

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. 5**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 november 2004 en het nader rapport d.d. 31 januari 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 oktober 2004, no. 04.003790, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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, met memorie van toelichting.*

*Met het wetsvoorstel wordt een verduidelijking beoogd van de doelstelling van de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid), alsmede het verbeteren van de effectiviteit van het meldsysteem en het terugdringen van administratieve lasten.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer enkele opmerkingen met betrekking tot de verruimde doelstelling van de evengenoemde wetten en de wijziging van het meldsysteem. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee enige aanpassing behoeft.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 oktober 2004, nr. 04.003790, machtigde Uw Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 november 2004, nr. W06.04.0495/IV, bied ik U hierbij mede namens mijn ambtsgenoot van Justitie, aan.

In reactie op het advies van de Raad van State merk ik het volgende op, waarbij de volgorde van de punten wordt aangehouden, zoals die door de Raad is gehanteerd.

#### *1. Explicitering verruimde doelstelling*

*Blijkens de toelichting, paragraaf 2.4, wordt het wenselijk geacht ook in de wet zelf tot uitdrukking te brengen dat het meldsysteem van de Wet MOT niet meer alleen moet zijn gericht op het voorkomen van het misbruiken van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het bestrijden van het witwassen zelf, maar ook op het voorkomen van het misbruiken van het financiële stelsel voor de financiering van terrorisme en de bestrijding van de financiering van terrorisme zelf. Gelet daarop wordt voorgesteld de explicitering van de verruimde doelstelling van de Wet MOT vorm te geven door aanpassing van het taakstellende artikel 3, aanhef en onder a.*

*Deze bepaling spreekt thans, als eerste van de taken van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, in termen van «.. de voorkoming en opsporing van misdrijven».*

*Blijkens de toelichting zou nader moeten worden gepreciseerd dat de zogenoemde veredelingstaak van het meldpunt de voorkoming en opsporing beoogt van «bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen misdrijven». De tekst van de aangehaalde bepaling is in het voorstel dienovereenkomstig aangepast. Blijkens de toelichting zou daarmee tevens een zekere flexibilisering worden aangebracht, waardoor de mogelijkheid bestaat nieuwe vormen van criminaliteit onder het aandachtsgebied van het meldpunt te laten vallen. De Raad vermag niet in te zien hoe de voorgestelde aanpassing van de genoemde bepaling kan worden gezien als een verruiming en als een bijdrage tot flexibilisering. Immers, de nog vigerende bepaling is ruimer geformuleerd dan thans wordt voorgesteld doordat deze geen enkele beperking levert naar soorten misdrijf, noch voorziet in de mogelijkheid van zo'n beperking. Het college adviseert de tekst van de wet en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen. Dit zou kunnen gebeuren door de in paragraaf 2.4 van de toelichting verwoorde dubbele doelstelling in de tekst van de wet op te nemen of tot uitdrukking te laten komen.*

#### **1. Explicitering verruimde doelstelling**

De Raad van State merkt op niet in te kunnen zien hoe de voorgestelde aanpassing van het taakstellende artikel 3, aanhef en onder a, van de Wet melding ongebruikelijke transacties (hierna: Wet MOT), kan worden beschouwd als een verruiming en als een bijdrage tot flexibilisering. De Raad grondt dit oordeel op het gegeven dat de nog vigerende bepaling ruimer is geformuleerd dan thans wordt voorgesteld.

Dit standpunt van de Raad kan in zoverre worden gedeeld dat inderdaad de huidige globale taakstelling van het meldpunt in de Wet MOT ruimte laat voor de opvatting dat ook zonder aanpassing van de wet het meldingssysteem gebruikt kan worden als instrument voor de opsporing van alle soorten misdrijven. De wet is thans nadrukkelijk verbonden met de bestrijding van witwassen. Beoogd wordt de bredere doelstelling, mede om klaarheid te verschaffen aan internationale gremia als de FATF, te expliciteren door uitdrukkelijk in de wet te bepalen dat het meldingssysteem tevens strekt tot het voorkomen en opsporen van het financieren van terrorisme. Wetstechnisch wordt dit tot uitdrukking gebracht door in de taakstelling voor het meldpunt te bepalen dat het meldpunt belast is met het verzamelen, veredelen etc. van gegevens ter voorkoming en opsporing van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen misdrijven. In deze algemene maatregel van bestuur kan vervolgens naast witwassen en heling de reeks van misdrijven die het financieren van terrorisme omvat, worden opgesomd. Overeenkomstig het advies van de Raad is de aanhef van artikel 3 in die zin aangepast dat ook daaruit de hierboven vermelde dubbele doelstelling van de wet kan worden afgeleid.

#### **2. Verbetering effectiviteit; vermindering administratieve lasten**

*Blijkens paragraaf 3.1 van de toelichting wordt beoogd de kwaliteit van de melding op grond van de bepalingen van hoofdstuk III van de Wet MOT te verbeteren door doelgerichte normering. Dat zal gebeuren door vermindering van het aantal indicatoren als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet MOT voor het aanmerken van een transactie als een ongebruikelijke transactie. In samenhang daarmee zal waar mogelijk voor de verplichte meldingen worden overgegaan van een risico-gebaseerd systeem, dat werkt met objectieve indicatoren, naar een risico-gebaseerd systeem, dat ruimte geeft aan een eigen afweging door de meldende instelling zelf. Blijkens paragraaf 4 van de toelichting creëert het voorstel de basis voor deze overstap: «Op basis van dit wetsvoorstel zullen immers nieuwe indicatorenregelingen worden vastgesteld, waaruit de huidige objectieve indicatoren zoveel mogelijk zullen worden verwijderd.» De overgang zal vooral worden bepaald door het antwoord op de vraag of de informatiepositie van de desbetreffende groepen meldende instellingen een risico-gebaseerde aanpak door hen verantwoord maakt. De desbetreffende aanpassing betekent ook een terugdringing van de administratieve lasten van het meldsysteem.*

*Het is de Raad niet duidelijk naar welke bepalingen in het voorstel de aangehaalde passages uit de toelichting verwijzen. Het voorstel voorziet in elk*

*geval niet in aanpassing van artikel 8, dat in verband met de melding voorschriften bevat inzake de bedoelde objectieve indicatoren, in eerste instantie vast te stellen door de Ministers van Financiën en van Justitie gezamenlijk, en eventueel daarna goed te keuren bij algemene maatregel van bestuur. Eventuele aanpassing van de lijst van indicatoren, in verband met de overgang naar een risico-gebaseerd systeem, zal zichtbaar worden indien een desbetreffende algemene maatregel van bestuur voorligt. De Raad kan niet beoordelen of, als het in dat stadium zou komen tot de differentiatie tussen meldende instellingen, afhankelijk van hun informatiepositie zoals die uit de toelichting spreekt, daarvoor voldoende grondslag kan worden gevonden in de tekst van artikel 8 van de Wet MOT. Het college adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en daarbij tevens meer dan thans is gebeurd te verduidelijken welke (typen) instellingen in aanmerking komen voor het doen van meldingen op grond van een eigen afweging (de risico-gebaseerde aanpak) en of, mede gezien vanuit de effectiviteit van het meldsysteem, voor deze instellingen geen enkele objectieve indicator als handreiking zal gelden. Zo nodig ware de tekst van het voorstel aan te passen.*

## **2. Verbetering effectiviteit; vermindering administratieve lasten**

De Raad van State adviseert tot verduidelijking van paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting aangezien de overgang van een regel-gebaseerd systeem naar een risico-gebaseerd systeem niet gepaard gaat met een voorstel tot aanpassing van de wet, terwijl de toelichting die indruk wel wekt. Voorts adviseert de Raad nader in de toelichting aan te geven welke (typen) instellingen in aanmerking komen voor de verschillende manieren om transacties te beoordelen (regel gebaseerd/risico gebaseerd). Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad heb ik ervoor gekozen ook op het niveau van de wet tot uitdrukking te brengen dat met dit wetsvoorstel een ontwikkeling in gang gezet wordt die neerkomt op de invoering van een overwegend subjectief meldingssysteem. Deze wetswijziging strekt tot aanpassing van artikel 8 Wet MOT, in dier voege dat het mogelijk wordt direct bij algemene maatregel van bestuur indicatoren vast te stellen. Daarmee wordt blijk gegeven van de opvatting dat niet meer de indicatoren zelf nog langer van doorslaggevend belang zijn als het gaat om de ongebruikelijkheid van een transactie, maar het oordeel van de instelling. Het flexibele stelsel, op grond waarvan onverwijld tot vaststelling van nieuwe indicatoren kan worden besloten en dat kenmerkend is voor een regel-gebaseerd systeem, krijgt aldus een zekere vangnetfunctie. In overeenstemming met het advies van de Raad van State wordt in paragraaf 3.2 van de toelichting tevens aandacht besteed aan de vraag welke personen en instanties in aanmerking komen voor het doen van meldingen op grond van de subjectieve indicator en wie, aan de andere kant, zijn transacties dient te beoordelen aan de hand van overwegend objectieve indicatoren.

## **3. Overige opmerkingen**

*a. Blijkens de artikelsgewijze toelichting wordt met het oog op beroeps-beoefenaren voorgesteld om artikel 12 Wet MOT uit te breiden met een derde lid. Dit derde lid is ruimer geredigeerd dan het al bestaande eerste lid van artikel 12, een implementatiebepaling, dat is beperkt tot gegevens of inlichtingen die in overeenstemming met artikel 9 of artikel 10 zijn verstrekt. De Raad adviseert de noodzaak van handhaving van het eerste lid naast het voorgestelde derde lid in de toelichting te motiveren, en het voorstel zo nodig aan te passen. Voor het geval beide bepalingen naast elkaar blijven bestaan, ware verder te overwegen het huidige tweede lid te plaatsen na de tekst van het nieuw voorgestelde derde lid. Tevens adviseert de Raad het tweede lid inhoudelijk aan te passen aan de invoeging van het ruimere nieuwe lid.*

*b. Ingevolge het voorgestelde nieuwe artikel 17b, eerste lid, Wet MOT kunnen de Ministers van Financiën en van Justitie gezamenlijk een of meer rechtspersonen aanwijzen als toezichthouder. De Raad adviseert in de toelichting aan te geven aan welke rechtspersonen, naast toezichthouders, zoals de FIOD/ECD die ressorteren onder één van beide ministers, hierbij wordt gedacht.*

*c. In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid van de bestuurlijke boete geïntroduceerd in de Wet MOT en de Wid. De Raad mist in de toelichting een uiteenzetting die aangeeft dat voldaan is aan de criteria die de Commissie voor*

*de Toetsing van Wetgevingsprojecten en de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving hebben geformuleerd om vast te stellen wanneer een gedraging in aanmerking komt voor sanctionering met een bestuurlijke boete.*<sup>1</sup>

### 3. Overige opmerkingen

a. De Raad van State merkt op dat de voorgestelde uitbreiding van artikel 12 Wet MOT met een derde lid de vraag doet rijzen waarom artikel 12, eerste lid, Wet MOT nog gehandhaafd moet blijven. De Raad constateert dat de tekst van het derde lid ruimer is geredigeerd dan het eerste lid.

Ter voldoening aan het advies van de Raad om de noodzaak van de handhaving van het eerste lid naast het voorgestelde derde lid te motiveren, wordt opgemerkt dat beide leden verschillende situaties beogen te regelen. Het eerste lid biedt thans reeds 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 van de Wet MOT. Om die reden wordt de zinsnede «in overeenstemming met» gebezigd. Het voorgestelde derde lid ziet op vrijwaring in verband met een inbreuk op een geheimhoudingsplicht. De Raad merkt terecht op dat deze bepaling ruimer is geredigeerd dan het eerste lid. Deze ruimere redactie is ook nodig omdat de toepasselijkheid van de vrijwaring zich niet zozeer richt op situaties waarin «in overeenstemming met» de artikelen 9 of 10 van de Wet MOT is gemeld, maar juist ziet op de uitzonderlijke gevallen waarin melding krachtens de indicatoren niet behoefde plaats te vinden. Er zijn derhalve goede gronden aanwezig om beide bepalingen naast elkaar te laten bestaan. De opmerkingen van de Raad vormen aanleiding de voorgestelde formulering van de vrijwaring aan te passen en om de toelichting aan te vullen met een nadere motivering. Verder is conform het advies van de Raad van State het voorgestelde derde lid geplaatst na het eerste lid. Tot slot is de tekst aangepast in die zin dat deze mede toegesneden is op de situatie waarin meegewerkt is aan het verstrekken van gegevens of inlichtingen in de redelijke veronderstelling dat daarmee uitvoering wordt gegeven aan de meldingsplicht.

b. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in de toelichting aangegeven welke toezichthouders voor welke bedrijfstakken/beroepsgroepen zullen worden aangewezen. Daarbij wordt verduidelijkt op welke rechtspersonen het voorgestelde artikel 17b, eerste lid, van de Wet MOT ziet.

c. Het advies van de Raad van de State om in de toelichting uiteen te zetten dat voldaan is aan de criteria die door de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten en de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving zijn geformuleerd om vast te stellen wanneer een gedraging in aanmerking komt voor sanctionering met een bestuurlijke boete, heb ik overgenomen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

*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, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, 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

---

<sup>1</sup> Rapport «Handhaving door bestuurlijke boeten» van 12 januari 1994 en Rapport «Handhaven op niveau», Deventer 1998.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W06.04.0495/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

*Voorstel van wet*

- In artikel I van het wetsvoorstel «artikel 17o tot en met artikel 17v»  
vernummen tot: artikel 17n tot en met artikel 17u.
- In artikel II, artikel 8g, onderdeel c, van het wetsvoorstel «artikel 8i, eerste  
lid,» wijzigen in: artikel 8h, eerste lid.
- In artikel II, artikel 8h, tweede lid, van het wetsvoorstel het zinsdeel «tenzij  
het een overtreding betreft die op grond van artikel 8d, tweede lid, is  
aangewezen» preciseren.
- In artikel II, de artikelen 8n, eerste lid, en 8q «artikel 8m» Wid vervangen  
door: artikel 8l.
- In artikel II, artikel 8q, de aanduiding «1» voor het eerste lid achterwege  
laten.
- In de aanhef van de bijlagen bedoeld in artikel I en artikel II «artikel 23e» en  
«artikel 8d» wijzigen in: artikel 17e Wet Mot respectievelijk artikel 8d Wid.
- In de bijlage bedoeld in artikel II, artikel 8d, «2» in de eerste vermelding van  
punt 2 wijzigen in: 1.
- In artikel III na de «artikelen 17j, eerste lid, en 17p, eerste lid,» invoegen: en  
in artikel III van deze wet in de artikelen 8i, eerste lid, en 8o, eerste lid,.

*Memorie van toelichting*

- In de toelichting op artikel II, onderdeel A, het juiste kamerstuk vermelden.
- De gehanteerde Engelstalige termen voor het meldsysteem vervangen  
door Nederlandstalige termen (aanwijzing 57 van de Aanwijzingen voor de  
regelgeving).