

Kenmerk	W06.01.0329/IV
Datum advies	30 augustus 2001
Vindplaats	Kamerstukken II 2001/02, 28 018, nr A

Volledige tekst

Voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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.

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2001, no.01.003479, 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 met memorie van toelichting tot 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.

Met het wetsvoorstel wordt, vooruitlopend op nieuwe aanvullende Europese regelgeving, beoogd de ontstane en te verwachten groei van het witwassen van met criminele activiteiten verkregen geld door middel van aanscherping van bestaande regelgeving op het gebied van melding en registratie van ongebruikelijke financiële transacties in te dammen.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de daarin voorgestelde zaken c.q. diensten waarmee gelden worden witgewassen en met betrekking tot de ontwikkelingen in dat verband binnen de Europese gemeenschap. Het college is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel en de toelichting daarop nodig is.

1. Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk of over het wetsvoorstel overleg heeft plaatsgevonden met andere landen of in de in artikel 13 eerste lid, aanhef, van de Europese harmonisatierichtlijn 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) genoemde Contactcommissie, het zogenaamde Comité. Door dat laatstbedoelde overleg zou voorkomen kunnen worden dat het wetsvoorstel al spoedig na inwerkingtreding aanzienlijk moet worden gewijzigd of aangevuld.

Voorts is de Raad gebleken dat geen van de andere staten van de Europese Unie vergelijkbare wetsvoorstellen voorbereidt in afwachting van en vooruitlopend op een spoedig te verwachten wijziging van de vorengenoemde Europese richtlijn om witwassen middels de in geding zijnde zaken c.q. diensten te voorkomen. Bovendien is niet duidelijk of en zo ja, welke maatregelen die staten treffen of hebben getroffen om witwassen vanuit Nederland van met criminele activiteiten vergaard geld te voorkomen en welke maatregelen Nederland heeft genomen om vlucht van dergelijk geld te voorkomen. In het algemeen deel van de toelichting, voorlaatste tekstblok, wordt daarover slechts opgemerkt dat, voorzover aankopen

in contanten in het buitenland zullen worden gedaan, dit hooguit een tijdelijk karakter zal hebben gelet op het feit dat de te verwachten aanvulling van de vorengenoemde Europese richtlijn binnen 18 maanden door alle lidstaten zal worden geïmplementeerd. Niet duidelijk wordt echter op grond waarvan mag worden verwacht dat die aanvulling spoedig tot stand zal komen en dat alle lidstaten waarnaar voor het witwassen van geld kan worden uitgeweken die richtlijn ook daadwerkelijk binnen die 18 maanden zullen hebben geïmplementeerd. Indien dat niet het geval is kan het witwassen over de grens langer doorgaan, zij het na 28 januari 2002 niet meer in guldens. In verband hiermee wordt aanbevolen op de vermelde punten in de toelichting in te gaan. Voorts verdient het aanbeveling aandacht te geven aan de vraag in hoeverre het mogelijk is vooruitlopend op nadere Europese regelgeving op grond van internationale samenwerking op justitieel en politieel gebied de witwaspraktijken over de grens te bestrijden en te vervolgen. De Raad acht duidelijkheid hierover van belang met het oog op de vraag in hoeverre, indien voor het witwassen naar het buitenland kan worden uitgeweken, het aan de nadere Europese regelgeving voorafgaande wetsvoorstel, mede gezien het tijdstip van indiening, nog voldoende effectief zal kunnen zijn.

2. In de artikelen I en II, onder B, worden in de aan de artikelen 1 van de Wet ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en 1, eerste en tweede lid, van de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 (Wif 1993) toe te voegen subonderdelen 9 respectievelijk 6 en 8, voorbeelden van diensten genoemd die worden gebruikt voor witwaspraktijken en die in het wetsvoorstel onder het wettelijke controlestelsel worden gebracht. In die bepalingen is voorzien in de mogelijkheid in de toekomst nog andere diensten of zaken bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Dit kan blijkens de toelichting, algemeen deel, zesde tekstblok, het geval zijn indien te zijner tijd blijkt dat nieuwe vormen van zaken of diensten worden gebruikt voor het witwassen van geld. Hierbij kan volgens het college bijvoorbeeld gedacht worden aan munten, postzegels, loten van loterijen met hoge uitkeringen en wellicht ook onroerende zaken waarvan de aankoop geheel of gedeeltelijk met contant geld wordt gefinancierd, alsmede aan diensten van juridische dienstverleners. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom sommige van deze zaken of diensten niet nu al in de voorgestelde opsomming zijn opgenomen. Ter vermindering van willekeur beveelt de Raad aan zoveel mogelijk zaken of diensten waarvan nu al bekend is dat die voor het witwassen van veel contant geld worden gebruikt, toe te voegen aan de opgesomde reeks en de toelichting daaraan aan te passen. Indien bepaalde zaken of diensten waarvan nu reeds bekend is dat die worden gebruikt voor het witwassen van met criminele activiteiten verkregen geld, zoals bijvoorbeeld onroerende zaken, nog niet zijn opgenomen omdat de desbetreffende branche eerst op de hoogte moet worden gebracht en moet worden voorgelicht of omdat vanwege handhavingsaspecten de tijd voor opnemings nog niet rijp wordt geacht, geeft de Raad in overweging dit in de toelichting te vermelden. Aanbevolen wordt aan te geven hoe de bestrijding van het witwassen in die gevallen zal worden aangepakt.

3. Tevens heeft de Raad om verschillende hieronder te vermelden redenen bezwaar tegen de in de voorgestelde aan de artikelen 1 Wet MOT en 1, eerste en tweede lid, Wif 1993 toe te voegen subonderdelen 9 respectievelijk 6 en 8, opgenomen woorden "van grote waarde". Deze term biedt geen rechtszekerheid. Taalkundig passen die woorden niet omdat een voertuig of een andere zaak niet van grote waarde hoeft te zijn. Daarenboven passen die woorden ook niet in het systeem van de beide wetten omdat ze ook niet in de daarin opgenomen bestaande definitiebepalingen van ongebruikelijke transacties voorkomen. Ten slotte zal de grenswaarde blijkens het algemeen deel van de toelichting, achtste tekstblok,

worden opgenomen in de in artikel 8 Wet MOT vermelde indicatoren. Het college adviseert om de vorengenoemde redenen de woorden "van grote waarde" uit de genoemde bepalingen te schrappen.

4. In de voorgestelde artikelen I, onder D en II, onder F, worden door de Minister van Financiën aan te wijzen personen belast met de uitvoering van het toezicht op de naleving van de artikelen 9 Wet MOT en 7 en 8 Wif 1993. Ingevolge de artikelen 17 en 17a van de eerstgenoemde wet zijn er al andere toezichthouders, onder wie de Nederlandse Bank N.V. Uit de toelichting wordt niet duidelijk hoe die financiële toezichthouders zich in relatie tot de hun opgedragen taken tot elkaar verhouden. Evenmin is duidelijk of onder het begrip personen altijd ambtenaren van de Economische Controledienst worden verstaan, zoals voor een deel van de zaken waarop het toezicht ziet in de toelichting op de artikelen I, onder D, en II, onder F, is vermeld. Het college adviseert alsnog in de toelichting de gesignaleerde onduidelijkheden weg te nemen.

5. In de paragraaf Administratieve lasten van de toelichting is vermeld dat het aantal bedrijven dat een identificatie- en meldingsplicht zal krijgen ongeveer 10.000 à 15.000 zal bedragen. Indien het aantal in artikel 1, onder a, onderdeel 9, Wet MOT genoemde zaken en diensten wordt uitgebreid zal dat aantal nog hoger komen te liggen. Al bij slechts een klein aantal meldingen per jaar per bedrijf leidt het wetsvoorstel tot een aanzienlijke vergroting van het aantal meldingen ten opzichte van de huidige situatie. De Raad vraagt zich af of het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties dan wel het Openbaar Ministerie bij de vervolging van overtreding van de in de Wet MOT en de Wif 1993 opgenomen verplichtingen verband houdende met melding of registratie voldoende verwerkingscapaciteit hebben om adequaat te kunnen handelen. In verband hiermee beveelt het college aan hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

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

Nader rapport (reactie op het advies) van 21 september 2001

1. De Raad beveelt aan om in de toelichting in te gaan op de punten in hoeverre over het wetsvoorstel overleg heeft plaatsgevonden met andere landen, wat de situatie in andere lidstaten betreft en welke maatregelen Nederland heeft getroffen om de vlucht van crimineel geld te voorkomen. In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan. Met deze aanvullingen van de memorie van toelichting vertrouw ik erop te hebben verduidelijkt dat de Nederlandse initiatieven erop gericht zijn de mogelijkheden tot het witwassen in Nederland te beperken teneinde daarmee dit fenomeen te bestrijden. Bovendien mag uit de aanvullingen worden afgeleid dat witwassers in de overige lidstaten ook te maken kunnen krijgen met vergelijkbare regelingen en dat de anti-witwaswetgeving binnen de Europese Unie volledig geharmoniseerd zal zijn na de implementatie van de richtlijn, waarvoor ingevolge de richtlijn een termijn van 18 maanden zal gelden.

2. Ter vermindering van willekeur beveelt de Raad aan ook andere zaken of diensten waarvan al bekend is dat die voor het witwassen van contant geld worden gebruikt op te nemen. Met de Raad ben ik van mening dat het de voorkeur verdient zaken of diensten op het niveau van de wet te benoemen waarvan reeds nu duidelijk zou zijn dat deze zich lenen voor het witwassen van met criminele activiteiten verkregen gelden en dat in verband daarmee een meldingsplicht via onderhavige wetgeving het meest in de rede ligt en ook gedragen wordt. Aldus zou ook zijn gehandeld, ware het niet dat thans, om redenen die de Raad zelf reeds aangeeft, de tijd voor opnemering van deze zaken of diensten dan wel de regeling van een meldingsplicht terzake - via de Wet melding ongebruikelijke transacties dan wel via sectorale regelgeving - nog niet rijp wordt geacht. In de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

3. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over het begrip «zaken van grote waarde» merk ik het volgende op. De nadere aanduiding «van grote waarde» vindt zijn achtergrond in het feit dat onderhavige meldingsregeling zich richt op zaken waarmee - relatief gezien - veel geld gemoeid is. Met de Raad ben ik van mening dat het begrip «van grote waarde» in zekere zin subjectief is en daarom niet voor iedere burger exact dezelfde betekenis zal hebben, maar daar staat tegenover dat met deze nadere aanduiding op eerste gezicht toch meer duidelijkheid wordt verschaft over de door regeling bestreken zaken dan wanneer overeenkomstig het advies van de Raad elke nadere precisering achterwege wordt gelaten. Bovendien sluit de voorgestelde terminologie aan bij de op stapel staande richtlijn waar de woorden «goederen van grote waarde» worden gebezigd. Op grond van vorenstaande redenen is het advies van de Raad tot schrapping van de woorden «van grote waarde» niet overgenomen.

4. De Raad adviseert om in de toelichting onduidelijkheden weg te nemen over de inrichting van het toezicht. Deze toezichthouders, te weten De Nederlandsche Bank N.V., de Stichting Toezicht Effectenverkeer en de Pensioen- en Verzekeringskamer, zullen op de onder hun toezicht staande financiële instellingen ook het toezicht op naleving van de identificatie- en meldplicht moeten gaan uitoefenen. De Economische Controledienst zal worden aangewezen om het toezicht uit te oefenen op de bij dit wetsvoorstel aangewezen handelaren. Het is ook mogelijk om, indien in de toekomst andere diensten of instellingen worden aangewezen, andere personen als toezichthouder aan te wijzen. Dit is nu expliciet verwoord in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

5. De Raad vraagt zich af of het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en het Openbaar Ministerie (OM) voldoende verwerkingscapaciteit hebben. Mede naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel wordt op dit moment bekeken of en hoe de capaciteit van het MOT en het OM versterkt kan worden, om een eventuele stijging van het aantal meldingen te verwerken dan wel nadere actie te ondernemen in verband met doorgemelde verdachte transacties. In de toelichting wordt hier op ingegaan.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om aan de beschrijving van handelaar als instelling in de zin van de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 toe te voegen dat deze alleen onder de identificatieplicht kan vallen, indien er sprake is van contante betalingen. Op deze wijze wordt voorkomen dat ook bij creditcardbetalingen of girale betalingen boven het op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder zeven, Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 vastgestelde bedrag, identificatie verplicht wordt.

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