grond van de Wet MOT.

Verder zal voor de Wet identificatie bij dienstverlening bij algemene maatregel van bestuur de geldtransfer als dienst en het geldtransactiekantoor dat geldtransfers uitvoert als instelling worden aangewezen. De instelling die de geldtransfer uitvoert is hierdoor verplicht de opdrachtgevers en begunstigen overeenkomstig de bepalingen van die wet te identificeren.

Er bestaat echter ook behoefte aan een kader voor het toezicht op de instellingen die deze activiteiten verrichten. Indien geldtransfers door kredietinstellingen worden uitgevoerd, is een toezichtskader aanwezig, aangezien kredietinstellingen voor de activiteiten die ze verrichten op grond van de Wtk 1992 onder toezicht staan van De Nederlandsche Bank N.V. (DNB). Het uitvoeren van geldtransfers door niet-kredietinstellingen wordt enkel verboden door artikel 82 Wtk 1992. Het aantrekken van gelden ten behoeve van geldtransfers valt onder het in dat artikel neergelegde verbod om bedrijfsmatig al dan niet op termijn opvorderbare gelden van het publiek aan te trekken. Van dit verbod kan vrijstelling of ontheffing worden verleend. Bij inwerkingtreding van de voorgestelde wet wordt de huidige vrijstellingsregeling van artikel 82 Wtk 1992³ uitgebreid. Hierdoor worden instellingen die op grond van dit wetsvoorstel zijn ingeschreven, van het verbod van artikel 82 Wtk 1992 vrijgesteld voor zover zij gelden aantrekken ten behoeve van geldtransfers.

Eén van de mogelijkheden om ook een toezichtskader voor niet-kredietinstellingen te creëren, was wijziging van de Wtk 1992. Een andere mogelijkheid was een nieuwe wet die inhoudelijk grote gelijkenis vertoont met

¹ Kamerstukken II, 1996/1997, 25 000 VI, nr. 128.

² Besluit van 22 april 1998, houdende aanwijzing financiële diensten als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet melding ongebruikelijke transacties (Stb. 1998, 391).

³ Regeling van de Minister van Financiën van 23 december 1992 tot uitvoering van artikel 82, derde en vierde lid, van de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Stcrt. 1992, 253), laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 15 mei 1996 (Stcrt. 1996, 96).

de Wwk. Evenals indertijd bij de wisselkantoren het geval was, is geconstateerd, dat het gehele toezichtsinstrumentarium van de Wtk 1992 te zwaar is voor instellingen die uitsluitend geldtransfers uitvoeren. De Wwk daarentegen kent reeds een adequaat instrumentarium toe aan DNB om toezicht te houden op wisselkantoren. Het lag derhalve voor de hand aansluiting te zoeken bij de Wwk, mede gezien het feit dat in tegenstelling tot de Wtk 1992, de Wwk primair is bedoeld als sluitstuk van de anti-witwaswetgeving. Het onder toezicht brengen van kantoren die geldtransfers uitvoeren en/of rentecoupons inwisselen dient, zoals reeds gesteld, met name dit laatste doel. Door invoering van de Wgt kan toezicht worden uitgeoefend op elk geldtransactiekantoor dat transacties als bedoeld bij dit wetsvoorstel verricht, tenzij het kantoor op grond van artikel 4 Wgt is vrijgesteld of een ontheffing heeft verkregen.

Na inwerkingtreding van de Wwk is de vraag opgekomen of de uitbetaling van rentecoupons in andere valuta dan de valuta waarin de coupon luidt als wisseltransactie in de zin van de Wwk kon worden aangemerkt. Voorts is gebleken dat ook het uitbetalen van rentecoupons in dezelfde valuta als de valuta waarin de coupon luidt, witwasgevoelig is. Om elke twijfel omtrent toepasselijkheid van deze wet op dergelijke transacties uit te sluiten, wordt in de Wgt de uitbetaling van rentecoupons expliciet vermeld als één van de transacties waarop de wet van toepassing is.

Zoals reeds is vermeld, is de systematiek van de Wgt overgenomen uit de Wwk. De inschrijvingsplicht van de Wgt strekt zich uit tot alle geldtransactiekantoren. Het werkzaam zijn als geldtransactiekantoor door niet-ingeschreven instellingen is verboden. Omdat de eisen die worden gesteld aan de geldtransactiekantoren verschillend zijn al naar gelang het soort geldtransacties dat zij uitvoeren, zal bij inschrijving in het register een geldtransactiekantoor moeten aangeven welke transacties het geldtransactiekantoor uitvoert. Daarnaast zullen de bestuurders van het geldtransactiekantoor, degenen die het dagelijks beleid van het geldtransactiekantoor (mede) bepalen, degenen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn genoemde personen te benoemen of te ontslaan, alsmede degenen die een gekwalificeerde deelneming in het geldtransactiekantoor houden, worden getoetst op hun betrouwbaarheid. Ook bij een verzoek om ontheffing van het verbod om als geldtransactiekantoor werkzaam te zijn, zal de betrouwbaarheid van bovengenoemde personen worden getoetst. Deze betrouwbaarheidstoetsing is een hoeksteen van het toezicht. Het beleidskader daarvoor is vastgelegd in de beleidsregel inzake de betrouwbaarheidstoetsing van (kandidaat) (mede)beleidsbepalers van en houders van gekwalificeerde deelnemingen in onder toezicht staande instellingen¹. Net als de Wwk stelt de Wgt bepaalde eisen aan bedrijfsvoering en administratieve organisatie van de kantoren en zijn er mogelijkheden om in bepaalde gevallen de inschrijving van een geldtransactiekantoor in het register door te halen.

Op grond van de Wwk zijn de taken en bevoegdheden voor het houden van het register en het uitoefenen van toezicht op wisselkantoren rechtstreeks aan DNB toegekend.

Om beter aan te sluiten bij de huidige systematiek van toezichtwetgeving worden de diverse taken en bevoegdheden op grond van de Wgt aan de Minister van Financiën geattribueerd. In artikel 18 Wgt wordt de mogelijkheid gelaten een aantal bevoegdheden bij algemene maatregel van bestuur over te dragen aan een of meer rechtspersonen. Met deze delegatiemogelijkheid kan ondergetekende flexibel inspelen op de ontwikkelingen die, ook internationaal, op het gebied van toezicht gaande zijn en op wijzigingen in taakverdeling tussen toezichthouders.

¹ Beleidsregel van de Verzekeringkamer, De Nederlandsche Bank N.V., de Stichting Toezicht Effectenverkeer en de Minister van Financiën inzake de betrouwbaarheidstoetsing van (kandidaat) (mede)beleidsbepalers van en houders van gekwalificeerde deelnemingen in onder toezicht staande instellingen (Stcrt. 2000, 78).

Gezien de deskundigheid van DNB en de ruime ervaring die zij heeft opgebouwd met het toezicht op wisselkantoren bestaat het voornemen van de minister om het houden van het register en het uitvoeren van toezicht op geldtransactiekantoren over te dragen aan DNB. Over onderhavig wetsvoorstel is intensief overleg gevoerd met DNB en zij heeft te kennen gegeven bereid te zijn ook deze taak op zich te nemen.

3. Toezicht en handhaving

Na de invoering van de Wwk is gebleken dat er een preventieve werking van het toezicht op wisselkantoren is uitgegaan. Het ligt in de verwachting dat het toezicht op de geldtransactiekantoren die geldtransfers uitvoeren dan wel rentecoupons inwisselen ook een preventieve werking zal hebben. Om de integriteit van de financiële sector te waarborgen is het belangrijk dat er een wettelijk kader bestaat waarbinnen informatie tussen toezichthouders en opsporingsinstanties kan worden uitgewisseld. In dat licht is in artikel 12, tweede lid, bepaald dat de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering in zijn algemeenheid gelden. Hierdoor kunnen gegevens en inlichtingen die op grond van het toezicht zijn verkregen worden verstrekt aan opsporingsautoriteiten in de gevallen waarin er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, een strafrechtelijk onderzoek of een (straf)rechtszaak. Door deze verruiming van mogelijkheden om informatie uit te wisselen wordt het voor de toezichthouder ook mogelijk om – meer dan in de huidige situatie – bijvoorbeeld in het kader van het Financieel Expertisecentrum informatie uit te wisselen.

Om wederkerigheid in de informatie-uitwisseling te bewerkstelligen is op 1 september 2001 de «Aanwijzing verstrekking van strafrechtelijke gegevens aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden» van het College van procureurs-generaal in werking getreden¹. De aanwijzing regelt in welke gevallen en op welke wijze informatie kan worden verstrekt uit strafdossiers en de Compasregistratie van het Openbaar Ministerie. Ten behoeve van het toezicht kunnen de daarvoor benodigde persoonsgegevens over een individuele strafzaak worden verstrekt aan onder andere de financiële toezichthouders.

Anticiperend op de gegevensuitwisseling die nodig zal zijn bij het bestrijden van terrorisme, is het tegengaan van het financieren van terroristische misdrijven als een van de doelen van dit wetsvoorstel opgenomen. Op deze manier valt het te verwachten dat er in de toekomst geen wettelijke belemmeringen zullen optreden bij de gegevensuitwisseling tussen toezichthoudende en opsporingsinstanties op het gebied van terrorismebestrijding.

In artikel 9, eerste lid, is bepaald dat regels kunnen worden gesteld die er op zijn gericht dat door het geldtransactiekantoor een integere bedrijfsvoering wordt bevorderd en gehandhaafd.

Deze regels hebben in ieder geval betrekking op maatregelen en waarborgen die moeten worden getroffen om bewust of onbewust medewerking aan financiering van terroristische misdrijven te voorkomen. Verder zullen regels worden gesteld omtrent het gedrag van de financiële instelling in haar relatie tot derden of tot medewerkers, zoals regels die betrekking hebben op de toetsing of opleiding van medewerkers, of de naleving van de meldings- en identificatieplicht door de geldtransactiekantoren in het kader van de Wet MOT en de Wet identificatie bij dienstverlening.

Omdat het bevorderen en handhaven van de integriteit van de financiële sector nader geëxpliciteerd is als een van de toezichtstaken, wordt de verstrekking van gegevens en inlichtingen door de toezichthouder aan opsporings- en vervolgingsautoriteiten voor de uitoefening van deze taak mogelijk.

¹ Aanwijzing verstrekking van strafrechtelijke gegevens aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (Stcrt. 2001, 154).

Daarnaast worden door de verschillende partijen die bij het toezicht en de handhaving betrokken zijn afspraken gemaakt omtrent de informatie-uitwisseling en repressieve handhaving. In hoofdstuk zeven van het onderhavige voorstel zijn de dwangsom en bestuurlijke boetebepalingen opgenomen. Deze bepalingen geven de mogelijkheid tot bestuursrechtelijke handhaving en zijn een additioneel middel bij de handhaving van de regels in dit wetsvoorstel.

Voorts heeft de toezichthouder – in afwijking van de geheimhoudingsplicht – op grond van artikel 13 de plicht ongebruikelijke transacties te melden bij het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties indien hij bij de uitoefening van de toezichtstaak feiten ontdekt die duiden op witwassen of heling van geld.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In het eerste lid, onderdeel a, wordt een geldtransactiekantoor gedefinieerd als de natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die beroeps- of bedrijfsmatig ten behoeve van of op verzoek van een derde geldtransacties uitvoert, dan wel beroeps- of bedrijfsmatig werkzaam is bij de totstandkoming daarvan. Niet iedere natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die deze transacties uitvoert of werkzaam is bij de totstandkoming daarvan is derhalve een geldtransactiekantoor. Alleen in geval van het beroeps- of bedrijfsmatig uitvoeren van geldtransacties of beroeps- of bedrijfsmatig daarbij bemiddelen, dient inschrijving als geldtransactiekantoor plaats te vinden.

Onder bemiddelen kunnen de volgende activiteiten worden gerekend: het op eigen naam maar voor rekening en risico van derden verrichten van geldtransacties; het op naam en voor rekening en risico van derden verrichten van geldtransacties; het als gevolmachtigde voor derden aanbrengen van geldtransacties bij bemiddelaars; en het aanbrengen van derden bij bemiddelaars. Dit houdt in dat tussenpersonen, intermediairs, agenten en andere bemiddelaars die voor een geldtransactiekantoor ten behoeve van of op verzoek van derden geldtransacties uitvoeren of overeenkomsten afsluiten zelf in het register ingeschreven zullen moeten zijn. De genoemde activiteiten behoeven niet de hoofddoelstelling te zijn van het beroep of bedrijf van de bemiddelaar. Indien niet beroeps- of bedrijfsmatig wordt bemiddeld of door een bijkantoor, zoals een filiaal of nevenvestiging, geldtransacties worden uitgevoerd, zijn de transacties voor rekening en risico van het geldtransactiekantoor zelf en hoeft degene die de transacties uitvoert niet zelfstandig ingeschreven te staan. Hierbij wordt opgemerkt dat het geldtransactiekantoor verplicht is melding te maken van zijn bijkantoren.

In onderdeel a is uitdrukkelijk bepaald dat het om een geldtransactie ten behoeve van of op verzoek van een *derde* moet gaan. Hiermee wordt op zowel de opdrachtgever als de begunstigde van de transactie gedoeld. Een derde is in onderdeel b gedefinieerd als de natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die geen onderdeel uitmaakt van dezelfde groep, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder o, Wtk 1992, waartoe het geldtransactiekantoor behoort. Door het opnemen van deze definitie wordt beoogd buiten twijfel te stellen dat ondernemingen die *uitsluitend* geldtransacties voor andere ondernemingen binnen een groep uitvoeren niet onder deze wet vallen. Zo wordt voorkomen dat de wet onbedoeld ook van toepassing is op onder andere intraconcern overboekingen. Artikel 1, eerste lid, onder o, Wtk 1992 is ruimer dan de bepaling van een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, in

die zin dat op grond van de Wtk 1992 ook natuurlijke personen kunnen worden aangemerkt als een groep.

Op grond van onderdeel c zijn als geldtransactie aan te merken iedere daaronder genoemde transactie, alsmede iedere andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen activiteit. De geldtransacties zijn:

- het wisselen van munten of bankbiljetten. Hieronder valt zowel het wisselen van één valuta in munten of bankbiljetten van een andere valuta, als het inwisselen van munten of bankbiljetten van een bepaalde valuta in munten of bankbiljetten van diezelfde valuta, bijvoorbeeld in geval van het inwisselen van kleine in grote coupures of omgekeerd;
- het uitbetalen van munten of bankbiljetten op vertoon door de derde van een creditcard, in ruil voor een cheque of betaalkaart of tegen inlevering van een of meer onderdelen van het couponblad van een waardepapier aan toonder tegen inlevering waarvan de rente op dit waardepapier kan worden geïnd. Onder cheques worden ook begrepen reischeques, persoonlijke cheques, handelscheques, of welke andere cheques of vergelijkbare waardepapieren met andere namen dan ook, uitgegeven door binnenlandse of buitenlandse instellingen;
- 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, waarbij deze geldelijke overmaking een op zichzelf staande dienst is.

In onderdeel c, onder 2°, is onder andere het inwisselen van rentecoupons gedefinieerd als het uitbetalen van munten of bankbiljetten tegen inlevering van een of meer onderdelen van het couponblad van een waardepapier aan toonder tegen inlevering waarvan de rente op dit waardepapier kan worden geïnd. Onder deze definitie vallen zowel rentecoupons van binnenlandse als van buitenlandse waardepapieren aan toonder. De contante uitbetaling van rentecoupons kan plaatsvinden zowel in dezelfde als in andere valuta dan de valuta waarin de coupon luidt.

In onderdeel c, onder 3°, wordt een geldtransfer omschreven als 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, waarbij deze geldelijke overmaking een op zichzelf staande dienst is.

De geldelijke overmaking naar een derde wordt bewerkstelligd doordat het geldtransactiekantoor dat de transactie in opdracht van of namens de opdrachtgever uitvoert een betalingsinstructie doet toekomen aan het kantoor dat de uitbetaling aan de begunstigde zal uitvoeren. De begunstigde, zijnde degene aan wie de gelden of geldswaarden worden betaald of betaalbaar worden gesteld, kan een ander zijn, maar ook dezelfde persoon als de opdrachtgever.

Aan een geldtransactiekantoor kunnen voor het uitvoeren van geldtransfers gelden of geldswaarden ter beschikking worden gesteld door de opdrachtgever in de vorm van chartaal geld, in cheques, door middel van een overboeking naar een rekening van het geldtransactiekantoor en door middel van een credit- of debetkaart. Onder geldswaarden worden ook edelstenen en edele metalen begrepen. Hoe, waar en in welke vorm deze

gelden of geldswaarden vervolgens worden uitbetaald of betaalbaar worden gesteld, is in dit geval niet van belang. De gelden of geldswaarden kunnen door een geldtransactiekantoor aan de begunstigde worden uitbetaald of betaalbaar worden gesteld in de vorm van chartaal geld, in cheques of door storting op of overboeking naar een rekening. Hoe, waar en in welke vorm deze gelden of geldswaarden oorspronkelijk ter beschikking zijn gesteld, is in dit geval niet van belang.

De geldtransfer is een op zichzelf staande dienst en niet een betaling of geldstroom die verband houdt met een andere dienst die door het geldtransactiekantoor wordt verleend. Als een advocaat, notaris of assurantie-tussenpersoon geld of geldswaarden ter beschikking krijgt met het doel dit geld of deze geldswaarden elders weer uit te betalen, zal de geldelijke overmaking plaatsvinden ten behoeve van een andere dienst, zoals de verkoop van onroerende zaken of aandelen, of het afsluiten of uitbetalen van een verzekering. Bij een geldtransfer is er geen andere dienst die aan de geldelijke overmaking ten grondslag ligt.

Zonder de bepaling dat de geldtransfer een op zichzelf staande dienst is, zou het ter beschikking krijgen van gelden of geldswaarden ter betaling van een verzekeringspremie, alsmede het betalen of betaalbaar stellen van een uitkering uit hoofde van een verzekeringsovereenkomst onder de definitie van geldtransfer vallen. De ratio achter dit wetsvoorstel is echter niet om assurantietussenpersonen die contante premiebetalingen aan en uitbetalingen door verzekeringsbedrijven uitvoeren onder toezicht te stellen uit hoofde van de Wgt. Op deze assurantietussenpersonen is immers reeds de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf van toepassing. Ook notarissen en advocaten verrichten binnen het kader van hun beroepsuitoefening diensten die voldoen aan de definitie van geldtransfer. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de werkzaamheden die worden uitgevoerd ten aanzien van de bewaring van derdengelden. Hiertoe worden gelden van een derde in ontvangst genomen met als doel de gelden te zijner tijd uit te keren aan de rechthebbenden. Deze bewaring van derdengelden gebeurt echter ten behoeve van een andere dienst en zal niet als zelfstandige dienst verleend worden. Het is dus niet de bedoeling om advocaten en notarissen onder de werking van deze wet te brengen.

De geldtransfer is ook op grond van de Wet MOT bij algemene maatregel van bestuur als dienst aangewezen¹. Een geldtransfer is daar gedefinieerd als: het in het kader van een geldelijke overmaking *in ontvangst nemen* van gelden of geldswaarden, teneinde deze gelden of geldswaarden al dan niet in dezelfde vorm elders betaalbaar te stellen of te doen stellen, dan wel het in het kader van een geldelijke overmaking betalen of betaalbaar stellen van gelden of geldswaarden, nadat deze gelden of geldswaarden elders al dan niet in dezelfde vorm ter beschikking zijn gesteld. In bovengenoemde algemene maatregel van bestuur is voor de term «in ontvangst nemen» gekozen, aangezien overboekingen ten laste van een op naam gestelde rekening naar een rekening van het geldtransactiekantoor niet onder de definitie van geldtransfer in de zin van de Wet MOT dienen te vallen.

Een geldtransactiekantoor dient echter voor alle geldtransferactiviteiten onder het toezicht te staan. Voor de definitie van geldtransfer in dit wetsvoorstel is derhalve voor de term «ter beschikking krijgen» gekozen. Door het gebruik van deze term is het bereik van de definitie ten opzichte van de Wet MOT ruimer. Gelden of geldswaarden die worden verkregen door overboekingen ten gunste of ten laste van een op naam gestelde rekening, zijn ter beschikking gekregen en vallen derhalve onder de in dit wetsvoorstel gebruikte definitie van geldtransfer. Als een geldtransactiekantoor slechts voor een deel van zijn geldtransferactiviteiten – alleen contante aanlevering of uitbetaling van gelden en niet de girale

¹ Besluit van 22 april 1998 houdende aanwijzing financiële diensten als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet melding ongebruikelijke transacties (Stb. 1998, 391).

aanlevering of uitbetaling – onder de voorgestelde wet zou vallen, zou het toezicht worden bemoeilijkt.

Onderdeel c, onder 4^o, geeft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur andere verwante activiteiten aan te wijzen als een geldtransactie.

Artikel 2

In principe wordt ieder geldtransactiekantoor dat daarom verzoekt ingeschreven in het register, tenzij uit onderzoek is gebleken dat inschrijving van het desbetreffende geldtransactiekantoor een gevaar voor de integriteit van het financiële stelsel zal opleveren.

Een geldtransactiekantoor wordt ingeschreven in het register tenzij op grond van het gebrek aan betrouwbaarheid van één of meer van de bestuurders van het geldtransactiekantoor, of van degenen die het dagelijks beleid van het geldtransactiekantoor bepalen of mede bepalen, of van degenen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn de bedoelde personen te benoemen of te ontslaan (om het gebruik van stromannen te ondervangen), of van degenen die een gekwalificeerde deelneming houden in het geldtransactiekantoor, of op grond van de voorziene bedrijfsvoering of de voorziene administratieve organisatie: (a) het oordeel is dat de integriteit van het financiële stelsel wordt aangetast of aannemelijk is dat deze zou kunnen worden aangetast, waarvan in elk geval sprake is indien er een redelijk vermoeden is dat het geldtransactiekantoor of de bestuurders daarvan of degenen die het dagelijks beleid van het geldtransactiekantoor bepalen of mede bepalen, of degenen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn de bestuurders of degenen die (mede) het dagelijks beleid bepalen, te benoemen of te ontslaan, of degenen die een gekwalificeerde deelneming houden in het geldtransactiekantoor zich schuldig maken of schuldig zullen maken aan witwassen of heling van geld dan wel betrokken zijn of zullen zijn bij de financiering van misdrijven die uit hoofde van internationale verplichtingen inzake terrorismebestrijding strafbaar zijn gesteld, of (b) het oordeel is dat de bedrijfsvoering of de administratieve organisatie onvoldoende is om een integere bedrijfsvoering te bevorderen en te handhaven of om aan de op het geldtransactiekantoor rustende overige wettelijke verplichtingen te voldoen.

Ten opzichte van de Wwk is toegevoegd dat ook de houder van een gekwalificeerde deelneming bij een verzoek om inschrijving moet worden opgegeven, opdat ook deze op betrouwbaarheid kan worden getoetst. Omdat het wenselijk is bekend te zijn met alle belanghebbenden die invloed op de bedrijfsvoering van een geldtransactiekantoor kunnen hebben of een financieel belang hebben bij een onderneming, moet bij een verzoek om inschrijving ook de identiteit van degenen die een gekwalificeerde deelneming houden in het geldtransactiekantoor, alsmede de omvang van de desbetreffende gekwalificeerde deelneming, worden verstrekt.

Bij het uitvoeren van geldtransfers trekt een geldtransactiekantoor al dan niet op termijn opvorderbare gelden van het publiek aan. Ter bescherming van de consument is het daarom van essentieel belang en in overeenstemming met het beleid zoals dat thans wordt gehanteerd bij het verlenen van een ontheffing van artikel 82 Wtk 1992 voor het uitvoeren van geldtransfers, dat een geldtransactiekantoor dat geldtransfers uitvoert over een bankgarantie beschikt, zoals gedefinieerd in onderdeel d van artikel 1, eerste lid. Een bankgarantie geeft de waarborg dat de ter beschikking verkregen, nog niet overgeboekte of nog niet aan de begunstigde betaalde of betaalbaar gestelde gelden of geldswaarden, bijvoorbeeld in geval van faillissement of ontbinding van het geldtransactie-

kantoor, kunnen worden betaald. Hiertoe dient een op grond van artikel 52, tweede lid, Wtk 1992 geregistreeerde kredietinstelling een onherroepelijke en onvoorwaardelijke bankgarantie af te geven ten behoeve van de opdrachtgevers van het geldtransactiekantoor. Een model voor de bankgarantie zal worden opgesteld. In de bankgarantie wordt opgenomen, dat slechts op de bankgarantie kan worden getrokken na toestemming van de toezichthoudende instantie. Wordt de bankgarantie voor een bepaald bedrag afgegeven dan mag op enig moment het totale bedrag van de financiële verplichtingen (ter beschikking verkregen, maar nog niet uitgekeerde bedragen) nooit groter zijn dan het bedrag waarvoor de garantie is afgegeven.

In onderdeel i van het derde lid is bepaald dat een verzoek tot inschrijving van een geldtransactiekantoor dat geldtransfers uitvoert, vergezeld gaat van de bankgarantie, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d. Pas na ontvangst van de bankgarantie zal tot inschrijving van het betreffende geldtransactiekantoor in het register worden overgegaan.

Om een juiste beoordeling door de toezichthoudende instantie te bewerkstelligen, zal het verzoek tot inschrijving vergezeld moeten gaan van een aantal gegevens.

Voor het uitoefenen van adequaat toezicht en met het oog op de verschillende eisen die aan de inschrijving, de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie worden gesteld, moet op grond van het derde lid, onderdeel h, het geldtransactiekantoor bij inschrijving aangeven welke van de geldtransacties als genoemd in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, worden uitgevoerd. Voor de duidelijkheid tegenover derden zullen de gegevens omtrent de soort geldtransacties, die het geldtransactiekantoor uitvoert of voornemens is uit te voeren, in het register worden opgenomen. Hiertoe is het vierde lid ten opzichte van de Wwk gewijzigd.

Onderdeel j is het sluitstuk van artikel 2, derde lid. Dit onderdeel regelt de bevoegdheid om overlegging van overige gegevens en bescheiden te verzoeken, indien dit noodzakelijk is bij de beoordeling of het verzoek tot inschrijving van een geldtransactiekantoor dient te worden gehonoreerd. Indien bijvoorbeeld uit de verstrekte gegevens de structuur van het kantoor dan wel de zeggenschapsverhouding niet duidelijk is geworden, kan om verdere informatie worden verzocht opdat de organisatie van het in te schrijven geldtransactiekantoor transparant wordt.

Ten opzichte van de Wwk is het vijfde lid gewijzigd en zijn een nieuw zesde en zevende lid toegevoegd. Hiermee is de bepaling in lijn gebracht met hetgeen over dit onderwerp in de Wtk 1992 wordt bepaald. De wijziging houdt in dat indien zich een wijziging in de gegevens bedoeld in het derde lid, onder a, b of c, voordoet betreffende het aantal en de identiteit van de daar genoemde personen, het geldtransactiekantoor de wijziging vooraf dient voor te leggen en deze niet slechts achteraf mag melden. Een wijziging in deze gegevens mag niet worden doorgevoerd, indien de toezichthoudende instantie het voornemen daartoe afwijst binnen zes weken na ontvangst van de melding vooraf, of, indien om nadere gegevens of inlichtingen wordt verzocht, binnen zes weken na de ontvangst van die informatie. Zo kan de preventieve betrouwbaarheidstoets effectiever worden uitgeoefend. Wat betreft de antecedenten blijft de situatie als voorheen en dient het geldtransactiekantoor de toezichthoudende instantie daarvan onverwijld schriftelijk in kennis te stellen. Indien door de wijziging van de antecedenten de betrouwbaarheid van de bestuurders niet meer buiten twijfel staat of het geldtransactiekantoor deze of andere wijzigingen niet doorgeeft, voldoet het geldtransactiekantoor niet aan zijn wettelijke verplichtingen als bedoeld in artikel 5, tweede lid, onderdeel b, en kan de inschrijving worden doorgehaald.

Daarnaast is aan het vijfde lid toegevoegd dat ook wijzigingen in het soort transacties dat het geldtransactiekantoor uitvoert of voornemens is uit te voeren, vooraf dienen te worden voorgelegd. Hierdoor heeft de toezichthoudende instantie de mogelijkheid om andere regels te stellen voor de bedrijfsvoering en administratieve organisatie.

Artikelen 3 en 4

Het is verboden om als geldtransactiekantoor werkzaam te zijn zonder in het register te zijn ingeschreven.

Het verbod is niet van toepassing op kredietinstellingen en financiële instellingen die ingevolge artikel 52 Wtk 1992 zijn ingeschreven. De vergunning en inschrijving in een register wordt voor deze instellingen in die wet geregeld. Tevens zijn deze ondernemingen en instellingen al onderworpen aan toezicht. Alleen als een krediet- of financiële instelling, die in andere Europese lidstaat is gevestigd van de toezichthoudende autoriteiten in deze lidstaat geen vergunning heeft om geldtransacties uit te voeren, valt deze instelling niet onder de vrijstelling van het verbod. Het verbod is evenmin van toepassing op De Nederlandsche Bank N.V.

Er is tevens voorzien in een (categoriale) vrijstellingsmogelijkheid en een (individuele) ontheffingsmogelijkheid. Aan de vrijstelling en de ontheffing kunnen bepaalde voorschriften worden verbonden en beperkingen worden gesteld.

De aan te wijzen categorieën zullen in ieder geval ondubbelzinnig definieerbaar moeten zijn, op een wijze die een relatief eenvoudige controle toelaat of een onderneming of instelling inderdaad tot de betrokken categorie behoort. Daarbij moet worden bedacht dat criminelen bij een te ruimhartig vrijstellings- of ontheffingsbeleid hun toevlucht zouden kunnen nemen tot de vrijgestelde instellingen of de instellingen die over een ontheffing beschikken.

Aan het tweede lid van artikel 4 is toegevoegd dat een ontheffing van het in artikel 3 neergelegde verbod wordt geweigerd, indien de toezichthoudende instantie op grond van de betrouwbaarheid van één of meer bestuurders van het geldtransactiekantoor, of van degenen die het dagelijks beleid van het geldtransactiekantoor bepalen of mede bepalen, of van degenen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn de bedoelde personen te benoemen of te ontslaan, of van degenen die een gekwalificeerde deelneming houden in het geldtransactiekantoor, of op grond van de bedrijfsvoering of de administratieve organisatie (a) van oordeel is dat hierdoor de integriteit van het financiële stelsel wordt aangetast of aannemelijk is dat deze zou kunnen worden aangetast, waarvan in elk geval sprake is indien de toezichthoudende instantie een redelijk vermoeden heeft dat het geldtransactiekantoor of een of meer van de genoemde personen zich schuldig maken of schuldig zullen maken aan witwassen of heling van geld dan wel betrokken zijn of zullen zijn bij de financiering van misdrijven die uit hoofde van internationale verplichtingen inzake terrorismebestrijding strafbaar zijn gesteld, of (b) van oordeel is dat de bedrijfsvoering of de administratieve organisatie onvoldoende is om een integere bedrijfsvoering te bevorderen of te handhaven of om aan de op het geldtransactiekantoor rustende overige wettelijke verplichtingen te voldoen. Reden hiervoor is dat wordt gemeend dat geen ontheffing dient te worden verleend, indien het belang van de integriteit van het financiële stelsel onvoldoende is gewaarborgd.

De bevoegdheid tot het verlenen van vrijstellingen zal niet door de Minister van Financiën worden overgedragen.

Door het inwisselen van rentecoupons te brengen onder het door dit wetsvoorstel in te voeren toezicht, wordt het in artikel 3, eerste lid, vervatte verbod als geldtransactiekantoor werkzaam te zijn ook van toepassing op effectenininstellingen die het inwisselen van rentecoupons als nevenactiviteit uitvoeren. Hoewel effectenininstellingen voor het inwisselen van rentecoupons niet onder toezicht staan op grond van de Wet toezicht effectenverkeer 1995, staan zij dit voor hun overige werkzaamheden wel. Door de voorgestelde wet zonder meer op effectenininstellingen van toepassing te laten zijn, komen deze instellingen onder twee verschillende toezichtregimes te staan, hetgeen niet wenselijk is. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 zal dan ook vrijstelling voor het inwisselen van rentecoupons aan effectenininstellingen worden verleend.

Artikel 5

De inschrijving van een geldtransactiekantoor zal worden doorgehaald op verzoek, of ingeval van overlijden, faillissement, ontbinding of bij beëindiging van de werkzaamheden als geldtransactiekantoor. Bovendien heeft de toezichthoudende instantie op grond van artikel 5, tweede lid, de bevoegdheid om in een aantal gevallen de inschrijving door te halen. De gronden voor doorhaling komen grotendeels overeen met die op grond waarvan inschrijving kan worden geweigerd.

Met doorhaling hoeft niet te worden gewacht op een uitspraak in een strafzaak tegen het geldtransactiekantoor of tegen de in artikel 2, derde lid, onder a, b, c of d, bedoelde personen. Er is voorts van afgezien om te bepalen dat de inschrijving van het geldtransactiekantoor niet wordt doorgehaald voordat de beslissing van de toezichthoudende instantie onherroepelijk is geworden. Een dergelijke bepaling zou er namelijk toe kunnen leiden dat criminele activiteiten tijdens de beroepsprocedure worden voortgezet. Gezien de ernstige repercussies van het voortbestaan van dit soort activiteiten is het noodzakelijk tot onmiddellijke stopzetting daarvan te kunnen overgaan. De toezichthoudende instantie mag de inschrijving met onmiddellijke ingang doorhalen in die situaties waar ernstige bezwaren zijn gerezen tegen het geldtransactiekantoor of de in artikel 2, derde lid, onder a, b, c of d, bedoelde personen. Gelet op het bedrijfseconomisch belang van belanghebbenden bij beschikkingen van de toezichthoudende instantie zal van deze bevoegdheid met terughoudendheid gebruik moeten worden gemaakt. Bovendien staat voor belanghebbenden de mogelijkheid open om bij de president van de rechtbank te Rotterdam een voorlopige voorziening te verzoeken.

Uit het tweede lid, onderdeel b, vloeit voort dat de inschrijving kan worden doorgehaald indien de bankgarantie vervalt. Een kantoor dat geldtransfers uitvoert, moet op grond van artikel 2, tweede lid van het wetsvoorstel immers over een bankgarantie beschikken. Indien deze bankgarantie vervalt, wordt niet langer aan alle wettelijke verplichtingen voldaan.

Indien de toezichthoudende instantie op de hoogte komt van informatie die, was zij haar bekend geweest op het moment dat zij het verzoek om inschrijving behandelde en die er toe geleid zou hebben dat het verzoek om inschrijving niet zou zijn ingewilligd, dan kan de toezichthoudende instantie op grond van het tweede lid, onder d, de inschrijving alsnog doorhalen. Het gaat hierbij om informatie die bijvoorbeeld tijdens het uitoefenen van het toezicht op een ingeschreven geldtransactiekantoor aan het licht komt. Het is niet de bedoeling dat de toezichthouder een permanente controle uitvoert op de bewegingen en de acties van de geldtransactiekantoren en hun beleidsbepalers.

Het wisselen van munten of bankbiljetten en het uitbetalen van munten of bankbiljetten op vertoon van een creditcard of tegen inlevering van cheques of rentecoupons zijn geldtransacties, die binnen korte tijd geheel worden afgerond. Dit is niet het geval bij geldtransfers. Daarom bepaalt artikel 5, derde lid, dat aanwijzingen zullen worden gegeven met betrekking tot de afwikkeling van een geldtransfer, indien de inschrijving wordt doorgehaald op het moment dat het geldtransactiekantoor gelden of geldswaarden ter beschikking heeft gekregen, maar deze nog niet heeft uitgekeerd. Het geldtransactiekantoor dient deze aanwijzingen op te volgen.

Artikel 6

Van inschrijvingen en doorhalingen wordt binnen twee weken mededeling gedaan in de Staatscourant. Het register is openbaar en kan door iedereen kosteloos – bijvoorbeeld via internet worden geraadpleegd. De toegankelijkheid van de gegevens van het register wordt mede noodzakelijk geacht met het oog op het verbod om financiële diensten te verlenen aan niet-ingeschreven geldtransactiekantoren.

Er is gekozen voor een openbaar register dat tevens door middel van publicatie in een digitaal register via internet ter beschikking van het publiek wordt gesteld. In artikel 7, tweede lid, Wwk is nog bepaald dat jaarlijks in januari een afschrift van het register naar de stand van zaken van 31 december van het voorgaande jaar in de Staatscourant wordt geplaatst. Door middel van publicatie via internet- hetgeen door de toezichthoudende instantie op zorgvuldige wijze aan het publiek duidelijk wordt gemaakt – kan te allen tijde een actuele stand van zaken bevestigd worden. Hiermee wordt de kenbaarheid van de gegevens gediend.

Artikel 7

De wet heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

Een geldtransactiekantoor is ter zake van het verzoek tot inschrijving een bedrag verschuldigd. Het verzoek tot inschrijving wordt in behandeling genomen nadat dat bedrag is voldaan en de vereiste gegevens zijn overgelegd. Daarnaast is een jaarlijkse bijdrage verschuldigd voor ingeschreven geldtransactiekantoren. Deze jaarlijkse bijdrage dient ten hoogste kostendekkend te zijn. Aangezien het toezicht intensiever kan zijn al naar gelang het soort geldtransacties dat door een geldtransactiekantoor wordt uitgevoerd of als er combinaties van geldtransacties worden uitgevoerd, is het mogelijk dat deze jaarlijkse bijdrage kan verschillen per soort geldtransactiekantoor. De bedragen worden, na overleg met de toezichthoudende instantie, bij ministeriële regeling door ondergetekende vastgesteld.

Omdat het in voorkomende gevallen mogelijk is dat een geldtransactiekantoor de kosten voor het toezicht niet betaalt of dat bij doorhaling van de inschrijving verhaal niet meer mogelijk is, kan de toezichthoudende instantie de verschuldigde kosten bij dwangbevel invorderen. Op deze manier krijgt de toezichthouder beter grip op de betalingen door de geldtransactiekantoren.

Administratieve lasten

Op grond van artikel 8 Wwk bedragen de eenmalige kosten voor inschrijving € 1 815,12 en bedraagt het uurtarief voor het directe toezicht € 88,50¹.

De inschrijving van een geldtransactiekantoor gaat gepaard met aanloopkosten. De reeds ingeschreven wisselkantoren zullen deze kosten niet opnieuw hoeven te maken.

Nieuwe geldtransactiekantoren zullen bij hun verzoek om inschrijving een

¹ Regeling van 21 december 1994 betreffende het kostenverhaal Wet inzake de wisselkantoren (Stcrt. 1994, 249), laatstelijk gewijzigd bij regeling van 27 december 2001 (Stcrt. 2001, 250).

aantal gegevens en bescheiden moeten overleggen. Zo zal met het invullen van inschrijvingsformulier (gegevens van bestuurders en andere beleidsbepalers; gegevens over het geldtransactiekantoor en bijkantoren) ongeveer een uur gepaard gaan. Daarnaast moet een geldtransactiekantoor de voorziene bedrijfsvoering aangeven. In de documentatieset die DNB verstrekt, staan duidelijke richtlijnen omtrent de bedrijfsvoering. Het opstellen van een voorziene bedrijfsvoering zal derhalve slechts enkele uren in beslag nemen.

Tevens zullen geldtransactiekantoren die geldtransfers uitvoeren over een bankgarantie moeten beschikken. De kosten die gemoeid zijn met het verkrijgen van een bankgarantie zijn zeer gering.

DNB heeft over 2000 op jaarbasis ongeveer € 59 000 aan de 43 ingeschreven wisselkantoren gefactureerd. Dit houdt in dat gemiddelde kosten voor het directe toezicht op € 1 372,= per wisselkantoor uitkomen. Daarnaast zijn er indirecte kosten voor de periodieke rapportages, jaarverslagen en accountantscontroles (voor zover een geldtransactiekantoor deze al niet op grond van het Burgerlijk Wetboek laat verrichten). Aan de maandelijksse rapportage zal gemiddeld een dag per maand gewerkt worden, het opstellen van de halfjaarlijkse en jaarlijkse rapportages kost gemiddeld drie dagen per keer. Bij beroepskosten van € 34,- per uur, komt dit per jaar op ongeveer € 5712,- neer voor alle periodieke rapportages. Daarnaast wordt het jaarverslag door een accountant gecontroleerd. Kosten hiervoor bedragen ongeveer € 1360,-.

De kosten die gepaard gaan met het toezicht komen daarmee op grond van de huidige Wwk per wisselkantoor op ongeveer € 8444 per jaar. Het ligt in de verwachting dat deze kosten voor de geldtransactiekantoren gelijk zullen zijn.

De periodieke rapportages worden nu nog allemaal op papier aangeleverd, maar DNB is bezig met een onderzoek naar de mogelijkheden van elektronische aanlevering. Door de tijdsbesparing die dit zal opleveren, is het mogelijk de kosten voor de rapportages te verminderen.

Naast de 43 reeds ingeschreven geldtransactiekantoren die wisseltransacties uitvoeren, zijn er ongeveer 30 kantoren die geldtransfers uitvoeren en die momenteel op grond van artikel 82 Wtk 1992 een ontheffing hebben dan wel hebben aangevraagd. Aangezien er overlap bestaat en er tevens een sanerende werking van dit wetsvoorstel zal uitgaan, zal het aantal ingeschreven geldtransactiekantoren op ongeveer 60 uitkomen. De totale lasten die voor het bedrijfsleven uit dit wetsvoorstel voortvloeien, bedragen ruim € 500 000.

Artikelen 8 en 9

In artikel 8 van onderhavig wetsvoorstel is, in overeenstemming met de inlichtingenbepalingen in de andere financiële toezichtwetten, een plicht voor ingeschreven, ontheven en vrijgestelde geldtransactiekantoren opgenomen om desgevraagd inlichtingen aan de toezichthoudende instantie te verschaffen. De te verkrijgen gegevens dienen er mede toe om te kunnen oordelen of het geldtransactiekantoor (mede) gebruikt wordt ten behoeve van, of zich schuldig maakt aan, overtreding van wettelijke verplichtingen. Voorts kan aan de hand van deze gegevens worden beoordeeld of de integriteit van het financiële stelsel door de activiteiten van het geldtransactiekantoor wordt aangetast of aannemelijk is dat deze zou kunnen worden aangetast. Een en ander kan leiden tot de doorhaling van de inschrijving door de toezichthoudende instantie of tot opsporing door Justitie.

Mede gezien de preventieve werking die van het toezicht uitgaat en de consumentenbescherming die een rol speelt bij bijvoorbeeld faillissementen van geldtransactiekantoren die geldtransfers uitvoeren, krijgt de

toezichthoudende instantie op grond van artikel 8, eerste lid, onder d, de bevoegdheid om bij natuurlijk personen, rechtspersonen of vennootschappen, waarvan zij een redelijk vermoeden heeft dat zij in strijd handelen met de bij of krachtens deze wet gestelde regels, inlichtingen in te winnen of te doen inwinnen. Dit betreft dus onder andere het redelijke vermoeden dat er sprake is van een geldtransactiekantoor. Doel van dit inlichtingenrecht is primair om vast te stellen of het verbod van artikel 3 van deze wet wordt overtreden.

Artikel 8, tweede lid, is uitgebreid ten opzichte van artikel 12, eerste lid, Wwk. Naast de bevoegdheid kredietinstellingen en financiële instellingen te verzoeken inlichtingen te verstrekken met betrekking tot door hen met geldtransactiekantoren verrichte transacties, is er nu ook de bevoegdheid bij ingeschreven geldtransactiekantoren inlichtingen in te winnen over door hen met andere geldtransactiekantoren verrichte transacties. Aangezien geldtransactiekantoren niet alleen met het reguliere bankwezen zaken zullen doen, maar ook met elkaar, wordt door deze bepaling de mogelijkheid gecreëerd om de door een geldtransactiekantoor aangeleverde gegevens te controleren.

De toezichthoudende instantie kan, voor zover dat voor de uitoefening van haar taak uit hoofde van deze wet noodzakelijk is, regels stellen met betrekking tot de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie van geldtransactiekantoren. De regels inzake de administratieve organisatie hebben onder meer tot doel te verzekeren dat aan de inlichtingenverplichting en de rapportageverplichting ingevolge artikel 9, tweede lid, kan worden voldaan en mogelijk te maken dat daarop controle kan worden uitgeoefend. Hieronder is uitdrukkelijk begrepen dat voorgescreven kan worden dat de administratieve organisatie zodanig moet zijn ingericht dat de toezichthoudende instantie een adequate controle kan verrichten.

In het eerste lid van artikel 9 is bepaald dat onder de regels die de toezichthoudende instantie kan stellen met betrekking tot de bedrijfsvoering ook worden begrepen regels met het oog op een integere bedrijfsvoering. Onder deze regels voor een integere bedrijfsvoering worden in ieder geval begrepen regels ter zake van het tegengaan van verstrengeling van tegenstrijdige belangen, het voorkomen van betrokkenheid van het geldtransactiekantoor en van haar werknemers bij strafbare feiten die het vertrouwen in het geldtransactiekantoor of in de financiële markten in het algemeen schaden (zoals het bewust of onbewust medewerking verlenen aan de financiering van terroristische misdrijven), het voorkomen van betrokkenheid van het geldtransactiekantoor en van haar werknemers bij handelingen die anderszins in het maatschappelijk verkeer zodanig onaanvaardbaar zijn, dat deze het vertrouwen in het geldtransactiekantoor of in de financiële markten in het algemeen schaden en het vaststellen van de identiteit, de aard en de achtergrond van de cliënten van het geldtransactiekantoor (de toepassing van het ken-uw-klant principe oftewel customer due diligence).

Door het stellen van deze regels omtrent onder meer de betrouwbaarheidstoetsing van medewerkers, de uitvoering van het bepaalde in de Wet MOT en de Wet identificatie bij dienstverlening en het voorkomen van bewuste of onbewuste medewerking aan financiering van terroristische misdrijven wordt het bevorderen van de integriteit van de financiële sector beoogd.

In artikel 15 van de Wwk is bepaald dat DNB aanbevelingen en algemene richtlijnen met betrekking tot de bedrijfsvoering kan geven. De reden dat in het overeenkomstige artikel 9, eerste lid, van dit wetsvoorstel wordt gesproken van regels is omdat regels beter afdwingbaar zijn dan aanbeve-

lingen en algemene richtlijnen. Ook omdat het wenselijk is een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete te kunnen opleggen ter zake van het overtreden van deze voorschriften, is de systematiek gewijzigd. Naar gebruik worden algemeen verbindende voorschriften, die kunnen worden gesanctioneerd, aangeduid als «regels». Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de toezichthouder altijd – niet bindende – aanbevelingen kan doen en circulaires kan uitsturen. Aan het overtreden van dergelijke voorschriften kunnen geen sancties worden verbonden.

In artikel 9, tweede lid, is voor geldtransactiekantoren een plicht opgenomen om periodiek te rapporteren omtrent de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie.

Bij de inlichtingen die op grond van artikel 8 kunnen worden ingewonnen, dan wel de rapportages die op grond van artikel 9, tweede lid, worden verstrekt, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie over de manieren waarop het geldtransactiekantoor dat geldtransfers uitvoert zijn geldstromen vereffent, dan wel het aangeven van de samenhang tussen de inkomende en uitgaande betalingen aan derden en de hiervoor bedoelde vereffening.

Artikel 10

In artikel 10 wordt de mogelijkheid gecreëerd om in de vorm van een aanwijzing maatregelen te nemen, indien zich bij een geldtransactiekantoor een omstandigheid voordoet als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a of b, of als bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder b tot en met f. Hierdoor behoeft niet onmiddellijk te worden overgegaan tot doorhaling van de inschrijving van het geldtransactiekantoor. Het doorhalen van de inschrijving zou onder omstandigheden een te ingrijpend middel zijn. Dit artikel laat de mogelijkheid onverlet om de inschrijving van het geldtransactiekantoor zonder voorafgaande aanwijzing door te halen, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

In dit artikel wordt niet verwezen naar artikel 5, tweede lid, onderdeel a. Op grond van dat onderdeel kan de inschrijving worden doorgehaald, indien een geldtransactiekantoor kennelijk niet langer geldtransacties uitvoert of werkzaam is bij de totstandkoming daarvan. Indien een kantoor geen geldtransacties meer verricht, is het niet nodig een aanwijzing te geven om een bepaalde gedragslijn te volgen. Op grond van de wet kunnen inlichtingen worden ingewonnen bij het kantoor. Indien blijkt dat feitelijk geen geldtransacties meer worden verricht kan de inschrijving worden doorgehaald op grond van artikel 5, tweede lid, onderdeel a.

Artikel 11

Het is voor instellingen, als bedoeld in de Wet identificatie bij dienstverlening, verboden om diensten te verlenen aan een geldtransactiekantoor waarvan de instelling weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat het illegaal opereert. Een uitzondering is gemaakt voor handelaren in zaken van grote waarde. Hierbij gaat het om de beroeps- of bedrijfsmatig handelende verkoper, alsmede degene die beroeps- of bedrijfsmatig bemiddeling verleent bij verkoop, 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 betaling van deze zaken in contanten plaatsvindt.

Met dit artikel wordt beoogd illegaal opererende geldtransactiekantoren uit te sluiten van het reguliere financiële systeem. Degenen die als geldtransactiekantoor werkzaam zijn, zullen doorgaans bij hun bankrelatie de verworven munten en/of bankbiljetten afstorten, de benodigde munten

en/of bankbiljetten verwerven, dan wel de vereffening van de geldtransfers regelen. Het Openbaar Ministerie zal bij een eventuele vervolging wegens overtreding van deze bepaling moeten bewijzen dat de verdachte wist of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat de wederpartij een illegaal geldtransactiekantoor was.

Artikel 12

In het wetsvoorstel is een strikte geheimhoudingsbepaling opgenomen. Gelet op de aard van de gegevens die bij het uitvoeren van het toezicht op grond van dit wetsvoorstel beschikbaar komen, ligt een goede bescherming daarvan voor de hand. Aan artikel 12 is ten opzichte van artikel 17 Wwk een tweede lid toegevoegd. In dit lid is bepaald dat de strikte geheimhouding niet geldt indien de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering van toepassing zijn. Door de toevoeging van deze bepaling wordt het mogelijk voor de toezichthoudende instantie om informatie te verstrekken indien er bijvoorbeeld sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit.

Artikel 13

Indien bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden uit hoofde van deze wet feiten worden ontdekt die duiden op witwassen of heling van geld, wordt het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties als bedoeld in artikel 2, Wet MOT ingelicht. Een analoge bepaling is opgenomen in de Wet MOT voor feiten die door de toezichthouders bij het toezicht op financiële instellingen worden ontdekt. Bij het inlichten van het meldpunt worden alle gegevens aan het meldpunt verstrekt die tot de conclusie hebben geleid dat er sprake zou kunnen zijn van witwassen of heling van geld, alsmede alle andere gegevens die nodig worden geacht om het meldpunt in de gelegenheid te stellen om te beoordelen of het meldpunt transacties uit het register van het meldpunt moet doormelden aan de politie.

Artikelen 14 tot en met 17

Om het toezicht op geldtransactiekantoren goed te kunnen uitvoeren is samenwerking met andere, Nederlandse of buitenlandse, toezichthoudende instanties van groot belang. Vooral ook omdat witwassen van misdaadgeld zich niet tot een sector beperkt of zich alleen binnen Nederland afspeelt, is het bij de vervulling van de toezichthoudende taak mogelijk om aan andere relevante toezichthoudende instanties informatie te verstrekken.

Artikel 18

Om te voldoen aan de huidige systematiek van toezichtwetgeving zijn de diverse taken en bevoegdheden in de Wgt bij de Minister van Financiën gelegd. In artikel 18 Wgt wordt de mogelijkheid gelaten een aantal bevoegdheden bij algemene maatregel van bestuur over te dragen aan een of meer rechtspersonen. Met deze delegatiemogelijkheid kan de minister flexibel inspelen op de ontwikkelingen die, ook internationaal, op het gebied van toezicht gaande zijn en op wijzigingen in taakverdeling tussen toezichthouders.

Gezien het feit dat DNB reeds het toezicht op de wisselkantoren uitvoert, ligt het in de rede het toezicht op de geldtransactiekantoren aan DNB over te dragen.

Artikel 19

In onderhavig wetsvoorstel is voor zaken in eerste aanleg de rechtbank te Rotterdam aangewezen als rechtbank. Deze rechtbank is ook in andere financiële wetgeving aangewezen als centrale rechtbank.

Artikelen 20 tot en met 36

De artikelen 20 tot en met 36 bevatten de bepalingen inzake de dwangsommen en bestuurlijke boeten en het ter openbare kennis brengen van een feit ter zake waarvan een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete is opgelegd. Vergelijkbare bepalingen gelden ook voor de andere financiële toezichtwetten¹. Deze bepalingen zijn in dit wetsvoorstel opgenomen om de effectiviteit van de bestuursrechtelijke handhaving te versterken. Alleen als een overtreding van de bij wet gestelde regels direct en effectief kan worden aangepakt, is wetgeving doeltreffend.

De toezichthouder is belast met de uitvoering van de bepalingen in onderhavig voorstel. Hij is daarom ook zelf primair verantwoordelijk voor de handhaving van de desbetreffende regels. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de bevoegdheid om nadere regels te stellen een bevoegdheid van de Minister van Financiën betreft, die niet aan de toezichthouder kan worden gedelegeerd.

De dwangsom en de bestuurlijke boete zijn twee onderscheiden bestuurlijke handhavingsmiddelen. De keuze van het meest effectieve handhavingsinstrument is afhankelijk van de aard van de bepaling die is overtreden, de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder deze is begaan.

Bij de dwangsom geeft de toezichthouder aan de overtreder van een bepaalde norm een last. Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of voortzetting van de overtreding te voorkomen. Dit instrument is bij uitstek geschikt voor doorlopende overtredingen die op het moment van constatering nog plaatsvinden en voor overtredingen waarvan de gevolgen door het geldtransactiekantoor ongedaan kunnen worden gemaakt.

De bestuurlijke boete heeft een zuiver repressief karakter en is meer geschikt voor overtredingen met een niet-doorlopend karakter en voor overtredingen die in het verleden hebben plaatsgehad.

De effectieve handhaving van de regels uit deze voorgestelde wet kan verder worden versterkt door de mogelijkheid dat de opgelegde dwangsommen en bestuurlijke boeten kunnen worden gepubliceerd. Van de mogelijkheid van artikel 31 kan gebruik worden gemaakt indien het, gelet op de omstandigheden van het concrete geval, in het belang is van de bescherming van het financiële stelsel, van het tegengaan van witwassen en helen van geld en het tegengaan van het financieren van terroristische misdrijven.

Het feit ter zake waarvan de last onder dwangsom of de bestuurlijke boete is opgelegd, het overtreden voorschrift, de naam, het adres en de woonplaats van degene aan wie de last onder dwangsom of de bestuurlijke boete is opgelegd, kunnen ter openbare kennis worden gebracht.

Deze bevoegdheid kan in bepaalde gevallen voor de toezichthouder een effectief additioneel handhavingsinstrument zijn omdat de openbaarmaking de goede naam van de betrokken instelling zal schaden, terwijl een goede naam voor instellingen die werkzaam zijn op de financiële markten juist van het grootste belang is.

In dit verband wordt ook voorgesteld om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat het gaat om een handhavingsinstrument, dat wordt gebruikt in geval van overtredingen van een toezichtswet. Daarom is het sanctionerend karakter van de bevoegdheid nu uitdrukkelijk in de bepaling verwoord. Ook met het oog op het sanctionerend karakter lijkt het passend om aan de bevoegdheid enkele bepalingen toe te voegen ter

¹ Staatsblad 1999, 509.

bescherming van degene, wiens handelen of nalaten openbaar wordt gemaakt.

Het zal evenwel niet mogelijk zijn om deze overtreder altijd waarborgen te bieden. In het geval van de overtreder, die geen bekend adres heeft of die zijn identiteit verhult, kan van de toezichthoudende instantie redelijkerwijs niet gevergd worden, dat zij de overtreder toch alle waarborgen biedt voordat zij de noodzakelijke handhavingsmaatregelen neemt.

Artikelen 37 tot en met 43

Door middel van de artikelen 37 tot en met 43 worden andere wetten waarin verwezen wordt naar de Wwk gewijzigd. Met inwerkingtreding van onderhavig voorstel zullen de woorden «Wet inzake de wisselkantoren» vervangen worden door «Wet inzake de geldtransactiekantoren».

Tevens wordt het illegaal opereren als geldtransactiekantoor, het overtreden van de aan een vrijstelling of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen, het niet opvolgen van aanwijzingen, het niet verstrekken van inlichtingen en het door een instelling verlenen van diensten aan illegale geldtransactiekantoren tot economische delicten bestempeld. De Belastingdienst/Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst is belast met de controle op de naleving ervan. Indien deze handelingen opzettelijk worden verricht zijn zij een misdrijf; in andere gevallen een overtreding.

Artikelen 44 tot en met 48

Aangezien de Wgt de huidige Wwk opvolgt, is het noodzakelijk een overgangsregeling te treffen voor die wisselkantoren die op grond van de Wwk reeds bij DNB zijn ingeschreven en voor geldtransactiekantoren die geldtransfers uitvoeren aan wie op grond van artikel 82 Wtk 1992 ontheffing is verleend.

Wisselkantoren die op grond van de Wwk zijn ingeschreven dan wel een ontheffing hebben, worden ingeschreven dan wel geacht een ontheffing te hebben als geldtransactiekantoor als bedoeld in onderhavig wetsvoorstel. Deze kantoren dienen wel voor de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van inwerkingtreding van deze wet aan te geven welke geldtransacties als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, het kantoor als geldtransactiekantoor uitvoert.

Verzoeken tot ontheffing op grond van artikel 82 Wtk 1992 van geldtransactiekantoren die geldtransfers uitvoeren of verzoeken om ontheffing of inschrijving op grond van de Wwk, waarop nog niet is beslist, zullen worden overgedragen aan de toezichthoudende instantie alsof het een verzoek om inschrijving of ontheffing is op grond van dit wetsvoorstel.

Daarbij blijft het verbod van artikel 3 van onderhavig voorstel buiten toepassing tot twee maanden na inwerkingtreding van dit voorstel voor geldtransactiekantoren die op grond van artikel 82 Wtk 1992 beschikken over een ontheffing voor het uitvoeren van geldtransfers. Deze geldtransactiekantoren dienen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een verzoek tot inschrijving ingevolge dit wetsvoorstel te doen. Voor geldtransactiekantoren die tijdig een verzoek tot inschrijving hebben ingediend, blijft het verbod van artikel 3 buiten toepassing tot de tweede dag nadat de beslissing op het verzoek is verzonden.

Indien reeds beroep is ingesteld tegen besluiten die op grond van de Wwk of artikel 82 Wtk 1992 ter zake van geldtransferactiviteiten zijn genomen, wordt op dat beroep beslist met toepassing van het voor dat tijdstip geldend recht.

Aangezien er sinds de gebeurtenissen van 11 september in de Verenigde Staten veel aandacht is voor het verplaatsen van geld door terroristische organisaties door middel van geldtransfers, is het noodzakelijk het toezicht op geldtransactiekantoren die geldtransfers uitvoeren snel te regelen. Ook de FATF dringt aan op regelgeving voor dit soort instellingen. In juni 2002 zal de FATF evalueren in hoeverre onder andere Nederland maatregelen heeft getroffen om de financiering van terrorisme tegen te gaan. Gezien deze evaluatie is het noodzakelijk dat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk, in ieder geval voor juni 2002, 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.

Daarbij zal de Wet inzake de wisselkantoren worden ingetrokken.

De Minister van Financiën,
G. Zalm