

Vergaderjaar 2004–2005

29 990

Wijziging van de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij dienstverlening met het oog op de explicitering van de reikwijdte, versterking van het toezicht op de naleving alsmede het aanbrengen van enkele andere wijzigingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1 Inleiding

Sinds 1 februari 1994 zijn in Nederland de Wet identificatie bij financiële dienstverlening (thans: de Wet identificatie bij dienstverlening) (de Wid) en de Wet melding ongebruikelijke transacties van kracht (de Wet MOT). De Wid verplicht bepaalde dienstverleners om de identiteit van een cliënt vast te stellen en schrijft voor waaraan deze identificatie moet voldoen. Mocht bij dienstverlening aan een dergelijke cliënt een transactie worden verricht die als ongebruikelijk moet worden aangemerkt, dan dient deze transactie ingevolge de Wet MOT te worden gemeld aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (het meldpunt). Of een transactie als ongebruikelijk moet worden aangemerkt, wordt vastgesteld aan de hand van bepaalde objectieve en subjectieve indicatoren.

Zowel de Wid als de Wet MOT vloeit voort uit een discussie over het waarborgen van de integriteit van het nationale en internationale financiële stelsel. De neerslag van deze discussie vond in eerste instantie op internationaal niveau plaats in de veertig aanbevelingen uit 1990 van de Financial Action Task Force on money laundering (FATF). Niet lang daarna kwam binnen de Europese Gemeenschappen 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 L166) tot stand. In juni 2003 zijn deze veertig aanbevelingen herzien. Thans worden deze binnen de Europese Unie nader uitgewerkt in een nieuwe richtlijn.

De identificatie bij dienstverlening en het melden van ongebruikelijke transacties beogen te voorkomen dat gelden die door misdrijf zijn verkregen worden witgewassen. De wettelijke verplichtingen dienen daarmee een tweeledig, zowel preventief als repressief, doel. Aan de ene kant heeft de regeling een preventief, afschrikkend effect op criminelen die het financiële stelsel zouden willen misbruiken voor het witwassen van geld. Aan de andere kant is voorzien in de verstrekking van meldgegevens aan diensten belast met het opsporen van witwasactiviteiten. Aldus wordt uiteindelijk beoogd de integriteit te waarborgen van de Nederlandse financiële dienstverlening en het daarmee samenhangende, en voor een goed functioneren essentiële, vertrouwen van het publiek in

ondernemingen en instellingen die de financiële dienstverlening verzorgen.

Vertrouwen en integriteit zijn ook nu nog de kernbegrippen van waaruit de beide wetten beoordeeld dienen te worden. Tot voor kort werd misbruik van financiële instellingen en de ondermijning van de integriteit van het financiële stelsel eerst en vooral in verband gebracht met het witwassen van gelden. Het besef is echter doorgedrongen dat het financiële stelsel eveneens misbruikt kan worden voor de financiering van terrorisme. Dergelijk misbruik levert niet alleen implicaties op voor de integriteit van het financiële stelsel, maar is in potentie destructief voor de gehele maatschappelijke rechtsorde.

Witwassen en het financieren van terrorisme zijn verschillende vormen van criminaliteit. Bij witwassen gaat het per definitie om geld dat op illegale wijze is verkregen dat men wil «schonen» om het in het reguliere maatschappelijk verkeer te kunnen aanwenden. Bij de financiering van terrorisme kan het echter ook gaan om geld van legale oorsprong, dat bijvoorbeeld wordt opgehaald in een collecte voor een (schijnbaar) liefdadig doel. De essentie is hier juist dat men het wil aanwenden voor illegale doeleinden. Omdat echter bij beide strafbare gedragingen grotendeels dezelfde methoden worden gehanteerd, was het juist de FATF die als een van de eerste internationale gremia aanbevelingen tegen de financiering van terrorisme uitvaardigde. Deze koppeling tussen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme heeft ertoe geleid dat in Nederland de aanpak van de financiering van terrorisme mede via het stelsel van de Wet MOT is gaan verlopen.

Onderhavig wetsvoorstel beoogt deze ontwikkeling in de internationale en nationale praktijk ook op het niveau van de wet te verduidelijken. Het mede de nadruk leggen op het voorkomen en opsporen van de financiering van terrorisme vereist een explicitering van de doelstelling van de Wet MOT. In dit wetsvoorstel wordt dit tot uitdrukking gebracht door wijziging van enkele wetsartikelen.

In paragraaf 2 van deze toelichting wordt nader ingegaan op het financieren van terrorisme.

Naast deze verduidelijking, beoogt dit wetsvoorstel wijzigingen aan te brengen die de effectiviteit van het meldsysteem kan verbeteren. Door de wetswijziging in 2001 is de werkingsfeer van de Wet MOT aanmerkelijk verruimd. Een herziening van de eerdergenoemde EG-richtlijn inzake witwassen verplichtte ertoe alle handelaren in zaken van grote waarde en vrije beroepsbeoefenaren als advocaten, notarissen en accountants onder de melding- en identificatieverplichting te brengen. Deze beroepsgroepen zijn per 1 juni 2003 door middel van een algemene maatregel van bestuur onder de werking van de Wid en de Wet MOT gebracht (Besluit van 24 februari 2003 tot aanwijzing van instellingen en diensten in het kader van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties, Stb. 94).

Hoewel de meldende instellingen zich over het algemeen goed kwijten van hun plicht en meldingen bruikbare informatie opleveren voor de opsporende diensten, is de effectiviteit van het meldsysteem in zijn geheel op een aantal punten voor verbetering vatbaar. In de nota «Integriteit financiële sector en terrorismebestrijding» (Kamerstukken II 2001/02, 28 106, nr. 2) zijn daartoe voorstellen gedaan. Deze verbeteringen hebben betrekking op de informatievoorziening aan meldende instellingen, de kwaliteit van de meldingen en de samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties. Sommige verbeteringen behoeven aanpassing van wetgeving en zijn om die reden in onderhavig voorstel opgenomen. De overige punten worden geëffectueerd door intensivering van de samenwerking tussen het meldpunt, de toezichthouders en de opsporende dien-

sten. De voorstellen tot wetswijziging die verband houden met het verbeteren van de effectiviteit worden nader toegelicht in paragraaf 3.

Voorts beoogt de onderhavige wijziging bij te dragen aan het streven van het kabinet om de administratieve lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven met 25% te verminderen door het terugdringen van het totale aantal meldingen.

Dit voorstel van wet bevat tot slot nog enkele technische aanpassingen.

Voor een toelichting op die wijzigingen wordt verwezen naar het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie van toelichting.

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de begeleidingscommissie MOT, waarin meldende instanties, toezichhouders, de ministeries van Justitie en van Financiën en het Openbaar Ministerie zijn vertegenwoordigd.

Tot slot dient op deze plaats gewezen te worden op het feit dat de werking van de Wet MOT en de Wid in het kader van het programma «Bruikbare Rechtsorde» van het ministerie van Justitie tegen het licht zullen worden gehouden. De conclusies uit het project dat in verband daarmee is opgezet, zouden tot een toekomstige wijziging van het huidige systeem kunnen leiden.

2 Witwassen en het financieren van terrorisme

2.1 Inleiding

Zoals hiervoor reeds opgemerkt zijn het witwassen van criminele gelden en de financiering van terrorisme twee van elkaar te onderscheiden vormen van criminaliteit. Bij witwassen gaat het telkens om «besmet geld» dat weggesluisd of verhuld wordt, terwijl bij financiering van terrorisme zeker niet altijd geld wordt gebruikt dat afkomstig is van misdrijven. Dat neemt overigens niet weg dat terroristische misdrijven vaak ook mogelijk worden gemaakt door opbrengsten uit drugshandel of andere criminele activiteiten. Voorts mag duidelijk zijn dat het oogmerk waarmee de onderscheiden strafbare feiten worden begaan verschillend is. Beide vormen van criminaliteit kennen veelal wel een belangrijk raakvlak, namelijk het misbruik van het financiële stelsel. Bij witwassen wordt dit stelsel misbruikt om heimelijk crimineel geld te verplaatsen, bij het financieren van terrorisme kunnen via het financiële stelsel gelden worden overgemaakt om terroristische bewegingen financieel te ondersteunen. In het laatste geval wordt veelal ook heimelijkheid nagestreefd, waardoor inspiratie wordt gezocht bij de witwasmethodeken.

Juist het gebruik van dezelfde methodeken heeft ertoe geleid dat bij de opsporing van de financiering van terrorisme eveneens sterk geleund wordt op het anti-witwas-instrumentarium. Deze benadering wordt overigens niet in de laatste plaats ingegeven door de internationale initiatieven. De verschillende internationale gremia, zoals de Verenigde Naties, de FATF, de Europese Unie alsmede de Raad van Europa, benadrukken telkens de samenhang tussen witwassen en het financieren van terrorisme. Hieronder zal worden aangegeven welke mechanismen Nederland hanteert bij bestrijding van de financiering van terrorisme, voor zover deze betrekking hebben op het meldsysteem ingevolge de Wet MOT. Vervolgens worden de daarmee verband houdende wetswijzigingen toegelicht.

2.2 Aanpak financiering terrorisme; melding inzake bevroren tegoed

Een belangrijk instrument in de strijd tegen het financieren van terrorisme is de bevroering van tegoeden van terroristen en terroristische organisaties. Daarmee hangt telkens samen een verbod om activa ter beschikking

te stellen aan deze personen of organisaties dan wel te hunner behoefte financiële diensten te verrichten. De bevrozing van tegoeden vindt in Nederland plaats op grond van de Sanctiewet 1977 die daartoe verplicht voor zover internationale afspraken of instrumenten dit voorschrijven. Bekend zijn in dit verband VN-resolutie 1373 en de Europese bevrozingsverordening nr. 2580.

Ofschoon het bevrozen van de tegoeden op zichzelf reeds een effectief instrument kan zijn om financiering van terrorisme tegen te gaan, is zeker ook het volgen van (pogingen tot) transacties ten behoeve van of verband houdende met deze tegoeden een doeltreffend middel om financiële ondersteuners van het internationaal terrorisme op te sporen. De FATF heeft lidstaten daarom reeds in oktober 2001 aanbevolen financiële instellingen de plicht op te leggen tot rapportering van (voorgenomen) transacties die mogelijk kunnen duiden op de financiering van terrorisme. Van een dergelijke transactie is volgens de aanbeveling sprake wanneer daarbij personen, groepen of entiteiten betrokken zijn die internationaal in verband zijn gebracht met terrorisme.

Nederland heeft voormelde aanbeveling van de FATF geïmplementeerd met het Besluit van 11 oktober 2002 inzake het melden van transacties die zouden kunnen duiden op de financiering van terrorisme (Stb. 553). Dit besluit verplicht een financiële instelling die wordt verzocht financiële dienstverlening te verrichten ten behoeve van een internationaal als terroristisch gesignaleerde persoon of organisatie, tot melding daarvan aan het meldpunt. Aan de keuze voor het meldpunt als centraal aanspreekpunt ligt wederom de verwantschap in methodieken bij witwassen en de financiering van terrorisme ten grondslag. Een melding van een voorgenomen transactie ten behoeve van een internationaal als terroristisch gesignaleerde persoon of organisatie kan vervolgens leiden tot een onderzoek van het meldpunt als bedoeld in hoofdstuk II van de Wet MOT. Eventueel vloeit daaruit een doormelding aan de politie voort dat sprake is geweest van een voorgenomen verdachte transactie.

2.3 Aanpak financiering terrorisme; melding ongebruikelijke transactie

Transacties die mogelijk verband houden met het financieren van terrorisme kunnen ook los van het stelsel zoals hierboven beschreven, via het meldpunt bij de opsporingsautoriteiten belanden. In de eerste plaats zullen bij de financiering van terrorisme ook vaak gelden gebruikt worden die afkomstig zijn uit de opbrengsten van misdrijven. Hierbij valt te denken aan drugshandel, ontvoering, afpersing en wapenhandel. Vermoedt een meldende instelling dat een bepaalde transactie in verband kan worden gebracht met dit soort feiten, dan kan op grond van één van de witwasindicatoren het meldpunt worden ingelicht. Het meldpunt stelt zich zonodig in verbinding met de politie.

Een andere manier waarop een transactie het startpunt zou kunnen vormen voor een opsporingsonderzoek naar de financiering van terrorisme, is door de veredeling van informatie uit gemelde ongebruikelijke transacties die in het register van het meldpunt zijn opgenomen. Uit een dergelijke veredeling van gegevens, waarbij ook bestandsvergelijking met politieregisters plaatsvindt, kan vervolgens het redelijk vermoeden voortvloeien dat een bepaalde (rechts)persoon zich schuldig heeft gemaakt aan het financieren van terrorisme.

Een derde mogelijkheid die het meldingssysteem van de Wet MOT biedt voor de opsporing van het financieren van terrorisme is de meest rechtstreekse, namelijk met behulp van een indicator van terrorismefinanciering. Is een meldende instelling van oordeel dat een transactie mogelijk in verband zou kunnen staan met de financiering van terrorisme dan zal deze na melding direct onder de aandacht van de opsporingsautoriteiten moeten worden gebracht.

Tot slot kan nog worden gewezen op de bevoegdheid van de officier van justitie zich te richten tot het meldpunt met het verzoek te bezien of zijn opsporingsinformatie, wanneer zij gelegd wordt naast gemelde ongebruikelijke transacties, reden kan vormen voor het hoofd van het meldpunt om een of meer transacties alsnog als verdacht door te melden. Ook deze laatste voorziening kan een bijdrage leveren aan de opsporing van feiten die verband zouden kunnen houden met het financieren van terrorisme.

2.4 Explicitering van de doelstelling

In voorgaande paragrafen is beschreven op welke verschillende manieren gebruik wordt gemaakt van de anti-witwas wetgeving om (ook) de financiering van terrorisme te voorkomen en op te sporen. Hierbij zij opgemerkt dat de bestaande wetgeving daartoe reeds de ruimte biedt. Het eerdergenoemde besluit van 11 oktober 2002, dat overigens gebaseerd is op de Sanctiewet 1977, vormt daarvan een voorbeeld. Voorts wordt gewezen op de ruime taakstelling van het meldpunt in artikel 3, onderdeel a, van de Wet MOT.

Het wordt desalniettemin wenselijk geacht ook in de wet zelf tot uitdrukking te brengen dat het meldsysteem zowel is gericht op het voorkomen van het misbruiken van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het bestrijden van het witwassen zelf, als op het voorkomen van het misbruiken van het financiële stelsel voor de financiering van terrorisme en de bestrijding van de financiering van terrorisme zelf.

Voorgesteld wordt explicitering van de doelstelling van de Wet MOT vorm te geven door in het taakstellende artikel 3, onderdeel a, nader te preciseren dat de zgn. veredelingstaak van het meldpunt de voorkoming en opsporing beoogt van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen misdrijven. Bovendien wordt in de aanhef van het taakstellende artikel verduidelijkt dat het meldpunt zijn taken dient uit te voeren met het oog op de voorkoming en opsporing van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Verder worden in navolging van de wijziging van artikel 3, onderdeel a, vergelijkbare wijzigingen voorgesteld in de artikelen 3, onderdeel f, en 17 en 17a.

3 Verbetering effectiviteit

3.1 Inleiding

Een instelling meldt een transactie die aan de hand van subjectieve of objectieve indicatoren als ongebruikelijk kan worden aangemerkt. Een dergelijke transactie kan door het meldpunt als verdacht worden doorgemeld indien eigen onderzoek, vergelijking met politiebestanden of verzoeken van de landelijk officier van justitie daartoe aanleiding geven. Het bestaande percentage van als verdacht doorgemelde transacties (21%) vormt aanleiding tot het doen van voorstellen tot verbetering van de kwaliteit van de melding.

Verbetering van de kwaliteit van de melding wordt in de eerste plaats beoogd door doelgerichte normering. Het aantal indicatoren wordt verminderd en waar mogelijk wordt overgegaan naar een risicogebaseerd systeem.

In de tweede plaats wordt voorgesteld de meldtermijn te concretiseren waardoor de bruikbaarheid van de melding wordt verhoogd. Tot slot kan versterking van het toezicht en de handhaving een bevorderende werking hebben op de kwaliteit van de melding. Deze drie elementen worden hieronder nader belicht.

3.2 Indicatorenstelsel

Op dit moment verrichten meldende instellingen een groot deel van hun meldingen op grond van objectieve indicatoren. Transacties die aan bepaalde indicatoren voldoen, dienen aan het meldpunt gemeld te worden, ongeacht de vraag of de meldende instelling zelf van mening is dat de transacties verdacht zijn. De indicatoren zijn vastgelegd in lange lijsten op basis waarvan wordt vastgesteld of een transactie gemeld moet worden. Dat levert een groot aantal «loze» meldingen op, meldingen van transacties die op zich voldoen aan de desbetreffende indicator(en), maar die niets met witwassen van doen hebben. Er kunnen immers legitieme redenen zijn om transacties te verrichten die ongebruikelijk zijn.

Om de effectiviteit van het systeem als geheel te verhogen wordt beoogd het aantal meldingen te verminderen. Daartoe zal voor het merendeel van de meldende instellingen de nadruk niet langer liggen op de objectieve kenmerken van een transactie. Het eigen oordeel van de instelling over de desbetreffende transactie zou voorop moeten staan. Teneinde zich een dergelijk oordeel te kunnen vormen, dient de meldende instelling wel over voldoende informatie te beschikken: informatie over de cliënt, over de transactie en, meer in het algemeen, over de kwetsbaarheid voor misbruik van de sector waarin de instelling werkzaam is. Deze kennis is niet bij iedere meldende instelling aanwezig. De aard van de dienstverlening en de relatie met een cliënt zijn bepalend. Een bank of een advocaat heeft vanwege de soort dienstverlening nu eenmaal meer kennis van de cliënt en inzicht in de achtergrond van een transactie dan een juwelier of een geldwisselaar. Eerstgenoemde groep melders heeft daarom ook meer aanknopingspunten om te kunnen beoordelen of een transactie mogelijk verband houdt met witwassen of de financiering van terrorisme dan laatstgenoemde groep. Anderzijds zal, voor die groepen waarvoor de objectieve indicatoren leidend blijven, zoals de handelaren in grote waarde, de objectieve meldgrens worden verhoogd. De huidige meldgrens van € 15 000 contant levert te veel meldingen op die voor de opsporingsinstanties niet van belang zijn.

Voorgesteld wordt de overgang van objectieve naar subjectieve indicatoren vooral daar te leggen waar het, gegeven de aard van de door de meldende instelling aangeboden diensten, verantwoord is. De informatiepositie van die groepen meldende instellingen maakt een dergelijke overgang mogelijk. Voldoende kennis is het uitgangspunt. Consequentie van bovenstaande benadering is dat objectieve indicatoren waarvan in het verleden is gebleken dat ze weinig (door)meldingen genereren, zullen worden geschrapt. Daarmee zullen ook de administratieve lasten verbonden aan het gebruik van die indicatoren, komen te vervallen.

Het voorgaande brengt aldus mee dat voor de meeste melders het zwaartepunt zal verschuiven naar het melden op basis van subjectieve indicatoren. Volledig subjectief melden ligt minder in de rede als het gaat om zogenaamde money transfers en transacties als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, sub 7°, van de Wet MOT.

De voorgenomen beleidswijziging gaat slechts gepaard met een geringe wetswijziging. Voorgesteld wordt in artikel 8 van de Wet MOT tot uitdrukking te brengen dat rechtstreekse vaststelling van de indicatoren bij algemene maatregel van bestuur regel is. De hieraan voorafgaande opneming van de indicatoren in een ministeriële regeling, zoals thans wettelijk vereist, wordt dan gereserveerd voor uitzonderlijke, spoedeisende gevallen.

3.3 Doorlooptijd melding

De reden om een instelling te verplichten een ongebruikelijke transactie zo spoedig mogelijk te melden ligt in het gebruik voor de opsporing. Hoe recenter de informatie waar de politie over beschikt, des te bruikbaar is deze voor de opsporing. Het wetslagen van de zogenoemde «hit and run money laundering-onderzoeken» is bijvoorbeeld toe te schrijven aan het feit dat de meldende instellingen de transactie zo snel melden dat de politie direct in actie kan komen en ter plekke de betrokkene kan aanhouden.

Een tijdige melding is derhalve essentieel voor de effectiviteit van het meldsysteem. Om die tijdigheid wettelijk te borgen is de inspanningsverplichting van «het onverwijld melden» in artikel 9 van de Wet MOT nu nader geconcretiseerd. Deze concretisering behelst de opnemings van een uiterste termijn voor het melden van een ongebruikelijke transactie. Uit consultaties bij de meldende instellingen is gebleken dat daarvoor een periode van veertien dagen redelijk en haalbaar is. Deze periode begint te lopen vanaf het moment dat de instelling – eventueel na verder intern onderzoek – heeft vastgesteld dat het om een ongebruikelijke transactie gaat. Dit betekent overigens niet dat voor het doen van elke melding deze periode gegeven is. Veertien dagen geldt als uiterste termijn voor het melden van die transacties die gelet op hun aard dermate complex zijn dat eerdere kennisgeving aan het meldpunt niet mogelijk is. De verwachting is voorts dat de versterking van het toezichtinstrumentarium een bevorderend effect heeft op de verkorting van de meldtijden.

3.4 Toezicht

In 2002 zijn toezichthouders aangewezen op de naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit de Wid en de Wet MOT. Tot invoering daarvan is besloten omdat de handhaving van beide wetten in eerste instantie preventief van aard zou moeten zijn. De handhaving dient voornamelijk gericht te zijn op een adequate administratieve organisatie en interne controle. De organisatie van een meldende instelling moet zodanig zijn dat daarvoor verantwoordelijke medewerkers in staat gesteld worden een ongebruikelijke transactie te herkennen en te melden aan het meldpunt.

Toezicht op de naleving van de voorschriften van de Wid en de Wet MOT is wezenlijk anders van aard dan prudentieel of gedragstoezicht. Waar prudentieel toezicht zich richt op de soliditeit van een financiële instelling en gedragstoezicht ziet op het gedrag van een dergelijke instelling tegenover marktpartijen, is toezicht uit hoofde van de Wet MOT er in de eerste plaats op gericht om gezamenlijk (dat wil zeggen toezichthouders, meldpunt en meldende instellingen) op effectieve wijze het witwassen van criminele gelden te bestrijden.

Ook de FATF stelt dat maatregelen om witwassen van geld tegen te gaan des te effectiever zijn wanneer zij worden genomen samen met financiële instellingen. Ter handhaving van de Wet MOT moet de administratieve organisatie en interne controle van een meldende instelling zodanig zijn dat daarvoor verantwoordelijke medewerkers in staat gesteld worden een ongebruikelijke transactie te herkennen en onmiddellijk te melden aan het meldpunt, al dan niet via een intern meldpunt, en bovendien dient deze handelwijze te worden vastgelegd. Eerder is al ingegaan op directe informatievoorziening vanuit het meldpunt. Die informatie is complementair aan reeds aanwezige achtergrondkennis van de werknemer, over witwassen in het algemeen en de kwetsbaarheid daarvoor van de sector waarin hij werkzaam is.

Om de kennis en de administratieve organisatie en interne controle bij een meldende instelling te waarborgen zal de toezichthouders de bevoegdheid gegeven worden hierover aanwijzingen te geven wanneer zij constateren dat een meldende instelling niet voldoet aan de wettelijke voorschriften. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij aanwijzingen kunnen geven aangaande de opleiding en training van werknemers. De toezichthouders zullen gedifferentieerd van deze bevoegdheid gebruik maken. Training en opleiding zijn immers belangrijker naarmate het eigen oordeel van een meldende instelling een grotere rol speelt in het meldgedrag.

Eerder is gewezen op de noodzaak onderscheid te maken tussen de verschillende groepen melders. Dat onderscheid moet ook worden gemaakt bij de informatievoorziening: informatie over de kwetsbaarheid van de ene sector hoeft voor de andere sector niet relevant te zijn. Daarom is met de invoering van het toezicht gekozen voor verschillende toezichthouders. Voor zover een toezichthouder al (financieel) toezicht uitoefent op een bepaalde sector, is ook het toezicht uit hoofde van de Wid en de Wet MOT aan die toezichthouder opgedragen. Waar dat niet het geval is, zoals bij de handelaren in zaken van grote waarde en de onafhankelijke beroepsbeoefenaars, ligt het toezicht in handen van respectievelijk de FIOD/ECD en het Bureau Financieel Toezicht. Deze beide toezichthouders hebben inhoudelijk de meeste affiniteit met de sectoren waarop toezicht wordt uitgeoefend.

Ofschoon, als gezegd, de nadruk ligt op preventie, moeten de toezichthouders wel middelen ten dienste staan om bij stelselmatige overtreding van wettelijke voorschriften te kunnen optreden. Tot dusver wordt overtreding van door de Wid en de Wet MOT gestelde voorschriften uitsluitend strafrechtelijk gesanctioneerd. Dat is in veruit de meeste gevallen – te late of onvolledige meldingen, onvolkomenheden bij de identificatie van cliënten of bij de registratie daarvan – een onevenredig zwaar middel. Een dwangsom of een bestuurlijke boete kan dan wel passend zijn, vooral wanneer de meldende instelling weigerachtig blijft zijn meldgedrag te verbeteren.

In de wetgevingspraktijk van de laatste tien jaar zijn, voortbouwend op het advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) van 1994, enige criteria ontwikkeld die een rol spelen bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. De keuze om aan de handhaving van de Wet MOT en de Wid vorm te geven door de invoering van een combinatie van een bestuursrechtelijk en strafrechtelijk instrumentarium kan ook in het licht van deze criteria, die laatstelijk op schrift zijn gesteld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht), gerechtvaardigd worden geacht (vgl. Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 118–119). Hierbij dient bedacht te worden dat het bestuursrechtelijk instrumentarium slechts zal worden ingezet in die gevallen waarin strafrechtelijke vervolging niet aan de orde of niet opportuun is. Het gaat met andere woorden om de gevallen waarin de te handhaven norm nog niet een zodanige normatieve lading heeft dat strafrechtelijke handhaving in aanmerking komt. Inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium ligt derhalve in de rede bij het (onterecht) niet melden van een ongebruikelijke transactie of het achterweg laten van identificatie zonder dat sprake is malicieuze intenties. Het gaat bijgevolg om veel voorkomende overtredingen van geringe ernst die betrekkelijk eenvoudig zijn vast te stellen.

Te dezen wordt een uitzondering gemaakt voor de groep van meldende personen en instellingen die voor wat betreft bezwaren tegen hun handelen of nalaten onderworpen zijn aan tuchtrechtspraak, zoals de

advocaten, notarissen en accountants. Voor deze beroepsgroepen zal de toezichthouder, het Bureau Financieel Toezicht, in vergelijkbare gevallen bij de betreffende tuchtrechter een zaak aanhangig moeten maken. Reden om overtreding van de wettelijke voorschriften uit hoofde van de Wet MOT en deWid te handhaven door middel van het tuchtrecht is dat deze voorschriften geacht worden deel uit te maken van het beroepshandelen. Daarmee zijn klachten of bezwaren tegen dergelijk handelen in de uitoefening van het beroep onderworpen aan de voor deze beroepsgroepen wettelijk geregelde tuchtrechtspreek. Daarnaast zou onverkorte toepassing van de boete en dwangsbepalingen kunnen leiden tot samenloop van verschillende voorzieningen ter toetsing van het beroepshandelen. Het zou in een casus waarin sprake is van overtreding van bepaalde beroepsspecifieke tuchtnormen en van de Wet MOT, leiden tot situaties waarin zowel de tuchtrechter als de bestuursrechter zich ieder over een bepaald gedeelte van het feitencomplex zou moeten buigen. Een dergelijke samenloop zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen bij een geconstateerde overtreding door een advocaat van de boekhoudverordening 1998 (Stcrt. 2003, 194), waarbij tevens aan het licht komt dat de administratie betreffende de onder de Wet MOT vallende dienstverlening niet op orde is. De keuze voor een gesplitst handavingsregime zou in deze een onwenselijke divergentie in de hand werken ten aanzien van zowel de beoordeling van de normschending als de op te leggen sancties. De administratiefrechtelijke handhaving middels tuchtprocedures zal twee jaar na invoering worden geëvalueerd.

Uiteraard blijft het in alle gevallen wel mogelijk om strafrechtelijk op te treden, zoals in gevallen waarin een meldende instelling, ondanks waarschuwingen van de toezichthouder, weigerachtig blijft om zijn meldgedrag te verbeteren, dan wel moedwillig bepaalde transacties niet meldt die evident wel gemeld hadden moeten worden. Over de vraag welke overtredingen bestuursrechtelijk/tuchtrechtelijk en welke strafrechtelijk moeten worden afgedaan zal overleg plaatsvinden tussen het Openbaar Ministerie en de toezichthouders. Voor de handhaving van bepalingen uit de financiële toezichtswetten is een convenant opgesteld tussen het Openbaar Ministerie en de financiële toezichthouders, dat strafrechtelijk en bestuursrechtelijk of tuchtrechtelijk optreden op elkaar afstemt. Het ligt dan ook in de bedoeling de bepalingen uit de Wet MOT in dit convenant op te nemen.

Een bijzondere rol binnen de handhaving van de Wid en de Wet MOT komt toe aan de FIOD/ECD. Deze is zowel toezichthouder op de handelaren in zaken van grote waarde als opsporingsinstantie op grond van de Wet op de economische delicten. In lijn met het kabinetsstandpunt over het onderscheid tussen toezicht- en opsporingstaken (Kamerstukken II 1999/2000, 26 955, nr. 1) zijn deze taken organisatorisch gescheiden en ondergebracht in verschillende teams. Aldus wordt voorkomen dat administratieve bevoegdheden worden gebruikt voor opsporingsdoeleinden. Het team binnen de FIOD/ECD dat belast is met het toezicht op de handelaren in zaken van grote waarde verkeert derhalve niet in een wezenlijk andere positie dan de andere toezichthouders. Het kan gebruik maken van de hem ingevolge de Algemene wet bestuursrecht ter beschikking staande bevoegdheden en kan, indien de omstandigheden daartoe nopen, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. Waar de schending ernstig genoeg is, kan aangifte worden gedaan bij het team opsporing. Deze neemt het onderzoek dan verder ter hand.

4 Administratieve Lasten

4.1 Administratieve lasten meldende instellingen

De administratieve lasten die voortvloeien uit de Wet MOT zijn in de nulmeting van het ministerie van Financiën voor het jaar 2002 geschat op € 42,1 mln. Deze schatting, die gebaseerd is op de door de Nederlandse Vereniging van Banken opgegeven kosten van de grootbanken ten behoeve van de Wet MOT, is uit de volgende elementen opgebouwd:

Administratieve lasten banken € 20 632 320

Interne meldingen door medewerkers	240 000 meldingen, 30 minuten per melding à € 75 per uur	€ 9 000 000
Onderhoud IT-systeem	Gemiddeld € 200 000 per instelling voor de 5 grootbanken + € 200 000 voor de overige banken	€ 1 200 000
Centrale medewerkers voor behandeling interne meldingen (incl. doormelding aan het MOT)	Voor de 5 grootbanken 4 fte per bank alsmede 4 fte in totaal voor de overige banken; 1600 uur per fte à € 105 per uur	€ 4 032 000
Training	Afschrijving over 10 jaar éénmalige opleiding medewerkers à € 700 000 per grootbank = € 70 000 per grootbank p.j. Jaarlijks terugkerende opleidingen à €750 000 per jaar per grootbank. Totale trainingskosten € 820 000 per grootbank per jaar x 6 (5 grootbanken + overige banken meegeteld als één grootbank).	€ 4 920 000
Bewaarplicht	Voor de 5 grootbanken 2 fte per bank alsmede 2 fte in totaal voor de overige banken; 1600 uur per fte à € 75 per uur	€ 1 440 000
Medewerking verlenen aan toezicht op naleving van de Wet MOT	Voor de 5 grootbanken 64 uur per jaar per bank à € 105 per uur + 64 uur per jaar voor de overige banken	€ 40 320

Administratieve lasten overige instellingen (exclusief money transfers) € 13 754 880

Een verhouding 60:40 is verondersteld voor wat betreft de lasten van de banken ten opzichte van de lasten van de overige instellingen (exclusief money transfers). Wanneer uitsluitend naar het aantal meldingen gekeken wordt, ligt de verhouding dichter bij elkaar (te weten 56:44; van de 42 440 meldingen (exclusief money transfers) die het meldpunt in 2002 ontving, waren 23 758 meldingen afkomstig van banken). De meeste overige instellingen zijn echter kleinschaliger en hebben in vergelijking tot de banken per bedrijf te maken met veel minder meldingen. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de noodzaak van het instellen van een permanent intern meldpunt veel geringer zal zijn.

Administratieve lasten money transfers € 7 778 057

Het meldpunt ontving 94 899 meldingen van money transfers in 2002. Deze meldingen hebben vrijwel volledig (95%) plaatsgevonden op basis van de objectieve indicator dat het een transactie van meer dan € 2 000 betreft. Aangezien deze meldingen grotendeels automatisch gegenereerd worden, is verondersteld dat de lasten per melding van money transfer meldingen 10% bedragen van de kosten per melding van overige meldingen.

Vaste lasten versus variabele lasten

Uit bovenstaande schatting blijkt dat de administratieve lasten van de Wet MOT zich geenszins rechtvaardigen met het aantal meldingen ontwikkelen. De kosten voor training, automatisering en het verlenen van medewerking aan toezicht kunnen min of meer als vaste kostenpost worden

beschouwd. Uitgaande van het gegeven dat er een rechtstreekse relatie is tussen het aantal interne meldingen dat een instelling verzamelt en het aantal meldingen dat uiteindelijk aan het MOT wordt gemeld, zouden de overige kosten (kosten interne meldingen, kosten centrale medewerkers intern meldpunt, kosten bewaarplicht) als variabele kosten aangemerkt kunnen worden – in totaal € 14,7 miljoen. De variabele kosten van een melding aan het MOT (exclusief money transfers) bedragen dan € 609 per melding (14,7 miljoen gedeeld door 23 758 meldingen).

Wat betreft money transfers is de huidige werkwijze van dien aard (de money transfer instellingen melden dagelijks – als een vaste dagelijkse handeling – op geautomatiseerde wijze alle transacties die aan de meldcriteria voldoen) dat de geschatte € 7 778 057 aan administratieve lasten als vaste lasten beschouwd moeten worden.

4.2 Minder meldingen, minder lasten

Het departementale plan van het ministerie van Financiën voor de administratieve lastenverlichting beoogt de administratieve lasten van de Wet MOT met 50% te verminderen. Deze vermindering moet worden gerealiseerd door het stelsel zodanig aan te passen, dat instellingen uitsluitend apert ongebruikelijke transacties melden en het aantal meldingen terugloopt tot enkele duizenden meldingen.

Ontwikkeling aantal meldingen

	1999	2000	2001	2002	2003
Banken	8 124	10 094	14 517	23 758	23 908
Overige melders (excl. moneytransfers)	15 966	12 689	18 736	18 682	29 754
Melders (excl. money transfers)	24 090	22 783	33 253	42 440	53 662
Moneytransfers	20 989	25 087	42 832	94 899	123 495
Totaal	45 079	47 870	76 085	137 339	177 157

Het onderhavige wetsvoorstel creëert de basis voor de overstap van een stelsel dat nu nog grotendeels regel-gebaseerd is (meldingen vinden grotendeels plaats op basis van objectieve indicatoren) naar een risico-georiënteerd stelsel, waarin de meldplichtige instellingen een eigen afweging kunnen en moeten maken van de transacties die meldenswaardig zijn. Op basis van dit wetsvoorstel zullen immers nieuwe indicatoren-regelingen worden vastgesteld, waaruit de huidige objectieve indicatoren zo veel mogelijk zullen worden verwijderd. De uiteindelijke lastenbesparing zal dus worden geboekt op het moment dat de nieuwe indicatorenregeling wordt ingevoerd.

Bij de vaststelling van de indicatoren voor de juridische beroepsgroepen is al op deze stelselwijziging vooruitgelopen; de voornaamste indicator voor de juridische beroepsgroepen is de subjectieve indicator «transacties waarbij aanleiding is om te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen». De eerste resultaten van deze aanpak zijn bemoedigend te noemen. Het meldpunt heeft van deze vrij omvangrijke groep meldplichtige instellingen (naar schatting 20 000 instellingen) in 2003 (vanaf 1 juni 2003 toen de meldplicht voor deze groep werd ingevoerd) 51 meldingen ontvangen, waarvan maar liefst 55% door het meldpunt als verdacht werd aangemerkt.

Om de nagestreefde 50% vermindering van administratieve lasten te bereiken, zou het nieuwe indicatorenstelsel ertoe moeten leiden dat het aantal meldingen (exclusief moneytransfer meldingen) teruggebracht wordt tot ongeveer 10 000 meldingen per jaar (32 000 meldingen minder

dan in peiljaar 2002). De besparing zou dan € 19,5 mln (32 000 x € 609) bedragen.

4.3 Administratieve lasten verbonden aan nieuwe wetsbepalingen

Afgezien van de invoering van een nieuw indicatorenstelsel bevat het wetsvoorstel een aantal andere bepalingen die eveneens van invloed kunnen zijn op de administratieve lasten die voortvloeien uit de Wet MOT. Het gaat om de volgende wijzigingen.

Bestrijding terrorismefinanciering

Verwacht wordt dat het aantal meldingen dat specifiek met betrekking tot terrorismefinanciering wordt gedaan, beperkt blijft. Een instelling zal immers meestal niet in staat zijn een onderscheid te maken tussen ongebruikelijke transacties met het oog op het witwassen van criminele gelden of ongebruikelijke transacties met het oog op het financieren van terrorisme. Verondersteld wordt dat het meldpunt 250 meldingen per jaar specifiek met het oog op terrorismefinanciering zal ontvangen. De administratieve lasten hiervan bedragen € 152 250 per jaar.

Artikel I, onderdeel D

De concretisering van de uiterste meldtermijn brengt geen structurele administratieve lasten met zich mee. Zeker in het licht van een radicale afname van het aantal MOT-meldingen, moeten instellingen in staat worden geacht zonder bijzondere inspanningen aan de meldtermijn te kunnen voldoen. Wel zal de invoering van een uiterste meldtermijn – voorzover meldplichtige instellingen achterstanden in hun meldingen hebben – tot een eenmalige toename van de administratieve lasten leiden. De gemiddelde meldtermijn van instellingen bedraagt nu nog circa 30 dagen, 16 dagen meer dan straks is toegestaan. Op grond hiervan zou de achterstand bij meldplichtige instellingen geschat kunnen worden op 2 385 meldingen (16/360 x 53 662 meldingen). De éénmalige kosten om deze achterstand weg te werken bedragen dan € 1,5 mln. (2 385 x € 609).

Artikel I, onderdelen G en H

De administratieve lasten verbonden aan de invoering van het toezichthoudersinstrumentarium zijn in principe nul. Een aanwijzing van de toezichthouder veroorzaakt weliswaar lasten voor een meldende instelling, doch een instelling zal alleen met een aanwijzing geconfronteerd worden indien zij zich niet aan de verplichtingen gehouden heeft die uit de wet voortvloeien, aangezien de toezichthouders het instrumentarium alleen kunnen inzetten bij een geconstateerde normschending.

5 Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I (Wet MOT)

A

Deze wijziging betreft een louter taalkundige correctie.

B (artikel 3, aanhef en onderdelen a, c, f en g)

De voorgestelde wijzigingen van artikel 3, aanhef, en onderdeel a, houdt verband met het expliciteren van de voornaamste doelstelling van de wet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2 van deze toelichting. Hier zij nog opgemerkt dat het witwassen van geld en heling is strafbaar gesteld in de artikelen 416, 417, 417bis, 420bis, 420ter en 420quater van het Wetboek van Strafrecht. Met het oog op het voorkomen en opsporen van de financiering van terrorisme zal in de lijst ook naar de

misdrijven als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht (terroristische misdrijven) worden verwezen.

Onderdeel c wordt gewijzigd teneinde de regeling inzake de terugkoppeling van de resultaten van gemelde transacties te verbeteren. Het voorstel houdt in dat meldende instellingen worden geïnformeerd over wijze waarop een als verdacht doorgemelde transactie is afgehandeld. Voor de vormgeving van deze regeling zal worden aangesloten bij de voorschriften op grond waarvan de politie in kennis wordt gesteld over afdoening van zaken door het Openbaar Ministerie.

Daarnaast wordt voorgesteld het meldpunt in onderdeel g een nieuwe taak toe te bedelen, inhoudende het verschaffen van inlichtingen aan de toezichthoudende personen en instellingen omtrent het meldgedrag van een bepaalde meldende instelling. Van die bevoegdheid kan alleen in uitzonderingsgevallen gebruik worden gemaakt, namelijk wanneer het meldpunt of de desbetreffende toezichthouder vermoeden dat die instelling de meld- of identificatieplicht niet goed naleeft. Het meldpunt kan dan eigener beweging de toezichthouder informeren over het meldgedrag van die instelling. Hierbij moet tevens gedacht worden aan het overtreden van artikel 10, tweede lid, van de Wet MOT. Indien degene aan wie krachtens artikel 10, eerste lid Wet MOT gegevens of inlichtingen zijn gevraagd deze niet verstrekt, kan het meldpunt dit aan de toezichthouder melden. Anderszids is het mogelijk dat een toezichthouder, naar aanleiding van een bezoek aan een meldende instelling, van mening is dat de informatie, die de instelling heeft verschaft aangaande de door haar gedane meldingen, onjuist is. In dat geval kan die informatie geverifieerd worden bij het meldpunt. In dit verband wordt ook gewezen op artikel 9, derde lid, van de wet op grond waarvan een instelling verplicht is de meldgegevens te bewaren gedurende vijf jaar na het tijdstip van het doen van de melding. Het meldpunt kan derhalve informatie verstrekken over het meldgedrag van een bepaalde meldende instelling, maar niet over de inhoud van die meldingen (individuele transactiegegevens en subjectinformatie). Die informatie is voor de beoordeling van het meldgedrag of de vormgeving van het beleid ook niet noodzakelijk. Hiermee blijft ook de zogenaamde buffer functie van het meldpunt gewaarborgd. Dit laat onverlet dat een toezichthouder, op bezoek bij een meldende instelling, ter plekke wel inzicht moet hebben in de onder de wettelijke regeling vallende transacties, zodat hij met behulp van steekproeven kan vaststellen of die instelling voldoet aan de meldplicht.

C (artikel 8)

De wijziging van artikel 8 houdt verband met de overgang van objectieve naar subjectieve indicatoren. De wijziging maakt het mogelijk de indicatoren eerst bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Onder het huidige regime dient een indicator eerst bij ministeriele regeling te worden vastgesteld waarna de indicator binnen zes maanden door een algemene maatregel van bestuur bekrachtigd kan worden. Deze regeling gaat ervan uit dat de indicatoren snel van kracht moeten kunnen worden verklaard, zodat direct kan worden ingespeeld op de laatste ontwikkelingen. Met de invoering van een risico-gebaseerd meldsysteem is dit niet langer een eerste vereiste. Voorgesteld wordt overigens de mogelijkheid te laten bestaan om indicatoren voor korte tijd bij ministeriële regeling vast te stellen (tweede lid). Deze kunnen dan later weer bij algemene maatregel van bestuur worden bekrachtigd.

In uitzonderlijke gevallen kan het noodzakelijk zijn direct indicatoren vast te stellen als uit gegevens van opsporingsdiensten blijkt dat er een zwaarwegend belang is om op korte termijn te reageren op nieuwe vormen van witwassen of terrorismefinanciering. Het ligt in de rede dat het in dergelijke gevallen objectieve indicatoren betreft.

D (artikel 9)

De wijziging van het eerste lid van artikel 9 strekt ertoe het begrip «onverwijld» voor het doen van een melding te concretiseren door middel van het opnemen van een uiterste meldtermijn. In paragraaf 3.3 is hierop reeds ingegaan, zodat op deze plaats met een verwijzing kan worden volstaan. De aanpassing van het derde lid is technisch van aard. Het is onnodig terug te verwijzen naar de definitiebepaling van artikel 1, eerste lid, onder a.

E (artikel 12)

Het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 12 beogen verschillende situaties te regelen. Het voorgestelde eerste lid biedt vrijwaring tegen een strafrechtelijke vervolging ter zake van witwassen of heling en zal ruimere toepassing krijgen wanneer dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven (de bepaling zal bijvoorbeeld ook van toepassing zijn op het financieren van terrorisme). Dit eerste lid heeft betrekking op het correct melden ingevolge de artikelen 9 of 10 Wet MOT. Om die reden wordt de zinsnede «in overeenstemming met» gebezigd.

Het voorgestelde tweede lid ziet op vrijwaring in verband met een inbreuk op een geheimhoudingsplicht indien meldplichtigen informatie verstrekken aan het MOT. De ruimere redactie is nodig omdat de toepasbaarheid van de vrijwaring zich niet zozeer richt op situaties waarin «in overeenstemming met» de artikelen 9 of 10 Wet MOT is gemeld, maar juist vooral ziet op de uitzonderlijke gevallen waarin melding krachtens de indicatoren niet behoefde plaats te vinden. Het gaat om situaties waarbij beroepsbeoefenaars (advocaten, notarissen) zijn betrokken op wie een geheimhoudingsplicht rust en die gegevens hebben verstrekt in de redelijke veronderstelling dat uitvoering wordt gegeven aan de artikelen 9 of 10 van de Wet MOT. Is daarvan sprake, dan kan betrokkene niet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld ter zake van overtreding van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

F (artikelen 17 en 17a)

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 17 en 17a hangen samen met de eerder besproken explicitering van de doelstelling van de Wet MOT. Verwezen wordt naar paragraaf 2 van deze memorie van toelichting, alsmede naar de toelichting op de wijziging van artikel 3, onderdeel a.

G (artikel 17b)

Ingevolge dit artikel worden verschillende rechtspersonen belast met het toezicht op de naleving van de Wet MOT. Hoofdstuk 5 (handhaving) afdeling 5.2 (toezicht op de naleving) van de Algemene wet bestuursrecht is vervolgens van toepassing op de personen werkzaam bij die rechtspersoon, die de facto het toezicht uitoefenen. Deze bepaling is thans van belang voor De Nederlandsche Bank (een naamloze vennootschap), de Autoriteit Financiële Markten (een stichting) en het Bureau Financieel Toezicht (een stichting).

Voor het overzicht zij op deze plaats nog verduidelijkt dat de Nederlandse Bank als toezichthouder fungeert voor kredietinstellingen, trustkantoren, verzekeraars, instellingen die creditcards uitgeven, geldtransactiekantoren en casino's. De Autoriteit Financiële Markten is belast met deze taak voor zover het betreft de beleggingsinstellingen, effecteninstellingen en tussenpersonen die bemiddelen bij het sluiten van een verzekering. De FIOD-ECD houdt toezicht op de grootwaardehandelaren en de bemiddelaars in onroerende goederen terwijl het Bureau Financieel Toezicht optreedt, als toezichthouder voor advocaten, notarissen en gelijk-

soortige juridische beroepen alsmede accountants, belastingadviseurs en andere zelfstandige bedrijfseconomische of fiscale beroepsbeoefenaars.

H (artikelen 17c tot en met 17u)

Voor een toelichting op het voorstel tot invoeging van de artikelen 17c tot en met 17u wordt in eerste plaats verwezen naar paragraaf 3.4 van deze memorie. Genoemde artikelen komen inhoudelijk vrijwel overeen met een aantal artikelen van de wet van 28 oktober 1999, houdende opneming in de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet inzake de wisselkantoren, de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 en de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, van bepalingen betreffende handhaving door middel van een dwangsom of een bestuurlijke boete en van bepalingen betreffende de rechtsgang (Stb. 509). Voor een toelichting op deze artikelen wordt korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij de eerdergenoemde wet.

In de herziene 40 aanbevelingen stelt de FATF in aanbeveling 31 dat de toezichthouders over dezelfde instrumenten moeten beschikken voor de handhaving van anti-witwas regelgeving als hen ook ten dienste staan voor de handhaving van prudentiële wetgeving. Voor de vormgeving van de boete en dwangsbepalingen is derhalve aansluiting gezocht bij de bepalingen zoals deze ook van kracht zijn onder de financiële toezichtswetten. Waar de strafrechtelijke handhaving nog slechts van belang is voor uitzonderlijke gevallen (en meestal gepaard zal gaan met een vervolging voor witwassen) zal de toezichthouder een belangrijker rol gaan spelen.

De dwangsom en de bestuurlijke boete zijn twee onderscheiden bestuurlijke handhavingmiddelen. De keuze van het meest effectieve handhaving-instrument 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 die ertoe strekt 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 de instelling 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.

Ten aanzien van artikel 17e wordt nog opgemerkt dat de hoogte van de boete op een vergelijkbare wijze wordt vastgesteld als bij de financiële toezichtswetten, namelijk door vermenigvuldiging van een tarief met bijbehorende factor. Boetes zullen kunnen worden opgelegd voor overtreding van artikelen 9 (de meld- en bewaarplicht), 10 (de verplichting verdere informatie te verschaffen), artikel 17u (aanwijzing) en 19 (de geheimhoudingsplicht). Ofschoon de boetebepalingen gelden voor overtredingen van verschillende artikelen waarin andersoortige verplichtingen zijn neergelegd – zoals de verplichting om een ongebruikelijke transactie te melden verschilt van de verplichting om die melding geheim te houden –, is gemeend dat hier kan worden volstaan met één tarief omdat de ernst van de overtreding goed vergelijkbaar is. Voor de hoogte van dit tarief is aangesloten bij de boeteregeling onder de Sanctiewet 1977, op grond waarvan het niet melden van voorgenomen transacties van personen die gerela-

teerd kunnen worden aan (de financiering van) terrorisme. Daarvoor is een éénvormig tarief vastgesteld. Dat is in dit voorstel overgenomen. De factor waarmee het tarief moet worden vermenigvuldigd, is in de eerste plaats afhankelijk gesteld van de soort van instelling die de regels overtreedt. Vervolgens wordt nader gedifferentieerd naar gelang van het balanstotaal, het eigen vermogen, de opbrengst of de omzet van een instelling. Voor de instellingen die al onder de financiële toezichtswetten vallen en waarvoor uit dien hoofde ook boete- en dwangsbepalingen van kracht zijn, is de categorie-indeling uit de betreffende toezichtswet overgenomen. Voor speelcasino's en creditcardmaatschappijen is aangesloten bij de regeling zoals deze geldt voor de geldtransactiekantoren. Voor de andere instellingen, zoals de juridische- en belastingadviseurs en de handelaren in zaken van grote waarde is aangesloten bij de categorie-indeling zoals deze voor de trustkantoren krachtens de Wet toezicht trustkantoren van kracht is.

Aan het administratiefrechtelijk instrumentarium is nog een bepaling toegevoegd betreffende de aanwijzingsbevoegdheid van de toezichthouder. Wanneer een toezichthouder constateert dat een bepaalde instelling structureel tekortschiet in de nakoming van de meld- of identificatieplicht, kan de toezichthouder aan die instelling aanwijzingen geven voor de administratieve organisatie en interne controle van die instelling. Deze zijn immers voorwaarde voor een goed functionerend meldsysteem. Stelselmatige gebreken in het meldsysteem zullen daarom vaak te herleiden zijn tot gebreken in de administratieve organisatie en interne controle.

Een andere mogelijke oorzaak voor een structureel niet functionerend meldsysteem is dat de werknemers van een meldende instelling zich niet voldoende bewust zijn van de witwasrisico's in de betreffende bedrijfstak. Ingeval de toezichthouders dit constateert, kan hij de betreffende instelling aanwijzingen geven aangaande de training en opleiding van die werknemers.

ARTIKEL II (Wid)

A (artikel 1, derde lid)

De toevoeging van het derde lid wordt voorgesteld om artikel 1 van de Wid op dit punt gelijk te doen luiden als artikel 1 van de Wet MOT. De wet wordt hiermee ook in overeenstemming gebracht met de praktijk: immers zolang het een advocaat of notaris niet duidelijk is voor welke dienstverlening een cliënt zich tot hem wendt, zal hij zich niet gehouden voelen aan de identificatieverplichting ingevolge deze wet. Zie hierover ook Kamerstukken I 2001/2002, 28 018, nr. 116b.

C (artikelen 8b tot en met 8s)

Nu bestuursrechtelijke handhaving voorgesteld wordt betreffende de naleving van de voorschriften van de Wet melding ongebruikelijke transacties, ligt het in de rede dit instrumentarium ook in te voeren ter handhaving van de bepalingen die zijn opgenomen in de Wet identificatie bij dienstverlening. Onderhavige artikelen strekken daartoe.

De voorgestelde artikelen 8b tot en met 8s komen materieel overeen met de voorstellen voor de artikelen 17c tot en met 17t van de Wet melding ongebruikelijke transacties, met dien verstande dat de handhaving ingevolge de eerstgenoemde bepalingen zich richt op de naleving van de artikelen 2, eerste lid, tweede en zevende lid, 4, eerste en tweede lid, 5, eerste tot en met vierde lid en zesde lid, 6, 7 en 8, van de Wet identificatie bij dienstverlening. Voor een nadere toelichting op de artikelen 8b tot en

met 8s wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting op Artikel I, onderdelen G en H.

ARTIKELN III en IV

Deze artikelen beogen zeker te stellen dat de voorgestelde artikelen 17j, eerste lid, en 17p, eerste lid, van de Wet melding ongebruikelijke transacties tijdig in overeenstemming worden gebracht met de aanpassingen als gevolg van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening).

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner