

Vergaderjaar 2001–2002

**28 255**

## **Wijziging van de Wet identificatie bij dienstverlening, ten behoeve van het sluitend maken van het identificatiesysteem**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 februari 2002 en het nader rapport d.d. 4 maart 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 9 oktober 2001, no.01.004701, 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 tot wijziging van de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993, ten behoeve van het sluitend maken van het identificatiesysteem.*

Mede ter implementatie van richtlijn nr.91/308/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PbEG L 166) (hierna: de Richtlijn) verplicht de Wet identificatie bij dienstverlening (de Wid) de instelling de identiteit van de cliënt vast te stellen vóórdat zij aan die cliënt een dienst verleent. «Dienst» omvat volgens artikel 1 Wid het openen van een geldrekening en bijvoorbeeld het effectueren van een transactie van 15 000 euro of meer. Ingevolge artikel 3 Wid stelt de instelling in principe – rechtstreeks – de identiteit van de cliënt-natuurlijke persoon vast met behulp van een geldig paspoort. De instelling kan aan de identificatieverplichting voorts voldoen door gebruik te maken van gegevens die zij bij een eerder aan de cliënt verleende dienst heeft vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van de Wid of van de Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening (de voorloper van de Wid).

Het belangrijkste element van het wetsvoorstel betreft artikel 2, vierde lid, derde volzin, Wid.<sup>2</sup> Ingevolge een amendement is daarin bepaald dat, indien de cliënt vóór 18 januari 1989 bij de instelling een geld- of effectenrekening heeft geopend óók gebruik mag worden gemaakt van de gegevens die bij het openen van die rekening zijn vastgesteld.<sup>3</sup>

Dat amendement beoogde een eenvoudige procedure mogelijk te maken voor rekeninghouders die reeds jarenlang als zodanig bij een instelling bekend zijn. Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie uit de Raad van State op 15 januari 2002 over het voorstel beraadslaagd met de Minister van Financiën. In dat beraad zijn de achtergronden van het voorstel verduidelijkt.

Met het voorstel wordt onderkend dat vorenbedoelde eenvoudige procedure in strijd is met de Richtlijn. De Raad is het eens met het voorstel in zoverre het die procedure elimineert. Het college plaatst verder enige kanttekeningen.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Artikel I, onderdeel A, van het voorstel.

<sup>3</sup> Op die datum is het Besluit van 30 november 1988, Stb. 679, houdende algemeen-verbindend verklaring van de regeling omtrent de vaststelling en registratie van de identiteit van personen aan wie financiële diensten worden verleend als bedoeld in artikel 2 van de Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening in werking getreden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 oktober 2001, nr.01.004701, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 februari 2002 nr. W 06.01.0524/IV, bied ik U hierbij aan.

*1. De memorie van toelichting vermeldt dat de Nederlandse wetgeving op dit terrein is gebaseerd op de Richtlijn. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de Richtlijn geen betrekking heeft op diensten die zijn verricht vóór de dag waarop zij in werking is getreden. De toelichting verwijst verder naar de 40 aanbevelingen van de Financial Action Task Force on moneylaundering. Het voorstel beoogt de Nederlandse wetgeving meer in lijn te brengen met de eisen van de Richtlijn en de aanbevelingen, aldus de toelichting. Op internationaal en Europees niveau komt een en andermaal de vraag aan de orde welke inspanningen in het bijzonder kredietinstellingen dienen te verrichten teneinde te verzekeren dat hun administraties de juiste gegevens bevatten ten aanzien van de personen voor wie zij diensten verrichten. Het college adviseert in de toelichting uitvoeriger en preciezer dan thans het geval is te inventariseren welke internationale en Europese verplichtingen op dit stuk voor Nederland gelden, opdat komt vast te staan dat Nederland daaraan voldoet.*

1. Overeenkomstig het advies is in het algemeen deel van de memorie van toelichting uitvoeriger en preciezer dan aanvankelijk het geval was, aangegeven op welke Europese en internationale grondslagen dit wetsvoorstel rust.

*2. Het wetsvoorstel beoogt te bereiken – blijkens de memorie van toelichting – dat rekeningen die vóór 18 januari 1989 zijn geopend, maar ook rekeningen die na deze datum zijn geopend en waarvoor de identificatie heeft plaatsgevonden op basis van een rekening die vóór 18 januari 1989 is geopend, niet meer gebruikt kunnen worden voor identificatie bij een nieuwe dienst (tenzij bij het openen van die rekeningen materieel dezelfde regels voor identificatie zijn gehanteerd als thans voorgeschreven in de Wid). Artikel 3, eerste lid, van de Richtlijn bepaalt dat kredietinstellingen en financiële instellingen van hun cliënten legitimatie door overlegging van bewijsstukken verlangen wanneer zij zakelijke betrekkingen aangaan, in het bijzonder bij het openen van een rekening. Het vorenbedoelde amendement kan ertoe hebben geleid dat na de datum waarop Nederland voor het eerst aan de Richtlijn moest voldoen, onvoldoende gedocumenteerde rekeningen zijn geopend. Het wetsvoorstel zal de instellingen niet de verplichting opleggen deze rekeningen als zodanig alsnog op te sporen. Indien op zo'n rekening bijvoorbeeld wél betalingen worden ontvangen of verricht, doch telkens voor een bedrag kleiner dan 15 000 euro, zal niet alsnog een identificatieplicht ontstaan. De vraag rijst of het aldus ongemoeid laten van deze rekeningen verenigbaar is met de Richtlijn. Het college adviseert daarop in de toelichting in te gaan.*

2. Op de door de Raad opgeworpen vraag over de verenigbaarheid met de Richtlijn van het ongemoeid laten van onvoldoende gedocumenteerde rekeningen is in de memorie van toelichting ingegaan.

*3. Het wetsvoorstel voorziet er wèl in – zoals gezegd dat potentieel onvoldoende gedocumenteerde rekeningen en daarvan afgeleide rekeningen niet langer (zonder meer) voor identificatie bij een nieuwe dienst mogen worden gebruikt. In de toelichting is geen bespreking te vinden van de administratieve systemen van instellingen. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat in vele gevallen een instelling ervan uitgaat dat als een cliënt een rekening heeft, er bij een nieuwe dienst geen reden is de identificatievraag te stellen. Het is het college niet bekend of instellingen nu achteraf op betrekkelijk eenvoudige wijze zullen kunnen vaststellen welke identificatieprocedure aan het openen van een rekening is voorafgegaan, in het bijzonder of aan hun relatie wellicht (uitsluitend) een potentieel onvoldoende gedocumenteerde rekening ten grondslag ligt. Zou sprake zijn van een potentieel onvoldoende gedocumenteerde rekening, dan zou de instelling alsnog de identiteit van de cliënt (in persoon) moeten vaststellen. In het licht van het vorengaande lijkt de passage Administratieve lasten in de toelichting (kort gezegd: geen inschatting in hoeveel gevallen alsnog identifi-*

catie moet plaatsvinden; kosten 0,57 euro per keer) niet voldoende, te minder nu geen gewag wordt gemaakt van overleg met – bijvoorbeeld – de Nederlandse Vereniging van Banken. Het college adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. In de memorie van toelichting is, naar aanleiding van de suggestie van de Raad, extra aandacht besteed aan de administratieve lasten en aan het overleg dat hierover heeft plaatsgevonden met de Nederlandse Vereniging van Banken.

4. Artikel 4, eerste lid, Wid bepaalt dat, in afwijking van artikel 3, een instelling de identiteit van een cliënt die niet in persoon verschijnt, kan vaststellen door een afschrift of nummer van één van de in artikel 3, eerste lid, genoemde documenten te verlangen, indien met de transactie geen contant geld gemoeid is en de eerste betaling die met de dienst verband houdt, wordt gedaan ten gunste of ten laste van een rekening van de cliënt bij een instelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 1° of 2°, met een zetel in één van de lidstaten, die beschikt over een vergunning van de bevoegde autoriteit van die lidstaat. Men spreekt dan van afgeleide identificatie.

Globaal aangeduid kan het gaan om één van de volgende situaties:

- i) houder van een rekening bij de ene bank in Nederland wil een rekening openen bij een andere bank in Nederland.
- ii) houder van een rekening bij een bank in buitenland (binnen Europese Unie) wil een rekening openen bij een bank in Nederland.
- iii) houder van een rekening bij een bank in Nederland wil een rekening openen bij een bank in buitenland.

Het tweede element van het wetsvoorstel<sup>1</sup> wil aan artikel 4 Wid een nieuw lid toevoegen, bepalende dat ten aanzien van de rekeningen, bedoeld in het eerste (...) lid, ten gunste of ten laste waarvan de eerste betaling die met de dienst verband houdt wordt gedaan, identificatie dient te hebben plaatsgevonden overeenkomstig de bepalingen van deze wet (sc. de Wid) of de Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening.

Het voorstel is kennelijk geformuleerd met alléén de binnenlandse situatie (i) in gedachte.

Onder verwijzing naar punt 1 rijst de vraag of in situatie (ii) enige verplichting voor Nederland voortvloeit uit de «Beginselen voor de identificatie van cliënten (natuurlijke personen) bij financiële transacties op afstand (niet «Face to Face»»).»<sup>2</sup> De gekozen formulering lijkt niet passend voor die situatie: van de buitenlandse instelling kan wél verwacht worden dat zij aan Europese maar – formeel – niet dat zij aan dienovereenkomstige Nederlandse regels voldoet. Het college adviseert daarop in de toelichting in te gaan en de voorgestelde tekst aan te passen.

De Wid heeft geen betrekking op situatie (iii). Als het andere land ook afgeleide identificatie kent en ervan uitgaat dat Nederland Richtlijn-conform identificeert, zou voorkómen moeten worden dat een Nederlandse instelling meewerkt aan identificatie op grond van een potentieel onvoldoende gedocumenteerde rekening die is geopend na inwerkingtreding van de Richtlijn.

Het college adviseert ook hierop in de toelichting in te gaan.

4. De suggestie van de Raad om in de toelichting in te gaan op de situatie waarin een houder van een rekening bij een bank in het buitenland (binnen de EU) een rekening wil openen bij een bank in Nederland, is opgevolgd. Daarbij is tevens aandacht besteed aan de situatie waarin een buitenlandse bank afgeleid wil identificeren aan de hand van een Nederlandse rekening die onvoldoende is gedocumenteerd.

5. Met vorengaan punten heeft het college het oog op de toekomst. Het wetsvoorstel impliceert dat in het verleden diensten kunnen zijn verricht zonder de – naar huidig inzicht destijds vereiste Richtlijn-conforme rechtstreekse of afgeleide identificatie. In dit verband is niet slechts te denken aan de in punt 2 genoemde onvoldoende gedocumenteerde rekeningen maar ook aan destijds met behulp daarvan gedane betalingen of op grond daarvan gefaciliteerde afgeleide identificaties. Het college adviseert in de toelichting te bespreken waartoe die implicatie aanleiding geeft.

<sup>1</sup> Artikel I, onderdeel B, van het voorstel.

<sup>2</sup> Commissiestuk XV/1170/95.

5. In de memorie van toelichting wordt naar aanleiding van het advies besproken waartoe de in het wetsvoorsel vervatte implicatie dat er in het verleden diensten kunnen zijn verleend waarvoor geen richtlijn-conforme identificatie heeft plaatsgevonden, aanleiding geeft.

6. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

6. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

*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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 8 februari 2002, no.W06.01.0524/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In het opschrift van het wetsvoorstel «Wet tot» vervangen door: Wetsvoorstel tot.
- In artikel I, onderdeel A, «Artikel 1» vervangen door: Artikel 2.
- Het voorstel en de toelichting aanpassen aan de Wet van 13 december 2001, houdende wijziging van de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 met het oog op het verplichtstellen van de identificatieplicht en van de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties door handelaren in zaken van grote waarde (Stb. 2001, 665), in verband met de vervanging van de begrippen «financiële dienst» en «financiële instelling» door respectievelijk: dienst en instelling en in verband met de nieuwe citeertitel.

*Memorie van toelichting*

- In de artikelsgewijze toelichting na «Artikel I» toevoegen: , onderdeel A.
- In de artikelsgewijze toelichting «Artikel II» vervangen door: Artikel I, onderdeel B.
- Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening de eerste maal voluit aanhalen met daarachter tussen haakjes: Wet identiteitsvaststelling.
- De memorie van toelichting ondertekenen.
- Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting voorzien van bladzijde-nummering.