

Vergaderjaar 2019–2020

**35 458**

## **Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES en de Wet financiële markten BES in verband met het aanpakken van geconstateerde risico's op witwassen en financieren van terrorisme op de BES en het in overeenstemming brengen van deze wetgeving met de aanbevelingen van de Financial Action Task Force**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van uit criminele activiteiten verkregen opbrengsten is een bedreiging voor de integriteit, stabiliteit en betrouwbaarheid van het financiële stelsel en voor de ontwikkeling van dit stelsel. Hetzelfde geldt voor het gebruik van de financiële sector voor het aanwenden van geld voor terroristische doeleinden. Witwassen en terrorisme zelf vormen daarnaast een ernstige bedreiging voor de samenleving. Een belangrijk instrument voor het bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES). Dit wetsvoorstel wijzigt de Wwft BES en beoogt daarmee de preventieve maatregelen tegen witwassen en financieren van terrorisme in Caribisch Nederland aan te scherpen. Daarmee adresseert het wetsvoorstel risico's die zijn vastgesteld in de National Risk assessment BES, lost het knelpunten op die in de praktijk van de toepassing van de Wwft BES zijn gebleken en zorgt het voor volledige implementatie van de standaarden van de Financial Action Task Force (FATF)<sup>1</sup>. Tot slot geeft het wetsvoorstel uitvoering aan het plan van aanpak witwassen van de Ministers Financiën en Justitie en Veiligheid.<sup>2</sup>

##### *§ 1.1. Opzet Wwft BES*

De meeste wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben betrekking op de Wwft BES. De Wwft BES legt verplichtingen op aan partijen die een rol hebben bij het verrichten van financiële diensten of het verplaatsen van waarde en daarbij toegang geven tot het financieel stelsel. Het gaat daarbij bijvoor-

<sup>1</sup> FATF (2012–2018), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 477, nr. 41.

beeld om financiële instellingen, trustkantoren, advocaten en notarissen, maar ook andere dienstverleners waarbij een verhoogd risico op witwassen bestaat omdat zij bijvoorbeeld in waardevolle goederen handelen zoals juweliers en autohandelaren. Om te voorkomen dat met behulp of via deze partijen criminele gelden in het financieel systeem komen of terrorisme wordt gefinancierd, moeten deze partijen aan bepaalde eisen voldoen voor wat betreft hun bedrijfsvoering, moeten zij onderzoek doen naar hun klanten en moeten zij verdachte transacties melden bij het Meldpunt ongebruikelijke transacties (ook bekend als de Financial Intelligence Unit, FIU). De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en Bureau Toezicht Wwft (BTWwft), onderdeel van de Belastingdienst, houden toezicht op de naleving van deze verplichtingen.

De Wwft BES kent bedrijfsvoeringseisen voor dienstverleners en legt hen daarnaast twee kernverplichtingen op. Ten eerste moeten zij cliëntenonderzoek doen. Dit betekent dat zij, voordat zij hun dienstverlening aanvangen, cliënten moeten onderzoeken om te bepalen of zij een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme vormen. Cliëntenonderzoek bestaat uit het identificeren van de cliënt en het inschatten of een bepaalde cliënt een verhoogd risico vormt. Cliëntenonderzoek dient risicogebaseerd plaats te vinden. Dat betekent dat het cliëntenonderzoek moet worden afgestemd op de risico's die het type cliënt en het type dienstverlening met zich mee brengen. Hieruit volgt dat dienstverleners de verplichtingen om de maatregelen die zij in het kader van het cliëntenonderzoek dienen te nemen, behoren af te stemmen op de risico's van de aard en omvang van de eigen onderneming en de dienstverlening, alsmede op de risico's van een concrete zakelijke relatie of transactie. Hiervoor dienen dienstverleners de benodigde gegevens te verzamelen en zich goed te vergewissen van wat risicofactoren zouden kunnen zijn.

De tweede kernverplichting van de Wwft BES is het melden van ongebruikelijke transacties aan het Meldpunt ongebruikelijke transacties. Indien een dienstverlener een transactie aanmerkt als ongebruikelijk dient de dienstverlener deze uit eigen beweging zo spoedig mogelijk te melden bij het Meldpunt ongebruikelijke transacties. In de Regeling ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES staan indicatoren wanneer een transactie als ongebruikelijk aangemerkt kan worden, maar de belangrijkste indicator – het vermoeden van witwassen of financieren van terrorisme – moet een dienstverlener zelf invullen op basis van de voor de transactie specifieke omstandigheden.

De Wwft BES komt voor een belangrijk deel overeen met Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) die geldt in het Europees deel van Nederland. Beide wetten dienen ter implementatie van de standaarden van de FATF over preventieve maatregelen die landen moeten nemen en bevatten mede daardoor in grote lijnen hetzelfde systeem. De FATF is een intergouvernamenteel lichaam dat standaarden voorschrijft voor regelgeving en beleid om witwassen en financieren van terrorisme tegen te gaan. Deze standaarden worden doorlopend uitgebreid en uitgewerkt. De FATF stimuleert effectieve implementatie van de standaarden door landen te evalueren en de resultaten daarvan te publiceren. Nederland wordt in 2021 door de FATF geëvalueerd, daarbij wordt ook Caribisch Nederland meegenomen. Deze evaluatie valt uiteen in twee onderdelen; een beoordeling de technische naleving van de FATF-standaarden en een beoordeling of deze effectief worden uitgevoerd. De FATF beoordeelt in het kader van de technisch naleving of de Wwft BES voldoet aan de FATF-standaarden. Een andere belangrijke connectie van de Wwft BES met het systeem voor het

bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme in Europees Nederland is dat het toezicht op de Wwft BES deels door dezelfde toezichthouders wordt uitgevoerd. Er zijn echter ook verschillen. De eerste reden voor die verschillen is dat de Europees-Nederlandse Wwft ook dient ter implementatie van Europese Unie op dit gebied, namelijk de vierde anti-witwasrichtlijn.<sup>3</sup> Niet alle onderdelen van deze richtlijn zijn relevant voor de situatie in Caribisch Nederland en ook een gelijk speelveld met andere Europese landen is op de Caribisch Nederland minder belangrijk. Tegelijkertijd is het wel gewenst dat een gelijk speelveld bestaat van de openbare lichamen met Curaçao, Aruba en Sint Maarten (gezamenlijk de voormalige Nederlandse Antillen). Vooral vanwege de verwevenheid van de financiële sector van de openbare lichamen met Curaçao en Sint Maarten geldt als uitgangspunt van de Wwft BES dat zo veel mogelijk is aangesloten bij de (voorzien) wetgeving van die landen. Met name is rekening gehouden met de landsverordeningen tot wijziging van onderscheidenlijk de Landsverordening identificatie bij financiële dienstverlening en de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties.<sup>4</sup> Tot slot bestaan er verschillen tussen de Wwft BES en de Wwft in het Europese deel van Nederland vanwege de verschillende lokale situatie. Daarbij is de kleinere schaal van de eilanden en van de meeste dienstverleners die daar opereren van belang. De risico's op witwassen en financiering van terrorisme zijn daardoor kleiner dan in het Europees deel van Nederland, zoals ook volgt uit de National Risk Assessment met betrekking tot deze risico's dat het WODC heeft uitgevoerd. Daarnaast zijn de risico's ook anders dan in Nederland gelet op de economische, culturele en geografische verschillen met Europees Nederland. De preventieve maatregelen in de Wwft BES zijn daarop toegespitst.

### *§ 1.2. Achtergrond wetsvoorstel*

#### *National Risk assessment en Veiligheidsbeeld*

In 2018 heeft het WODC de resultaten gepubliceerd van het onderzoek dat het heeft verricht naar de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme in Caribisch Nederland (National Risk Assessment BES, hierna: NRA BES)<sup>5</sup>. De FATF schrijft een dergelijk onderzoek voor om zo wetgeving en beleid af te stemmen op de bestaande risico's. Daarnaast is in 2018 het Veiligheidsbeeld BES<sup>6</sup> gepubliceerd. Dit is een breder onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Openbaar Ministerie van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Voor het Veiligheidsbeeld BES 2018 hebben de samenstellers gebruikgemaakt van informatie van de diverse politieorganisaties, de Koninklijke Marechaussee en andere organisaties in de veiligheidsketen. Het doel van het Veiligheidsbeeld BES 2018 was het ontwikkelen van een gemotiveerde agenda voor de integrale aanpak van veiligheidsproblemen in Caribisch Nederland. Beide rapporten hebben overlappend risico's geïdentificeerd voor Caribisch Nederland die hebben geleid tot wijzigingen door middel van dit wetsvoorstel, te weten: de vastgoedsector, corruptie en geldsmokkel.

<sup>3</sup> Richtlijn (EU) nr. 2015/849/EC van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of financieren van terrorisme, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU L 141/73)

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2010/11, 32 785, nr. 3.

<sup>5</sup> WODC, 2018, «National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba» Kamerstukken II 2018/19, 31 477, nr. 28.

<sup>6</sup> «Veiligheidsbeeld BES 2018», Kamerstukken II 2018/19, 35 000 IV, nr. 42.

## *Implementatie FATF-standaarden*

Tijdens de vorige evaluatie van Nederland door de FATF zijn tekortkomingen in de wetgeving van Europees Nederland aan de orde gekomen die ook relevant zijn voor de Wwft BES. Vooral de afstemming van de verplichtingen van advocaten en notarissen op het voor hen geldende beroepsgeheim en de definitie van het begrip «uiteindelijk belanghebbende» (UBO) voldoen niet. Verder zijn de FATF-standaarden in 2012–2013 herzien en zijn zij ook daarna nog regelmatig gewijzigd. Daarbij is meer nadruk komen te liggen op een risicogebaseerde benadering. Deze benadering wordt met dit wetsvoorstel steviger in de Wwft BES verankerd.

### *Knelpunten in de praktijk*

Tot slot zijn bij de uitvoering van de Wwft BES een aantal knelpunten geconstateerd. Zo hadden de toezichhouders en de FIU weinig mogelijkheden om informatie te delen, bestonden er onduidelijkheden over de verhouding van verplichtingen uit de Wwft BES met het beroepsgeheim van advocaten en notarissen en bestond de wens om het toezicht te versterken door meer overtredingen beboetbaar te maken. Ook bestaan verschillen met de andere landen bij de behandeling van zogenaamde *politically exposed persons* (PEP's) die niet gewenst zijn.

## **2. Inhoud wijzigingen**

### *§ 2.1. Risicogebaseerde benadering*

De Wwft BES schrijft naar huidig recht reeds een risicogebaseerde aanpak voor, die met deze wijziging wordt bestendigd in lijn met de FATF-aanbevelingen 1 en 10. Bij de herziening van de FATF standaarden in 2012 is de nieuwe aanbeveling 1 toegevoegd, die voorschrijft dat een risicogebaseerde aanpak geïntegreerd is in alle onderdelen van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Van de algemene risicoanalyse per land, tot het uitvoeren van individuele transacties. In aanbeveling 10 wordt dit principe uitgewerkt door bij cliëntenonderzoek voor te schrijven dat dienstverleners bepaalde gegevens moeten verzamelen en op basis daarvan een risico-inschatting moet maken. De risicogebaseerde benadering die dienstverleners moeten toepassen houdt in dat zij zelfstandig in moeten schatten welke mogelijke risico's zich bij bepaalde dienstverlening aan bepaalde cliënten kunnen voordoen en dienen deze te verwerken in beleid en op risico gebaseerde procedures en maatregelen. De Wwft BES is op dit moment nog niet in lijn met deze consequente risicogebaseerde aanpak. De eerder genoemde wijzigingen in de FATF aanbevelingen hebben tot gevolg dat de risicogebaseerde benadering op verschillende terreinen wordt geëxpliciteerd, dan wel uitgebreid.

### *§ 2.2. Risicogebaseerde benadering als onderdeel bedrijfsvoering*

Ten eerste worden financiële instellingen verplicht om de risicogebaseerde benadering door te voeren in de eigen bedrijfsvoering. Het doel van deze maatregelen is dat financiële instellingen voorbereid zijn op mogelijke risico's en maatregelen voorbereid hebben indien deze zich manifesteren. Financiële instellingen worden verplicht om gedragslijnen, procedures en maatregelen op te stellen om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en beheersen, de compliance-functie te verankeren in de bedrijfsvoering en ook op groepsniveau zorg te dragen voor naleving van de regels. Op deze manier wordt verzekerd dat financiële instellingen zich bewust worden van de mogelijke risico's en

hier zelf ex ante beleid op maken. Verder worden financiële instellingen verplicht de identificatie en beoordeling van hun risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te leggen, actueel te houden en op verzoek aan de toezichhoudende autoriteit te verstrekken. Een financiële instelling dient deze risicobeoordeling ten grondslag te leggen aan de ontwikkeling van haar beleid, bestaande uit procedures en maatregelen, om de geïdentificeerde risico's te beperken en effectief te beheersen. Op deze manier worden dienstverleners bewogen om zelfstandig en van tevoren een inschatting te maken van de mogelijke risico's die zich kunnen voordoen bij hun type dienstverlening. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde cliënten of transacties. Na een dergelijke inschatting te hebben gemaakt anticiperen dienstverleners op mogelijke risico's en stellen zij protocollen op om, indien risico's zich materialiseren, deze te mitigeren. Naast de uitvoering van het cliëntenonderzoek en het monitoren van transacties, kan hierbij gedacht worden aan de ontwikkeling van opleidingen voor medewerkers en aanvullende beheersmaatregelen. De risicobeoordeling kan er ook toe leiden dat een dienstverlener tot de conclusie komt dat onvoldoende beheersmaatregelen mogelijk zijn en dat daarom bepaalde risico's in het geheel moeten worden vermeden.

### *§ 2.3. Cliëntenonderzoek meer risicogebaseerd*

Het verrichten van cliëntenonderzoek blijft één van de twee pijlers van de maatregelen om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. De dienstverleners zijn de poortwachters van het financieel stelsel: wie een financiële transactie wil verrichten of anderszins waarde wil verplaatsen is aangewezen op deze dienstverleners. Uit hoofde van de poortwachtersfunctie dienen dienstverleners onderzoek te verrichten naar hun cliënten en de achtergrond en het doel van een beoogde zakelijke relatie of transactie. Daarmee moeten de dienstverleners voorkomen dat hun dienstverlening wordt misbruikt voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme en moeten zij transacties herkennen die gezien het profiel ongebruikelijk zijn. Daartoe wordt ook het vereenvoudigd cliëntenonderzoek risicogebaseerd, zie paragraaf 2.2 van de toelichting. Daarnaast zullen in lijn met de FATF-aanbevelingen algemene categorieën cliënten waarnaar geen cliëntenonderzoek gedaan hoeft te worden, komen te vervallen. Uitgangspunt van de FATF-aanbevelingen is dat voor elke cliënt een risico-inschatting wordt gemaakt.

Met de voorgestelde wijzigingen zal het cliëntenonderzoek, in lijn met de risicogebaseerde benadering, nog meer dan voorheen gebaseerd moeten zijn op de hiervoor beschreven risicoweging. Ten aanzien van de mogelijkheid om een vereenvoudigd cliëntenonderzoek te verrichten, zullen niet langer typen cliënten worden aangewezen ten aanzien waarvan het cliëntenonderzoek achterwege gelaten kan worden. In plaats daarvan dient een dienstverlener voor het aangaan van een zakelijke relatie of het verrichten van een transactie een risicobeoordeling uit te voeren. Indien daaruit volgt dat sprake is van een bewezen laag risico, kan volstaan worden met het treffen van vereenvoudigde onderzoeksmaatregelen. Het cliëntenonderzoek kan in geen geval achterwege blijven, de intensiteit waarmee de cliëntenonderzoeksmaatregelen worden toegepast, wordt afgestemd op het risico dat met een cliënt, relatie of transactie gepaard gaat. Het is aan de dienstverlener zelf om te bepalen welke intensiteit in een bepaald geval is aangewezen. Er wordt in dit wetsvoorstel nog wel in een grondslag voorzien om bepaalde categorieën cliënten als laag-risico aan te wijzen bij ministeriële regeling. Uit de risicobeoordeling kan ook volgen dat sprake is van een hoog risico dat een verscherpt cliëntenonderzoek vereist. In deze gevallen dient een dienstverlener verscherpte maatregelen te treffen. Naast de zakelijke relaties of transacties die op grond van de risicobeoordeling met een hoog risico op witwassen of

financieren van terrorisme gepaard gaan, gaat het om situaties waarin de cliënt woonachtig of gevestigd is in hoog-risico jurisdicties, waarin sprake is van politiek prominente personen (PEP's) of van een correspondentrelaties met banken in hoog-risico jurisdicties. De uitwerking van dergelijke categorieën of transacties zal bij ministeriële regeling plaatsvinden. In deze gevallen dient een dienstverlener meer gegevens te verzamelen en te controleren, teneinde het hoge risico voldoende te beperken en te beheersen.

#### *§ 2.4. Uitbreiding reikwijdte*

De reikwijdte van de Wwft BES wordt uitgebreid met handelaren in bouwmaterialen. Daarvoor worden bouwmaterialen aan de categorieën hoog volumineuze goederen Wwft BES-dienstverleners toegevoegd. Uit de NRA BES en het veiligheidsbeeld BES blijkt dat de vastgoedsector op met name Bonaire een groot witwasrisico in zich draagt, Sint-Eustatius en Saba zijn vanwege de veel minder grote schaal van het toerisme en de beperkte mogelijkheden voor de ontwikkeling van vastgoed minder aantrekkelijk voor (buitenlandse) investeerders. Sinds Bonaire de status van bijzondere gemeente kreeg, op 10 oktober 2010, is een bedrag van honderden miljoenen euro's op Bonaire geïnvesteerd in vastgoed, horecacomplexen en toeristische trekpleisters. Bonaire kan interessant zijn voor investeringen in vastgoed met crimineel geld dat onder andere afkomstig is uit Europees Nederland. Door de aanschaf van particuliere woningen, resorts/vakantieparken en bedrijfspanden of via nieuwbouw of projectontwikkeling van vastgoed (financiering bouwgrond, materiaal, personeel e.d.) kan crimineel geld door Caribisch-Nederlandse, Europees-Nederlandse en/of buitenlandse investeerders worden witgewassen. Bij het witwassen via de vastgoedsector kunnen de diensten van meldingsplichtige dienstverleners, zoals notaris- en makelaarskantoren, worden misbruikt. Daarnaast vormt de gerelateerde handel in bouwmaterialen een risico om gebruikt te worden voor witwassen. Door partijen bouwmaterialen (uit het buitenland) door te verkopen of door bouwmaterialen voor vastgoedprojecten met crimineel geld in te kopen kunnen criminelen middelen witwassen. Uit overleg met de betrokken instanties, waaronder toezichthouders, is gebleken dat het onder de Wwft Bes brengen van de verkoop van bouwmaterialen de beste manier is om het risico te adresseren. Daarmee worden handelaren in bouwmaterialen verplicht cliëntenonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden bij contante betalingen boven de bij ministeriële regeling aangewezen grens van USD 11.000. BTWwft zal op deze verplichtingen toezicht houden.<sup>7</sup>

Uit de bovenvermelde NRA kwam naast de vastgoedsector ook de kanspelsector als grootste risico voor witwassen in de BES naar voren. Gelegenheden die aanbieden mee te dingen naar prijzen en premies in het kader van de exploitatie van hazardspelen, waaronder speelcasino's, vallen reeds onder het bereik van de huidige wet<sup>8</sup>. In de NRA worden daarnaast specifiek kansspelen op afstand (online gokken) en loterijen genoemd als potentieel hoog risico op witwassen dat zich kan voordoen in Caribisch Nederland. In de NRA wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat er geen concrete signalen zijn dat dit zich op dit moment daadwerkelijk voordoet in Caribisch Nederland. Er wordt gesproken van een potentieel risico. Deze omstandigheid maakt dat er vooralsnog geen aanleiding wordt gezien om wettelijke maatregelen te nemen.

<sup>7</sup> WODC, 2018, «National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba» Kamerstukken II 2018/19, 31 477, nr. 28, p. 13, 33.

<sup>8</sup> Artikel 1.1 en bijlage A, artikel I, eerste lid, onderdeel j van de Wwft BES.

### *§ 2.5. Politiek prominente personen*

De FATF-aanbevelingen bevatten voorschriften over de omgang met «politically exposed persons», hierna: PEP's. Aanbeveling 12 schrijft voor dat bij buitenlandse PEP's standaard meer onderzoek wordt gedaan. In het geval van een binnenlandse PEP moet een dienstverlener een risicobeoordeling maken en, indien er sprake is van een verhoogd risico, verscherpt cliëntenonderzoek verrichten. In overeenstemming met zowel de regelgeving op Curaçao en Sint-Maarten en de regelgeving in Europees Nederland is gekozen om het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse PEP's in de Wwft BES niet langer te hanteren. Zowel de NRA BES als het Veiligheidsbeeld BES waarschuwen voor de negatieve effecten van (politieke) corruptie in Caribisch Nederland, met name op Bonaire en Sint-Eustatius. De risico's op kwalijke conflicterende belangen worden het grootst geacht bij overheidsfunctionarissen, bestuurders en politici. In Caribisch Nederland werken politici veelal parttime. Naast hun politieke functie vervullen zij ook vaak een functie in het bedrijfsleven en/of hebben zij een andere publieke functie. Hierdoor is er grote overlap tussen de economische en politieke elite in Caribisch Nederland. Dit creëert extra kwetsbaarheid voor belangenconflicten.

De huidige definitie is een limitatieve lijst die te beperkt is en onvoldoende bijdraagt aan het doel van de Wwft BES om witwassen tegen te gaan. De huidige limitatieve opsomming van specifiek aangewezen functies is overgenomen uit de inmiddels gewijzigde Europees Nederlandse Wwft en niet bruikbaar voor Caribisch Nederland. In de huidige Europees Nederlandse Wwft worden onder meer Ministers, parlementsleden en leden van hooggerechtshoven in ieder geval verstaan onder PEP's, maar de lijst is tegenwoordig niet limitatief. De praktijk in Caribisch Nederland wijst uit dat dienstverleners een dergelijke opsomming te veel als een checklist hanteren en nalaten een eigenstandige risicogebaseerde beoordeling te maken. Dit druist in tegen de uitgangspunten van de wet en leidt tot onwenselijke uitkomsten in de praktijk. Gekozen is daarom om aan te sluiten bij de open geformuleerde definitie uit de Landsverordening identificatie bij dienstverlening van Curaçao (P.B. 2017, 92). Bij het maken van de reeds wettelijk verplichte risicobeoordeling dienen dienstverleners zelf vast te stellen of iemand kwalificeert als een PEP. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de materiële invulling van het begrip.

### *§ 2.6. Versterking handhavinginstrumentarium toezichthoudende autoriteiten*

De FATF-aanbevelingen verplichten landen te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende bestuurlijke sancties en maatregelen om naleving te bevorderen. Geconstateerd is dat in sommige gevallen het huidige instrumentarium niet voldoet en dat de bestaande verschillen tussen het instrumentarium op grond van de Wet financiële markten BES en de Wwft BES tot verwarring leiden.

#### *§ 2.6.1 Boete en last onder dwangsom bij het weigeren van medewerking*

Op grond van de Wwft BES is een ieder verplicht om medewerking te verlenen aan de toezichthouder. In de praktijk is gebleken dat het gewenst is dat deze verplichting ook afdwingbaar is. Nu zijn er situaties dat dienstverleners weigeren bepaalde bescheiden te overleggen of anderszins niet meewerken zonder dat dit formele consequenties heeft. In Europees Nederland is een ieder verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht. Overtreding hiervan is beboetbaar op grond van artikel 30, aanhef en onder e, Wwft.

De Wwft BES voorziet op dit moment niet in een vergelijkbare bevoegdheid waardoor toezichthouders niet adequaat hun taken kunnen vervullen. Artikel 5.7 wordt daarom toegevoegd aan de artikelen op grond waarvan de toezichthouders een last onder dwangsom, artikel 5.10, of een boete, artikel 5.11, kunnen opleggen.

#### *§ 2.6.2 Uitbreiden gegevensdeling voor toezichthouders*

Op dit moment kunnen toezichthouders en opsporingsautoriteiten slechts beperkt gegevens met elkaar delen, hetgeen ten koste gaat van de effectiviteit van het toezicht op en de opsporing van witwassen en financieren van terrorisme. Bij het toezicht op en de opsporing van witwassen hebben de verschillende instanties vaak slechts een beperkt deel van de informatie en is samenwerking en deling van informatie vereist om een goed beeld te krijgen. Integriteit is geen enkelvoudig begrip, maar juist een complex van factoren waarbij meerdere partijen een taak vervullen bij het borgen van een integere financiële sector en het tegengaan van witwassen de financiering van terrorisme. Gegevensuitwisseling is de grondslag om de onderlinge samenwerking tussen de partners te stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden. Met het oog daarop worden artikel 1:21 van de Wfm BES en artikel 1.5 van de Wwft BES aangepast, zodat de toezichtautoriteiten gegevens of inlichtingen kunnen verstrekken aan de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst, de Koninklijke Marechaussee, de Nationale Politie, het Meldpunt ongebruikelijke transacties en het Openbaar Ministerie. Met deze wijziging wordt het mogelijk gemaakt om informatie uit te wisselen tussen toezichtautoriteiten en andere instanties waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van het bestrijden of onderzoeken van witwassen, en de daarmee verband houdende basisdelicten, of financieren van terrorisme, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de instanties. Met deze formulering wordt aangesloten op het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 6 van de Algemene verordening gegevensbescherming. Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt om gegevens verkregen bij het toezicht op grond van de Wfm BES te delen met dezelfde partijen. Een integere financiële sector is essentieel voor het goed functioneren van de financiële markten en het adequaat vervullen van de Wwft-poortwachtersfunctie door financiële instellingen. In de openbare lichamen zijn toezichtautoriteiten, AFM, DNB en BTWwft, alsmede andere instanties belast met toezicht en opsporing van witwassen; de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), het Korps Politie Caribisch Nederland, het Meldpunt en het Openbaar Ministerie. Deze instanties zijn opgenomen in de voorgestelde bepalingen om gegevensuitwisseling en onderlinge samenwerking te stimuleren. Aan deze lijst instanties is ook de Koninklijke Marechaussee toegevoegd aangezien de Koninklijke Marechaussee in de openbare lichamen additionele politietaken uitvoert ten opzichte van Europees Nederland. Zo heeft de Koninklijke Marechaussee politietaken in Sint Eustatius en Saba<sup>9</sup> en is deze daarnaast nauw betrokken bij de bestrijding van drugscriminaliteit, een belangrijk gronddelict voor witwassen. Indien ook Wwft BES-toezichtautoriteiten informatie kunnen uitwisselen met de partijen binnen dit overleg, wordt een belangrijke stap gezet in de verdere versterking van de integriteit. Waar meerdere partijen een taak vervullen bij het bestrijden en voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, zijn samenwerking en informatie-uitwisseling tussen deze partijen noodzakelijk om die taakvervulling effectief te maken. Nu ontbreekt een wettelijke grondslag voor goede invulling voor deze samenwerking. Toezichtautoriteiten kunnen in de uitvoering van hun taken stuiten op

<sup>9</sup> artikel 5, onderdeel i, Veiligheidswet BES.



strafbare feiten zoals medeplegen of medeplichtigheid aan witwassen. In een dergelijk geval is informatie-uitwisseling tussen toezichthouder en opsporing gewenst, zodat besproken kan worden wat de meest geschikte wijze van afdoening is. Met dit wetsvoorstel wordt een grondslag gegeven voor dergelijke uitwisseling.

De wijziging van de artikelen in de Wwft BES en de Wfm BES zijn gemodelleerd naar bepalingen uit de Europees Nederlandse Wwft en Wft. In Europees Nederland bestaat deze grondslag al sinds 2013<sup>10</sup> voor gegevens verzameld in het kader van de Wft en bij gegevensdeling in het kader van de Europees-Nederlandse Wwft maakt dezelfde grondslag deel uit van de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn.<sup>11</sup> Voorts is het delen van gegevens met andere partijen voorzien van een concrete doelbinding.

De informatiedeling betreft het verstrekken van toezichtvertrouwelijke informatie die de toezichtautoriteit in het kader van haar toezichttaak op grond van de Wfm BES, dan wel de Wwft BES, heeft verkregen. De toezichtautoriteit kan die informatie alleen verstrekken als de geheimhouding van deze vertrouwelijke gegevens of inlichtingen bij de ontvanger in voldoende mate is gewaarborgd. Het is de ontvangende partij toegestaan de gegevens of inlichtingen te gebruiken voor zover deze noodzakelijk is voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van deze partij, maar zij mag de verkregen informatie niet openbaar maken of verstrekken aan een derde. Voorts kan de uitwisseling alleen plaatsvinden voor zover het doel voldoende bepaald is en deze past in het kader van toezicht op wetgeving ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme of de doelen die Wfm BES beoogd te beschermen. De voorgestelde artikelen maken duidelijk met wie de toezichtautoriteiten DNB, AFM en de Belastingdienst vertrouwelijke gegevens en inlichtingen één op één kunnen delen en aan welke eisen moet worden voldaan. Indien aan meerdere partijen dezelfde informatie kan worden verstrekt kunnen deze partijen onderling ook deze informatie uitwisselen, bespreken en analyseren. De kring van partijen waaraan de toezichtautoriteiten de vertrouwelijke gegevens en inlichtingen verstrekken wordt daarmee immers niet groter, de waarde van de informatie neemt slechts toe.

Tot slot wordt een aparte grondslag gecreëerd voor het Meldpunt om gegevens te delen met het Openbaar Ministerie en andere opsporingsautoriteiten. Het Meldpunt was als centrale eenheid voor het ontvangen en analyseren van informatie en verantwoordelijke voor het verspreiden van zijn analyses onder de autoriteiten al toegestaan diezelfde gegevens te delen met de financiële toezichthouders. In het kader van tegengaan van witwassen en de financiering van terrorisme is het belangrijk dat ook de opsporingsautoriteiten over deze informatie kunnen beschikken. Met deze wijziging wordt deze rol van het Meldpunt verder versterkt en aangesloten bij dezelfde bevoegdheid die in de Europees Nederlandse Wwft is gegeven.

### *§ 2.6.3 Openbaarmaking boetes*

Met dit voorstel wordt de grondslag gecreëerd voor de toezichtautoriteiten om een boete of een last onder dwangsom openbaar te maken. De toezichthouders DNB en de AFM kennen deze bevoegdheid al in het kader van de handhaving van de Wfm BES. Met dit voorstel wordt deze grondslag ook opgenomen in de Wwft BES. Dat betekent dat ook toezichtautoriteit BTWwft deze bevoegdheid krijgt en dat derhalve

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 632, nr. 3.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 245, nr. 2.

openbaarmaking ook plaatsvindt bij boetes en last onder dwangsommen opgelegd aan niet-financiële dienstverleners. Wat betreft financiële dienstverleners betekent dat ook boetes opgelegd voor overtreding van de Wwft BES nu in beginsel openbaar worden gemaakt. Dit draagt bij aan het afschrikwekkender en effectiever maken van de handhaving van de Wwft BES. Overtredingen van Wwft BES zijn ernstig en vormen een gevaar voor de integriteit van het financiële systeem en hebben een ondermijnend effect op de samenleving. Een openbaarmaking draagt niet alleen bij aan het afschrikwekkende karakter van handhaving, maar kan tevens een waarschuwend middel zijn richting het publiek en andere dienstverleners. Voorts geeft openbaarmaking inzichten aan andere dienstverleners over de invulling die de toezichtautoriteit aan bepaalde normen geeft. Omdat een openbaarmaking grote effecten kan hebben is deze bevoegdheid met meerdere procedurele waarborgen omkleed. Deze zijn dezelfde als al gelden bij openbaarmaking in de Wfm BES. Daarnaast is het de toezichtautoriteiten toegestaan niet over te gaan tot openbaarmaking als dit in strijd is met het doel van het door de toezichtautoriteit uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet.

### *§ 2.7 Geheimhoudingsplicht notariaat en advocatuur*

Een van de aanbevelingen van de NRA BES is dat het toezicht op het notariaat en de advocatuur in Caribisch Nederland moet worden versterkt.<sup>12</sup> Toezicht op het notariaat is van belang omdat notarissen een onmisbare rol spelen bij onder meer vastgoedtransacties, en daarmee een belangrijke factor zijn bij het beperken van de risico's van witwassen door middel van investeringen in vastgoed. Een risico dat in de NRA BES is aangemerkt als het witwasrisico met de grootste potentiële impact voor Bonaire. Ook in het Veiligheidsbeeld BES komt dit risico naar voren.

Op dit moment is de toezichthouder BTWwft onvoldoende in staat adequaat toezicht te houden op notarissen en krijgt BTWwft geen inzage in de administratie van notarissen. De reden hiervoor is dat het notariaat zich beroept op hun beroepsmatige geheimhoudingsplicht.

De Wwft BES respecteert het beroepsgeheim van advocaten en notarissen zolang er sprake is van enig rechtsgeding; in artikel 1.4 is neergelegd dat de Wwft BES niet van toepassing is op notarissen en advocaten voor zover zij voor een cliënt werkzaamheden verrichten betreffende de bepaling van diens rechtspositie, diens vertegenwoordiging en verdediging in rechte, het geven van advies voor, tijdens en na een rechtsgeding of het geven van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding. Daarnaast erkent de Wwft BES met artikel 5.7, tweede lid, dat zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht is tot geheimhouding het verlenen van medewerking aan toezichthouders kunnen weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit. Deze geheimhoudingsplicht geldt echter niet wanneer notarissen en advocaten diensten verlenen die binnen de reikwijdte van de Wwft BES vallen. In het geval van dergelijke diensten, opgesomd in Bijlage A, eerste deel, onder n. en o., is de Wwft BES onverkort van toepassing en is een beroep op de geheimhoudingsplicht niet mogelijk.

Omdat de Wwft niet ondubbelzinnig is op dit vlak is gekozen om expliciet op te nemen dat de geheimhoudingsplicht waaraan zij zijn gehouden uit hoofde van hun beroep niet onverkort geldt voor notarissen voor zover zij onder de reikwijdte van de Wwft BES vallen. Daarnaast wordt ook geëxpliciteerd dat notarissen niet gehouden zijn aan de geheimhoudings-

<sup>12</sup> WODC, 2018, «National Risk Assessment Witwassen en Terrorismedinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba» Kamerstukken II 2018/19, 31 477, nr. 28, pp. 41, 56.

plicht bij het voldoen aan hun meldplicht aan het Meldpunt. Derhalve wordt voor zowel de medewerkingsplicht als de meldplicht expliciet opgenomen dat de geheimhoudingsplicht van het notariaat die volgt uit hoofde van hun beroep niet geldt.

Gelet op de werkzaamheden van advocaten is het niet voldoende om de wet te verduidelijken, maar dient ook voor wat betreft het toezicht een aanvullende voorziening getroffen te worden. De vertrouwelijkheid tussen rechtszoekende en advocaat is een grondrecht en kan niet zonder gerechtvaardigd belang doorbroken worden. Op dit moment worden de mogelijkheden onderzocht om de inrichting van het toezicht daarop af te stemmen. Daarbij wordt ook gekeken naar de verhouding tussen de geheimhoudingsplicht en de Wwft.

### *§ 2.8 Grensoverschrijdende geldtransporten*

Contant geld is en blijft een belangrijk middel voor criminelen om anoniem grote sommen geld te verplaatsen en de herkomst van geld te verhullen. De toenemende maatregelen van financiële instellingen en andere dienstverleners om witwassen te voorkomen leiden ertoe dat criminelen steeds meer hun toevlucht moeten zoeken naar het fysiek vervoeren van geld. Op grond van aanbeveling 32 van de FATF dienen landen maatregelen te treffen om grensoverschrijdende transporten van geld en andere waardedragende papieren te detecteren, waaronder het invoeren van een registratiesysteem. De uitwerking van aanbeveling 32 is neergelegd in de Wwft BES in hoofdstuk 4 «grensoverschrijdende geldtransporten». Op basis van dit hoofdstuk dienen personen die geld boven een bij wet bepaald bedrag willen in- of uitvoeren naar de openbare lichamen dit aan te geven bij de douane. Bij deze aangifte dienen personen zich te identificeren en, onder meer, de herkomst en bestemming van het geld op te geven. Deze informatie over de geldtransporten wordt vervolgens door de douane bij het Meldpunt gemeld. Het niet aangeven, het onvolledig invullen of het niet naar waarheid invullen van de aangifte is strafbaar met een boete of hechtenis. Daarnaast kan de douane, bij twijfel over de juistheid van de gegevens of een vermoeden van witwassen, het geld in beslag nemen.

Hoofdstuk 4 is, behoudens kleine aanpassingen, niet herzien sinds de invoering van de Wwft BES. Sindsdien hebben de FATF en Europol aanbevelingen gedaan voor de regulering van geldtransporten<sup>13</sup> en heeft douane zelf aanbevelingen gedaan voor nieuwe regulering. Daarnaast is er sindsdien op Curaçao wetgeving op dit gebied aangenomen.<sup>14</sup> Voor Europees Nederland geldt inmiddels de Verordening controle liquide middelen<sup>15</sup>, die in 2021 in werking treedt. Op basis van deze aanbevelingen en gelet op de regelgeving in Europees Nederland en op Curaçao, zal hoofdstuk 4 van de Wwft BES worden herzien.

Ten eerste zal het begrip «geld» in de definitiebepaling gewijzigd worden naar «liquide middelen» en zal de definitie worden uitgebreid. Met dit wetsvoorstel worden goud en diamanten onder de definitie van het nieuwe begrip liquide middelen gebracht in de Wwft BES. De FATF stelt inde «interpretative note» van aanbeveling 32 dat edelmetalen en

<sup>13</sup> FATF 2015, «Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash».

Europol 2015, «Why is cash still a king? A strategic Report on the use of cash by Criminal groups as a facilitator for money laundering».

<sup>14</sup> Landsverordening 1 oktober 2014 tot wijziging van de Landsverordening aanmeldingsplicht van grensoverschrijdende geldtransporten, publicatieblad 2014, nr. 90.

<sup>15</sup> Verordening (EU) 2018/1672 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005.

edelstenen zeer liquide zijn, eenvoudig inwisselbaar en bruikbaar voor het transporteren van waarde. Uit onderzoek van de FIOD, FATF en Europol is gebleken dat bij deze goederen regelmatig sprake is van een criminele herkomst en dat (veelvuldige) grensoverschrijding wordt gebruikt in het kader van het witwasproces. Dit is inmiddels verwerkt in de Curaçaose Landsverordening waarin transport van edelmetalen en sieraden meldplichtig is gesteld. Omwille van de duidelijkheid is gekozen om specifieke goederen aan te wijzen in plaats van de generieke termen «edelmetaal», «edelstenen» of «sieraden» zoals onder meer in de Curaçaose Landsverordening. Daarnaast wijst de praktijk uit dat criminelen voortdurend nieuwe methoden verzinnen om relatief grote sommen waarde te verplaatsen buiten het zicht van autoriteiten. Daarom is er een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur additionele waardedragers of goederen aan te wijzen als liquide middelen. Deze grondslag kan bijvoorbeeld aangewend worden om andere soorten edelmetalen of edelstenen aan te wijzen of om andere methodes aan te wijzen om eenvoudig fysiek grote sommen waarden te verplaatsen.

Ten tweede zullen er regels gesteld worden voor onbegeleide geldtransporten zoals postcolli, koerierzendingen, onbegeleide bagage of containervracht. De FATF signaleert in zijn rapport<sup>16</sup> dat de focus op transport door personen bij de bestrijding van witwassen ertoe heeft geleid dat er weinig zicht is op onbegeleide transporten van liquide middelen en dat transporten van liquide middelen onderhevig zijn aan dezelfde controle als onbegeleide transporten van gangbare goederen. In de Verordening (PbEU 2018, L 1672) is een aparte bepaling voor onbegeleid vervoer opgenomen. In dit wetsvoorstel wordt deze kennisgevingsverplichting materieel overgenomen. Een kennisgeving wijkt van af van aangifte in de zin dat een kennisgeving op verzoek van de douane wordt gedaan, terwijl aangifte altijd en op eigen initiatief moet gebeuren. Voorheen vielen onbegeleide transporten van liquide middelen onder regulier transport van goederen. Hierdoor had de douane geen aanvullende bevoegdheden ten opzichte van onbegeleide transporten van liquide middelen, terwijl deze wel gebruikt kunnen worden voor criminele doeleinden. Door de kennisgeving te introduceren bij onbegeleid vervoer wordt toezicht en handhaving op onbegeleid vervoer in de Wwft BES verankerd.

Tot slot wordt er een bevoegdheid voor de douane opgenomen om bij vervoer van liquide middelen onder het drempelbedrag, maar waarbij wel aanwijzingen zijn dat dit vervoer verband houdt met criminele activiteiten, eveneens een kennisgeving te verzoeken. Deze bevoegdheid geldt zowel voor vervoer door personen als onbegeleid vervoer. Nu kunnen criminelen die controle van de douane wensen te ontwijken dat doen door liquide middelen onder de waarde van het bij wet gestelde bedrag te vervoeren. Dergelijke eenvoudige ontwijking is onwenselijk. Met de voorgestelde bevoegdheid kan de douane bij vervoer van dergelijke liquide middelen verzoeken om een kennisgeving en deze kennisgeving melden bij het Meldpunt. Hierdoor wordt er meer informatie verzameld over geldtransporten en wordt het Meldpunt beter in staat gesteld patronen die verband houden met andere ongebruikelijke transactie te herkennen.

Voor het overige zullen de vereiste gegevens op het aangifteformulier uitgebreid worden. Hiervoor wordt een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur opgenomen. Dit zal zijn weerslag vinden in het bij ministeriële regeling vast te stellen nieuwe aangifteformulier. Verder zal de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aanvullende regels te stellen omtrent de procedure bij inbewaringneming

<sup>16</sup> FATF 2015, «Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash».

vervallen. In plaats daarvan komt een grondslag voor de douane Caribisch Nederland om zelf aanvullende beleidsregels omtrent deze procedure vast te stellen. Specifieke regels zoals de plek van bewaring en de overdracht zijn passender om door de douane zelf opgesteld worden.

### *§ 2.9 Definitie uiteindelijk belanghebbende (UBO)*

Bij de beoordeling van Nederland door de OESO is in 2017 vastgesteld dat de definitie van uiteindelijk belanghebbende (UBO) niet voldeed aan onderdelen van de FATF-aanbevelingen 10 en 24.<sup>17</sup> Hoewel de huidige definitie in brede zin aansluit bij de standaarden ontbreken er nog specifieke uitwerkingen in wet- en regelgeving. Zo ontbreekt een verwijzing naar directe of indirecte controle, controle door middel van andere middelen en de verplichting om op zijn minst het hoger leidinggevende personeel te identificeren. Daarom wordt nu bij de Europees-Nederlandse definitie aangesloten die wel voldoet aan de FATF-aanbevelingen. Aangezien deze definitie specifiekere is en technische uitwerking behoeft, wordt een grondslag opgenomen om deze nader uit werken bij algemene maatregel van bestuur.

### **3. Gegevensbescherming**

De wijziging van de Wwft BES brengt ten opzichte van de huidige wet een aantal wijzigingen met zich mee voor de verwerking en bescherming van persoonsgegevens. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van het cliëntenonderzoek vindt plaats ter voorkoming van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen of financieren van terrorisme. Het cliëntenonderzoek is één van de twee kernverplichtingen van de anti-witwas-regelgeving. Zonder deze maatregel en de bijbehorende verwerking van persoonsgegevens, zou effectieve bestrijding van witwassen en het financieren van terrorismebestrijding niet mogelijk zijn. Het verwerven van kennis en informatie over de identiteit van de cliënt, diens UBO en het doel en de aard van een zakelijke relatie of incidentele transactie is onmisbaar om signalen die kunnen duiden op witwassen, daaraan ten grondslag liggende basisdelicten, of terrorismefinanciering vroegtijdig te kunnen herkennen. Ook voor het functioneren van de opsporingsautoriteiten is deze informatie essentieel. De grondslagen voor verwerking van persoonsgegevens zijn gericht op een doel van zwaarwegend algemeen belang dat niet op voorhand verenigbaar is met de doelen waarvoor de deelnemers de te verstrekken gegevens hebben verzameld. Artikel 6, vierde lid, aanhef, AVG bepaalt dat de verwerking voor een ander, onverenigbaar, doel mag als dat een basis heeft in het lidstatelijk recht (dus de Wwft BES). Het lidstatelijk recht moet dan wel één van de belangen van artikel 23, eerste lid, AVG beschermen. De bij de Wwft BES toepasselijke onderdelen van artikel 23, eerste lid, AVG, zijn:

- c) de openbare veiligheid;
- d) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid;
- e) andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid.

<sup>17</sup> OESO, 2018, «Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Peer Review Report On the exchange of Information on Request: The Netherlands», pp. 37 en 113.

Bij totstandkoming van dit wetsvoorstel is uitdrukkelijk overwogen dat het verwerken van persoonsgegevens voor dit doeleinde beperkt dient te blijven tot hetgeen noodzakelijk is met het oog op de naleving van de FATF-aanbevelingen. Artikel 1.5 schrijft de algemene regel voor dat persoonsgegevens die zijn verzameld in het kader van het uitvoeren van het cliëntenonderzoek, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven, dan ook niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met dit nalevingsdoel. Voorts worden in het tweede, derde en vierde lid van artikel 1.5 verdere voorwaarden gesteld aan de verwerking van persoonsgegevens. Artikel 1:21 Wfm BES kent dezelfde voorwaarden.

### *§ 3.1 Persoonsgegevens in het kader van cliëntenonderzoek*

In de eerste plaats is sprake van een uitbreiding van het aantal dienstverleners dat persoonsgegevens dient te verzamelen in het kader van het cliëntenonderzoek. Deze uitbreiding omvat handelaren in bouwmaterialen (zie ook paragraaf 2.3). Voorts brengen de wijzigingen van de definitie van UBO en PEP met zich dat van meer mensen persoonsgegevens moeten worden verzameld in het kader van het cliëntenonderzoek, omdat meer mensen als UBO of PEP zullen kwalificeren (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel A en B). De aard van de persoonsgegevens die in het kader van het cliëntenonderzoek moeten worden verzameld, wordt met het onderhavige wetsvoorstel niet gewijzigd.

### *§ 3.2 Gegevensdeling tussen toezichtautoriteiten en opsporingsinstanties*

Dit wetsvoorstel regelt een aantal mogelijkheden voor toezichthouders en andere autoriteiten om informatie, waaronder persoonsgegevens, met elkaar uit te wisselen. Deze mogelijkheden zijn deels al van kracht in Europees Nederland. De uitwisseling tussen Wwft BES-toezichthouders op financiële instellingen en prudentiële toezichthouders is voorschreven in FATF-aanbeveling 2. In de openbare lichamen betekent dit uitwisseling van informatie tussen de AFM, DNB, BTWwft en intern bij die toezichthouders. Uitwisseling van informatie tussen en binnen die toezichthouders vindt op dit moment op andere grondslagen al veelvuldig plaats en de bescherming van deze gegevens is op een goede wijze geborgd. Daarnaast regelt het wetsvoorstel uitwisseling tussen de Wwft-toezichthouders en alle partijen die betrokken kunnen zijn of worden bij het voorkomen en bestrijden van financieel-economische criminaliteit en andere ernstige vormen van criminaliteit of van terrorismefinanciering, alsmede risico's met betrekking tot de integriteit van natuurlijke of rechtspersonen die binnen het financiële stelsel werkzaam zijn. Voor een toelichting op het doel en de noodzaak van deze uitwisseling wordt verwezen naar paragraaf 2.6.2 van deze toelichting. De AFM en DNB hebben op dit moment al op grond van de Wfm BES de mogelijkheid om informatie met de partners belast met de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden uit te wisselen. Voor de uitwisseling bestaan afspraken waarmee de beveiliging van de persoonsgegevens is gewaarborgd. De betrokken autoriteiten verwerken al op verschillende grondslagen persoonsgegevens en zijn toegerust om dit op een zorgvuldige wijze te doen.

## **4. Financiële gevolgen en administratieve lasten**

### *§ 4.1 Gevolgen voor het bedrijfsleven*

#### *§ 4.1.1 Interne bedrijfsvoering risicogebaseerd inrichten*

Financiële instellingen worden verplicht hun interne bedrijfsvoering in te richten volgens een risicogebaseerde benadering. De risicogebaseerde benadering zelf is niet nieuw, voor alle dienstverleners geldt deze

doelverplichting al onder de huidige wetgeving. Gewijzigd wordt met dit wetsvoorstel dat financiële instellingen verplicht worden om gedragslijnen, procedures en maatregelen op te stellen om de risico's op witwassen en terrorisme financiering te beperken en te beheersen, de compliancefunctie te verankeren in de bedrijfsvoering en ook op groepsniveau te zorgdragen voor naleving van de regels en dit vast te leggen. Grotere financiële instellingen zoals banken doen dit reeds. Voor kleinere financiële instellingen kan deze verplichting, voor zover die dit nog niet hebben vastgelegd, een additionele belasting vormen. Om die belasting te beperken is in het wetsvoorstel opgenomen dat deze verplichtingen in verhouding moeten staan tot de omvang van dienstverlener. Een zelfstandige die een gering aanbod financiële diensten aanbied zal kunnen volstaan met eenvoudiger maatregelen dan een grote financiële instelling met meerdere medewerkers en een gevarieerde portfolio diensten. Daarnaast is de gedachte achter de verplichting dat het vooraf opstellen van interne protocollen het voldoen aan de verplichtingen in de wet uiteindelijk efficiënter en effectiever maakt. Uit het register financiële instellingen van DNB blijkt dat er 24 instellingen kantoor houden in de openbare lichamen, waarvan acht kredietinstellingen. Uitgaande van het voorgaande wordt aangenomen dat de eenmalige kosten voor de implementatie van de wet variëren van EUR 780,- tot EUR 1.820,- (uitgaande van een uurtarief dat ligt tussen EUR 39,- en EUR 54,- en een tijdsbesteding tussen de 20 en 40 uur). Gemiddeld genomen leidt de verplichting tot het opstellen van een risicobeoordeling en daarop gebaseerd beleid naar verwachting tot EUR 23.400 aan eenmalige nalevingskosten (uitgaande van 18 instellingen waarvoor het opstellen van een risicobeoordeling en daarop gebaseerd beleid een volledig nieuwe verplichting is; alle instellingen minus drie kwart van de banken). Aan het actueel houden van de risicobeoordeling en de daarop gebaseerde gedragslijnen, procedures en maatregelen ligt een risicogebaseerde benadering ten grondslag die met zich brengt dat de maatregelen die hiertoe genomen moeten worden per instelling sterk kunnen verschillen. Geschat wordt dat dit voor de instellingen op jaarbasis zal variëren van EUR 780,- tot EUR 5.400,- (uitgaande van een tijdsbesteding variërend van 20 tot 100 uur per jaar en een uurloon dat ligt tussen de EUR 39,- en EUR 54,-).

#### *§ 4.1.2 Nieuwe dienstverleners binnen de reikwijdte van de Wwft BES*

De reikwijdte van de Wwft wordt met het onderhavige wetsvoorstel uitgebreid. Een nadere toelichting hierbij is in de artikelsgewijze toelichting bij paragraaf 2.3 van de algemene toelichting en onderdeel U opgenomen. De categorie dienstverleners die handelen in waardevolle goederen is uitgebreid naar handelaren in bouwmaterialen. Er is op dit moment één bouwmarkt op Bonaire bekend. Het is onbekend hoeveel transacties deze boven de grens van 11.000 USD uitvoert. Aangenomen wordt dat het verrichten van cliëntenonderzoek bij dergelijke transacties gemiddeld EUR 47,50 zal kosten per cliënt (uitgaande van één uur per onderzoek en een uurloon dat ligt tussen de EUR 39,- en EUR 54).

#### *§ 4.1.3 Cliëntenonderzoek*

Instellingen zullen moeten nagaan of de reeds bestaande dossiers voldoen aan de vereisten die met het onderhavige wetsvoorstel worden geïntroduceerd. Het is aannemelijk dat dit zal leiden tot aanvullende maatregelen om de kennis van instellingen over hun cliënten en hun UBO's te verbeteren. Aan de herbeoordeling van cliëntendossiers kan op risicogebaseerde wijze invulling worden gegeven. In een groot aantal gevallen zal de informatie waarover een instelling beschikt reeds voldoende zijn om aan de nieuwe verplichtingen in het kader van het cliëntenonderzoek te kunnen voldoen, of is slechts een beperkte aanvulling van de beschikbare informatie over een cliënt noodzakelijk. In

die gevallen waarin dat niet zo is, zal een herbeoordeling van het cliëntendossier tot aanvullende werkzaamheden moeten leiden. Met het oog op het grote scala aan instellingen binnen de reikwijdte van de Wwft wordt daarvoor uitgegaan van een uurtarief van EUR 37,- aanvullende werkzaamheden slechts noodzakelijk zijn ten aanzien van de wijzigingen die met het onderhavige wetsvoorstel worden geïntroduceerd. Rekening houdend met de verschillende werkzaamheden waartoe het wetsvoorstel noopt – variërend van een nieuwe risicobeoordeling ten aanzien van de cliënt, het controleren of een cliënt als PEP moet worden aangemerkt tot het opvragen van aanvullende informatie bij de cliënt en de vastlegging van de verkregen gegevens – wordt ingeschat dat een dergelijke herbeoordeling van een cliëntendossier gemiddeld 4 uur in beslag zal nemen. Dat leidt tot een gemiddeld bedrag van EUR 148,- voor de herbeoordeling van een cliëntdossier. Omdat het cliëntenbestand van de instellingen van een wisselende samenstelling en omvang is, is de totale toename van nalevingskosten ten gevolge van de wijzigingen in de verplichtingen in het cliëntenonderzoek niet kwantificeerbaar.

#### *§ 4.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*

DNB, de AFM, BTWwft en het Meldpunt zijn als uitvoerders en toezicht-houders van de regelgeving nauw betrokken bij de totstandkoming van dit voorstel. De wijzigingen die met dit voorstel worden doorgevoerd maken de handhaving effectiever en eenvoudiger. Zo dienen financiële instellingen zelf zorg te dragen voor intern beleid om de risicogebaseerde aanpak van de Wwft BES uit te voeren. Daarnaast wordt het voor de toezichtautoriteiten en het Meldpunt eenvoudiger om informatie met elkaar uit te wisselen, wat ook tot efficiënter en effectiever toezicht zal leiden.

Ook zijn de mogelijkheden voor handhaving van de Wwft BES met dit wetsvoorstel uitgebreid. Dienstverleners zijn verplicht medewerking te verlenen en aan het niet voldoen aan deze verplichting zijn ook sancties verbonden. Naast deze bestuurlijke sancties zijn de mogelijkheden voor de toezichtautoriteiten uitgebreid om overtredingen en bestuurlijke sancties te publiceren. Voor de publicatiemogelijkheden is aangesloten bij de bevoegdheden in de Wfm BES. Al deze bevoegdheden zijn passend en adequaat om de voorschriften ingevolge dit wetsvoorstel te handhaven en waar nodig het publiek hierover te informeren. Uiteraard geldt in alle gevallen dat de toezichtautoriteiten de verschillende betrokken belangen moeten afwegen en de maatregelen proportioneel moeten zijn ten opzichte van de overtredingen.

#### *§ 4.3 Gevolgen voor de rijksbegroting*

De additionele taken die dit wetsvoorstel aan de toezichtautoriteiten en het Meldpunt kunnen opgevangen binnen de huidige capaciteit van de organisaties.

## **5. Consultatie**

### *§ 5.1 Openbare Lichamen*

Op grond van artikel 209 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestaat de verplichting om de bestuurscolleges de gelegenheid te geven een oordeel te geven omtrent voorstellen van wet die regeling of bestuur vorderen of wijzigingen aanbrengt in de taken bevoegdheden van het eilandbestuur. Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn parallel aan de internetconsultatie geïnformeerd en uitgenodigd te reageren op het concept wetsvoorstel. Het bestuurscollege van Bonaire heeft formeel



gereageerd. Daarin heeft het college aangegeven het belang van het tegengaan van witwassen en het voldoen aan de internationale richtlijnen van de FATF te onderschrijven. Voorts is het college van mening dat de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Wwft BES en de Wet financiële markten BES hieraan zullen bijdragen. Dit geldt ook voor de maatregelen die voorgesteld worden om de voor Caribisch Nederland onderkende risico's op witwassen te verkleinen.

### *§ 5.2 Internetconsultatie*

Er zijn vijf reacties binnen gekomen op het concept wetsvoorstel, waarvan vier inhoudelijk. In de eerste reactie stelt een particulier dat de Koninklijke Marechaussee en het Recherche Samenwerkings Team (RST) ontbreken bij de nieuwe bepalingen omtrent de uitwisseling van gegevens. Het RST is een samenwerkingsverband binnen het Koninkrijk der Nederlanden, dat verantwoordelijk is voor de bestrijding van zware en georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit op Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. Bij dit rechteam werken zowel rechercheurs van de politie die vanuit Europees Nederland zijn uitgezonden als rechercheurs die afkomstig zijn uit de verschillende korpsen van de openbare lichamen, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De gegevensuitwisseling in dit wetsvoorstel ziet op Wwft-toezichthouders in de openbare lichamen, waaronder het Korps Politie CN. Deze kan de informatie opgedaan in dit verband eventueel verder delen in RST verband. Het RST zelf opnemen zou niet logisch zijn aangezien dit zelf een Caribisch Nederland overstijgend samenwerkingsverband is, bestaande uit verschillende instanties. Het opnemen van Koninklijke Marechaussee is in het geval van de openbare lichamen wel wenselijk. In de Europees Nederlandse Wwft is de Koninklijke Marechaussee niet opgenomen, maar in de openbare lichamen heeft de Koninklijke Marechaussee een additionele politietaak ten opzichte van Europees Nederland bij de uitvoering van de politietaak in Sint Eustatius en Saba. Daarnaast is Koninklijke Marechaussee in Caribisch gebied nauw betrokken bij de bestrijding van drugscriminaliteit. Gelet daarop is het wenselijk om ook de Koninklijke Marechaussee op te nemen in de bepalingen omtrent gegevensuitwisseling.

Orco Bank N.V. stelt, naast twee redactionele opmerkingen, dat het openbaar maken van boetes en verbeurde lasten onder dwangsom zeer nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor banken en een bedreiging zou kunnen vormen voor de bankensector op de eilanden van het koninkrijk. Opgemerkt zij ten eerste dat deze verplichting reeds bestaat op grond van de Wfm BES, deze wijziging uniformeert slechts beide stelsels van de Wwft BES en Wfm BES. Daarnaast hebben toezichthouders de mogelijkheid van openbaarmaking af te zien indien openbaarmaking van die beslissing in strijd is of in strijd zou kunnen komen met het doel van het door de toezichtautoriteit uit te oefenen toezicht op de naleving van deze Wwft BES.

JRK advies had zevental opmerkingen over verschillende onderdelen van het concept wetsvoorstel. Ten eerste merkte JRK advies op dat het bewust open laten van de definitie van PEP en geen specifieke opsomming van functies zoals in Europees Nederland te geven niet past. Volgens JRK advies is de bijzondere staatsrechtelijke positie van de openbare lichamen geen reden voor een andere behandeling van de openbare lichamen ten opzichte van Europees Nederland. In de toelichting is aangegeven dat voor de openbare lichamen bewust wordt aangesloten bij de landen Curaçao en Sint Maarten die voor een open definitie hebben gekozen, deze sluit beter aan bij de lokale situatie en is beter toegerust om de

geconstateerde integriteitsrisico's te adresseren. Wel zal, in de lijn met het advies JRK, de toelichting aangepast worden en zullen enkele voorbeelden ter verduidelijking worden gegeven. Ten tweede stelt JRK advies dat de voorgestelde mogelijkheid van informatie-uitwisseling tussen de toezichthouder en de Belastingdienst op gespannen voet staat met het rechtsstatelijke «fair play»-beginsel zoals door de Hoge Raad is geformuleerd. Voor de informatie-uitwisseling tussen toezichtautoriteiten en opsporingsautoriteiten geldt doelbinding, zie het derde lid van artikel 1.5. Deze mag derhalve alleen plaatsvinden in het kader van het bestrijden van witwassen en de financiering van terrorisme evenals de doelen van Wfm BES. Dat uitgangspunt is door middel van wijzigingen van dit wetsvoorstel na consultatie verduidelijkt. JRK advies is daarnaast kritisch op de verplichting dat bij het maken van risicobeoordelingen bepaalde landen of geografische gebieden als risicofactor gelden. Dit zou niet bijdragen aan een inclusieve samenleving en mogelijk in strijd zijn met artikel 1 van de Grondwet. Ten eerste is het meewegen van de risico's van bepaalde landen of geografische gebieden een verplichting op grond van de FATF aanbevelingen. Het is gebruikelijk om indices als de World Transparency Index of the Corruption Perceptions Index te hanteren om een redelijke risicobeoordeling te maken bij het aannemen van cliënten. Dit past in een risicogebaseerde aanpak van witwassen en de financiering van terrorisme. In de derde opmerking verzoekt JRK advies om een betere uitleg van het begrip «redelijke maatregelen» in het nieuwe voorgestelde artikel 2.3, tweede lid. Zoals uit de toelichting bij onderdelen E & F blijkt wordt met het begrip redelijke maatregelen onderstreept dat een dienstverlener zelf moet nagaan welke maatregelen voor zijn specifieke dienstverlening nodig zijn om de risico's op witwassen en de financiering van terrorisme te mitigeren. Hetzelfde antwoord geldt voor de vraag van JRK advies met welke regelmaat dient het cliëntenonderzoek dan opnieuw worden uitgevoerd bij doorlopende diensten. Ook dit hangt af van de verschillende variabele factoren waarbij een dienstverlener zelf een professionele inschatting dient te maken. JRK is kritisch op het feit dat in het geconsulteerde wetsvoorstel voorafgaande identificatie door advocaten en notarissen niet langer gold als een identiteitsverificatie waarop een dienstverlener mag vertrouwen. Met het vernieuwde wetsvoorstel worden notarissen onder effectiever toezicht geplaatst. Voor adequaat toezicht op de advocatuur worden de mogelijkheden nog onderzocht. Deze voorgestelde wijziging kan daarom komen te vervallen. Tot slot heeft JRK advies twee additionele opmerkingen. Ten eerste wijst hij terecht op het feit dat Wwft BES en de Wet gegevensbescherming BES onduidelijk zijn over de vraag of het dienstverleners bij identiteitsverificatie toegestaan is om een kopie van identiteitspapieren vast te leggen. Door het vastleggen van een dergelijke kopie toe te voegen aan bijlage B wordt aan deze onzekerheid een eind gemaakt en wordt dit verduidelijkt. In het verlengde merkt JRK advies op dat de gegevens genoemd in artikel 2.2, de bijlage B en het meldportaal van het Meldpunt niet op elkaar zijn afgestemd. Deze opsommingen gegevens hoeven niet volledig identiek te zijn. Artikel 2.2 verplicht dienstverleners in algemene zin de cliënt te identificeren, in de bijlage B wordt gespecificeerd welke gegevens dit moet omvatten. Daarnaast is het Meldpunt toegestaan om additionele gegevens op te vragen bij een melding van een ongebruikelijke transactie.

### *§ 5.3 Reactie Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES*

Aanvankelijk is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) verzocht om te reageren op de geconsulteerde wetsvoorstel. De AP heeft doorverwezen naar de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES (Cbp BES). De Cbp BES heeft advies uitgebracht. De Cbp BES heeft daarbij kanttekeningen geplaatst bij de uitbreiding van de groep dienstverleners, de term redelijke maatregelen, de rechtvaardiging van de bevoegdheden

om gegevens uit te wisselen en «het algehele gevoel van controle» dat de wijziging probeert te creëren. Hieronder wordt het advies van de Cbp BES uiteengezet en wordt per punt ingegaan of het advies geleid heeft tot een wijziging en toegelicht waarom het advies wel of niet gevolgd wordt.

De Cbp BES geeft allereerst enkele algemene observaties over de verhouding tussen de Wwft en de Wwft BES en de bescherming van persoonsgegevens. Zij merkt op dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de verschillende rechtstelsels die de Wwft BES beïnvloeden, maar dat de toelichting voorbij gaat aan een belangrijke wijziging op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens: de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. De Cbp BES merkt daarbij op dat de AVG niet voor de openbare lichamen geldt, maar alleen voor Europees Nederland. Er bestaat volgens de Cbp BES een omissie in het algemene denken wat de gevolgen van deze twee verschillende stelsels inhouden. Op basis van de AVG namelijk mogen er alleen gegevens doorgegeven worden naar derde landen met een passend beschermingsniveau. Volgens de Cbp BES treedt de UAVG in werking zodra er sprake is van gegevensuitwisseling tussen dienstverleners gevestigd in de openbare lichamen en de toezichtautoriteiten gevestigd in Europees Nederland. Bovendien hebben de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten eveneens geen passend beschermingsniveau volgens de Cbp BES. Dit is een terechte algemene observatie. De toezichtautoriteiten en het Meldpunt zijn allen gevestigd in Europees Nederland of onderdeel van een in Europees Nederland gevestigde instantie. Deze instanties zijn derhalve reeds gehouden te voldoen aan de eisen van de AVG en de UAVG, ook voor gegevens die zij verwerken vanuit derde landen of voor gegevensuitwisseling met derde landen. Dit brengt met zich mee dat deze Europees-Nederlandse instanties in dergelijke gevallen de verplichtingen die voor hen gelden op basis van de AVG in acht dienen te nemen. De Wwft BES beoogt geenszins af te doen aan deze verplichtingen.

De Cbp BES wijst vervolgens op het belang van evenredigheid bij de voorgenomen wijziging van de Wwft BES. In dat verband dient vooropgesteld te worden dat het voorkomen van gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en de financiering van terrorisme een zwaarwegend belang is dat het verwerken van persoonsgegevens rechtvaardigt. Daar staat tegenover dat verwerking van persoonsgegevens omkleed dient te zijn van de nodige waarborgen en ook daar ziet de Wwft BES op. Bovendien voorziet het wetsvoorstel in de verdere verankering van risicogebaseerd onderzoek, waardoor de mate van verwerking en controle door dienstverleners afgestemd wordt op de risico's die een bepaalde cliënt of type dienstverlening in zich draagt. Hierdoor bestendigt de Wwft BES dat de verwerking in evenredige verhouding staat tot het te dienen algemeen belang. De Cbp BES is in onderdeel b. van haar advies kritisch op het gebruik van de term «redelijke maatregelen» voor het doen cliëntenonderzoek en stelt dat het wetsvoorstel een dienstverlener meer bevoegdheden geeft. Het wetsvoorstel, echter, legt alleen aan dienstverleners de verplichting op om het cliëntenonderzoek uit te voeren naargelang het risico dat een type cliënt of type dienstverlening in zich draagt en daarvoor «redelijke maatregelen» te nemen. Een dienstverlener is verplicht de identiteit van de cliënt te verifiëren, het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen en te zorgen dat informatie gedurende de zakelijke relatie correct is en blijft. Deze verplichtingen zijn met dit wetsvoorstel niet verder uitgebreid. Dergelijke verwerking van persoonsgegevens is evenredig om witwassen de financiering van terrorisme te voorkomen in het kader van (financiële) dienstverlening. Daarenboven mogen dienstverleners alleen de gegevens opgesomd in

Bijlage B verwerken en zijn zij voorts gehouden aan de Wet bescherming persoonsgegevens BES.

De Cbp heeft opmerkingen bij de reeds in de huidige Wwft BES opgenomen mogelijkheid om bij ministeriële regeling type zakelijke relaties of dienstverlening aan te wijzen die een hoog risico vormen en waarop verscherpt cliëntenonderzoek op van toepassing moet zijn. Dergelijke toewijzing zou een inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer van een cliënt, waarvoor een ministeriële regeling te licht is volgens de Cbp BES. De Cbp BES adviseert dat de grondslagen en argumenten hiervoor weldoordacht en expliciet benoemd behoren te worden. Het aanwijzen van dergelijk type zakelijke relaties of dienstverlening bij ministeriële regeling is van technische aard en leent zich daardoor het beste voor dit niveau van regelgeving.

De Cbp BES stelt dat de uitbreiding van de categorieën dienstverleners onvoldoende is uitgezocht, uitgewerkt en toegelicht voor de situatie in Caribisch Nederland. Het concept wetsvoorstel breidde de dienstverleners uit naar een grote groep aanbieders van kansspelen en naar handelaren in bouwmaterialen. De noodzaak om beide categorieën in de Wwft BES op te nemen wordt onderbouwd in de rapporten NRA BES en het Veiligheidsbeeld BES. Uiteindelijk is de uitbreiding van de groep kansspelaanbieders komen te vervallen.

In onderdeel d. gaat de Cbp BES in op de uitbreiding van de gegevensuitwisseling tussen de toezichtautoriteiten en opsporingsinstanties. De Cbp BES geeft aan dat zij begrijpt dat een voorgestelde wijziging bevorderlijk kan zijn voor de samenwerking, maar vindt dat de noodzaak van de verstrekking onvoldoende is aangetoond. Zij wijst daarbij op het feit dat in 2014 de FATF heeft opgemerkt «the Netherlands has reached a satisfactory level of compliance of the core and key recommendations». Voorts wordt opgemerkt dat de voorgestelde bepaling zelf niet de noodzaaksnorm voor de verstrekking van persoonsgegevens bevat en dat het wetsvoorstel spreekt van gegevensuitwisseling wanneer deze «dienstig» is voor de uitoefening van de wettelijke taken. Ten eerste zij opgemerkt dat de FATF standaarden sinds de vorige evaluatie verder ontwikkeld zijn en de FATF met name steeds meer van de lidstaten verlangt op het gebied van effectieve samenwerking tussen toezichtautoriteiten. Het hebben van effectieve mechanismen om de uitwisseling van gegevens tussen opsporingsautoriteiten en toezichtautoriteiten mogelijk te maken speelt onder de herziene FATF-standaarden een steeds belangrijker rol. Naar aanleiding van het advies de Cbp BES is het wetsvoorstel gewijzigd zodat verduidelijkt is dat gegevensuitwisseling tussen de instanties alleen kan indien dat in het belang is van het doel van respectievelijk de Wwft BES en de Wfm BES en zijn privacy waarborgen beter verankerd.

#### *§ 5.4 Reactie Adviescollege Toetsing Regeldruk*

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert over de regeldrukeffecten van wet- en regelgeving. Het ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van de volgende vragen: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk? Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven? En zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Het ATR constateert daarnaast dat het wetsvoorstel rekening houdt met de specifieke omstandigheden van de BES en niet onnodig verder gaat dan de standaarden uit de FATF. Het college ziet tot slot geen mogelijkheden voor minder belastende alternatieven.

Het college heeft dan ook geadviseerd om het wetsvoorstel in te dienen.

## ARTIKELSGEWIJS

### ARTIKEL I

A en B

#### *PEP*

In artikel 1.1, lid 1, onderdeel o, wordt voor de nieuwe definitie van Politiek Prominente Persoon (PEP) niet langer onderscheid meer gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse PEP's. Daarmee vallen ook binnenlandse PEPs, evenals familieleden en of zakelijke relaties van PEP's onder de nieuwe definitie. Het vervallen van het onderscheid tussen binnen- en buitenlandse PEP's is conform de definities van de Wwft geldend in Europees Nederland, alsmede de Landsverordening melding ongebruikelijk transacties van Curaçao en de Landsverordening ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme Sint Maarten. Voor de formulering van de definitie is aangesloten bij de wetgeving op Curaçao en Sint Maarten. In artikel 1.2 vervalt het eerste lid. Dit lid bevatte een nadere uitwerking van het begrip PEP en was ontleend aan voormalige Europees-Nederlandse regelgeving. De Europees Nederlandse regelgeving bevat nog steeds een opsomming van verschillende functionarissen die als PEP dienen te worden aangemerkt, maar is niet limitatief. Zowel de Curaçaose als Sint-Maartense definitie van PEP kennen een dergelijke uitwerking met een lijst functionarissen niet, maar bevatten een algemene omschrijving van een PEP als persoon die in of buiten de openbare lichamen een prominente publieke functie bekleedt of heeft bekleedt. Daarbij wordt nu aangesloten. De nieuwe definitie biedt dienstverleners de mogelijkheid een zelfstandige inschatting te maken of er sprake is van een PEP. In eerste instantie geldt dat invulling van het begrip aangesloten dient te worden bij de FATF definitie van het begrip. Dat betekent dat het in ieder geval personen omvat die hoge functies bekleden in de regering, hoogste rechtscolleges, het parlement, het leger of het corps diplomatique, overeenkomstig de huidige opsomming. Buiten deze lijst kan een persoon als PEP kwalificeren wanneer deze een publieke functie uitoefent, maar ook wanneer algemeen bekend is dat een bepaald persoon politieke invloed uitoefent omdat hij of zij een bestuurlijke, leidinggevende of toezichthoudende functie uitoefent bij een politieke partij of een overheids-n.v. of stichting. Het is de verantwoordelijkheid van de dienstverlener zelf om vast te stellen of een persoon als PEP gekwalificeerd dient te worden. Dienstverleners kunnen daarvoor aansluiten bij de uitleg van de FATF, alsmede gebruik maken van de invulling van dit begrip op Curaçao of Sint Maarten. Tot slot hebben de toezichthouders de bevoegdheid om ter bevordering van een juiste en praktische toepassing van dit open begrip *guidance* te ontwikkelen, eventueel in samenwerking met de andere toezichthouders binnen het Koninkrijk. Dit waarborgt dat dienstverleners goed geïnformeerd zijn over de exacte invulling van dit begrip en dat deze invulling werkbaar is en blijft in de praktijk. De definitie van familielid en naaste geassocieerde persoon uit artikel 1.2 blijft wel behouden.

#### *UBO*

Op dit moment is de definitie van de uiteindelijk belanghebbende (van het Engelse ultimate beneficial owner of UBO) bij wet voorgeschreven in onderdeel r. Hoewel de huidige definitie in brede zin aansluit bij de standaarden ontbreken er nog specifieke uitwerkingen in wet en regelgeving. Zo ontbreekt een verwijzing naar directe of indirecte controle, controle door middel van andere middelen en de verplichting om op zijn minst het hoger leidinggevende personeel te identificeren. Met dit

wetsvoorstel wordt de grondslag gegeven om de uitwerking van de definities van verschillende categorieën voortaan bij algemene maatregel van bestuur te doen. Dit sluit beter aan bij het complexe en specifieke karakter hiervan. Uitgangspunt voor het vaststellen van de verschillende categorieën blijft het percentage aandelen in en de feitelijke zeggenschap van een rechtspersoon. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bijvoorbeeld voorzieningen worden getroffen voor specifieke rechtspersonen en voor gevallen waarin geen UBO vastgesteld kan worden.

#### *Liquide middelen*

In artikel 1.1, onderdeel h, wordt de term «geld» vervangen door «liquide middelen». Deze term sluit beter aan bij de nieuwe definitie dit begrip. Naast de al onder de definitie vallende binnenlandse en buitenlandse bankbiljetten en munten, alsmede aan toonder gestelde verhandelbare waardepapieren worden met de wijziging goud en diamanten toegevoegd. Verder wordt de grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur andere goederen of waardedragers als liquide middelen aan te wijzen. Tot slot vervalt de archaische term «muntbiljetten».

#### C

Artikel 1.5 bevat de geheimhoudingsplicht voor eenieder die betrokken is bij verwerking van persoonsgegevens op grond van deze wet. Het tweede lid bevat de uitzondering op het eerste lid om gegevens uit te wisselen met de andere toezichtautoriteiten of buitenlandse toezichtautoriteiten en bevat eveneens de voorwaarden waaraan deze uitwisseling is gehouden. Dat zijn onder meer de doelbinding, het vereiste dat het gebruik voldoende helder moet zijn bepaald en de waarborgen voor privacy. Het tweede lid wordt door dit voorstel aangepast. Ten eerste wordt de groep waarmee de toezichtautoriteiten gegevens kunnen uitwisselen uitgebreid met de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Koninklijke Marechaussee, het Korps Politie Caribisch Nederland, het Meldpunt, en het Openbaar Ministerie. Dat vindt plaats middels toevoeging van een nieuw onderdeel b. Deze partijen kunnen betrokken zijn of worden bij het voorkomen en bestrijden van financieel-economische criminaliteit en andere ernstige vormen van criminaliteit of van terrorismefinanciering, alsmede risico's met betrekking tot de integriteit van natuurlijke of rechtspersonen die binnen het financiële stelsel werkzaam zijn. Uitwisseling met deze partijen is toegestaan voor zover dat is met het oog op risico's van inbreuken op de integriteit van het financiële stelsel, of onderdelen daarvan en voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers. Dit houdt in dat deling alleen mogelijk is op basis van twee voorwaarden; indien er een risico is voor de integriteit van het financiële stelsel bestaat én de wederpartij deze gegevens nodig heeft voor het uitoefenen van zijn eigen publieke taak.

In het nieuwe derde lid worden de risico's uit het tweede lid, onderdeel b., nader uitgewerkt. Daarbij dient de zinsnede «doen en nalaten» breed uitgelegd te worden. In de eerste plaats gaat het daarbij om het bewust faciliteren van financieel-economische criminaliteit en andere ernstige vormen van criminaliteit of van terrorismefinanciering. Het gaat echter ook om het onbewust faciliteren daarvan wanneer crimineel geld bijvoorbeeld van de ene rekening op een andere wordt overgemaakt, zonder dat de financiële instelling weet of kan vermoeden dat het om criminele of terroristische gelden gaat. Bij risico's met betrekking tot de integriteit van natuurlijk of rechtspersonen die binnen het financiële stelsel werkzaam zijn, moet men denken aan onder andere risico's met betrekking tot betrouwbaarheid en geschiktheid van bestuurders,

(mede)beleidsbepalers en personen die toezicht houden op het beleid van ondernemingen die actief zijn binnen het financiële stelsel. Voor het maatschappelijke vertrouwen in het financiële stelsel, is het immers van groot belang dat de personen die binnen het financiële stelsel actief zijn, integer zijn. Een ander voorbeeld van een dergelijk risico, is het risico van het niet naar behoren functioneren van de poortwachtersfunctie. Op het moment dat enkele (rechts)personen die werkzaam zijn binnen het financiële stelsel tekortschieten bij het voorkomen van fraude of witwaspraktijken, kan dit het vertrouwen in het gehele financiële stelsel schaden.

De reeds geldende algemene voorwaarden voor uitwisseling zijn nu opgenomen in het nieuwe vierde lid.

D

FATF-aanbeveling 18 verplicht financiële instellingen programma's te implementeren ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Deze programma's houden interne protocollen, procedures en controles in om naleving van regelgeving te garanderen en adequate screening van medewerkers te verzekeren. Daarnaast verplicht de aanbeveling 18 tot interne opleiding van medewerkers en een onafhankelijke auditfunctie. De nieuwe artikelen 1.9 tot en met 1.13, alsmede het herziene artikel 3.12, bevatten hiervoor een regeling.

#### *Artikel 1.9*

In het nieuwe artikel 1.9 wordt de verplichting geïntroduceerd voor een dienstverlener om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme, die zijn verbonden aan de aard en omvang van de dienstverlener en de dienstverlening van de dienstverlener, vast te stellen, te analyseren en te beoordelen. Deze verplichting geldt alleen voor financiële instellingen, overige dienstverleners van de Wwft BES zijn op basis van artikel 1.13 uitgezonderd. Daarbij dient de dienstverlener in ieder geval rekening te houden met de risicofactoren die genoemd worden in het tweede lid van dit artikel. Daarbij kan gedacht worden aan het type dienstverlening van een dienstverlener, maar ook aan risico's die voortvloeien uit het klantenbestand van een dienstverlener. Ook indien een dienstverlener actief is in het buitenland, bijvoorbeeld middels bijkantoren of vestigingen, kan dit risico's met zich brengen die in deze risicoanalyse aan de orde dienen te worden gesteld.

De intensiteit van de risicobeoordeling wordt afgestemd op de mate waarin risico's voorzienbaar zijn, alsmede op de aard en omvang van de dienstverlener. Hiermee wordt de dienstverlener de ruimte geboden om maatregelen te nemen die in verhouding staan tot het type bedrijf dat wordt gevoerd. Daarnaast kan de toezichtautoriteit in een individueel geval ontheffing verlenen van de verplichting tot het identificeren en beoordelen van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme. Dit is het geval indien een dienstverlener behoort tot een sector waarvan de inherente specifieke risico's op witwassen en financieren van terrorisme duidelijk en inzichtelijk zijn, zodat het ook zonder het opstellen van een individuele risicoanalyse reeds mogelijk is beleid te ontwikkelen ter beheersing van deze risico's.

Voor financiële instellingen geldt op grond van paragraaf 2 van het Besluit Financiële Markten BES (Bfm BES) de verplichting tot het uitvoeren van een systematische integriteitsrisicoanalyse. De risicobeoordeling in de Wwft BES beperkt zich tot de blootstelling van een dienstverlener aan het risico op witwassen en financieren van terrorisme, terwijl de systematische integriteitsrisicoanalyse een breder bereik heeft. Het ligt voor de

hand, hoewel dit geenszins verplicht is, dat bij banken en andere financiële ondernemingen de risicobeoordeling uit hoofde van de Wwft BES onderdeel is van de systematische integriteitsrisicoanalyse, bedoeld in paragraaf 2 van het Bfm BES.

Het analyseren van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme is een eerste stap in de ontwikkeling van beleid, procedures en maatregelen, ter beheersing van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme. Een dienstverlener moet op een continue basis zijn organisatie doorlichten teneinde te beoordelen in welke gevallen en bij welke bedrijfsonderdelen er risico's op witwassen en financieren van terrorisme bestaan. Hieruit volgt ook dat de identificatie en beoordeling van risico's actueel moet worden gehouden. Op gezette tijden, alsmede naar aanleiding van wijzigingen in bijvoorbeeld de dienstverlening of bedrijfsvoering van een dienstverlener, zal door de dienstverlener moeten worden beoordeeld of haar risicoanalyse nog actueel is. De risicoanalyse dient de dienstverlener in staat te stellen haar beleid vorm te geven, teneinde de geïdentificeerde risico's adequaat te beheersen.

#### *1.10*

Uit de beoordeling van de risico's moet duidelijk worden of de geïdentificeerde risico's adequaat kunnen worden ondervangen. Een dienstverlener dient op grond van artikel 1.10 beleid, bestaande uit gedragslijnen, procedures en maatregelen, op te stellen om de geïdentificeerde risico's beheersbaar te maken. Hiervoor dienen dienstverleners in ieder geval rekening te houden met de risico's geïdentificeerd in de NRA BES. Daarmee dient de risicobeoordeling als basisinstrument om te voorkomen dat de dienstverlening van de dienstverlener wordt misbruikt voor witwassen of financieren van terrorisme.

De gedragslijnen, procedures en maatregelen dienen verder de door de dienstverlener zelf geïdentificeerde risico's te beperken en beheersen. De gedragslijnen, procedures en maatregelen die de dienstverlener vaststelt, worden afgestemd op de omvang en aard van de dienstverlener. Een dienstverlener is verplicht deze met regelmaat (systematisch) aan een toetsing te onderwerpen en waar nodig te actualiseren, mede op basis van de actualisering van de risicobeoordeling van de dienstverlener. Indien een dienstverlener over een onafhankelijke compliancefunctie beschikt, ligt het voor de hand dat deze toetsing door de compliancefunctie wordt uitgevoerd. De personen die het dagelijks beleid van de dienstverlener bepalen dienen aan de gedragslijnen, procedures en maatregelen hun goedkeuring te verlenen.

#### *Artikel 1.11*

Rechtspersonen of vennootschappen die als dienstverlener in de zin van de Wwft BES kwalificeren, dienen op grond van artikel 1.11 een van de personen die het dagelijks beleid van de dienstverlener bepalen aan te wijzen als verantwoordelijk voor de naleving door de dienstverlener van het bij of krachtens de Wwft BES bepaalde. Door middel van een verwijzing naar dienstverleners waar het dagelijks beleid wordt bepaald door twee of meer personen, is in het artikel duidelijk gemaakt dat deze verplichting niet geldt voor natuurlijke personen, die naar hun aard niet aan deze bepaling kunnen voldoen.

Op grond van het tweede lid van artikel 1.11 worden dienstverleners voorts verplicht om, voor zover dit passend is ten opzichte van de aard en de omvang van de dienstverlener, te voorzien in de invulling van een compliancefunctie. Ook hier geldt dat een natuurlijk persoon, handelend



in het kader van zijn beroepsactiviteiten, naar zijn aard niet kan voorzien in een onafhankelijke compliancefunctie. In een dergelijk geval is de verplichting van artikel 1.11, tweede lid, niet van toepassing. Daarnaast kan het voor een dienstverlener van beperkte omvang onevenredig en daarmee niet passend zijn om een afzonderlijke compliancefunctie in te richten. De omvang van de dienstverlener, alsmede het type dienstverlening, speelt derhalve een belangrijke rol bij de naleving van deze verplichting.

Ook de wijze waarop de compliancefunctie wordt ingericht, kan op de aard en omvang van de dienstverlener worden afgestemd. De compliancefunctie dient op onafhankelijke en effectieve wijze te worden uitgevoerd. In beginsel betekent dit dat de personen die betrokken zijn bij de uitoefening van de compliancefunctie, niet tevens betrokken zijn bij de activiteiten waarop zij toezicht houden. Echter, bij kleinere dienstverleners kan het onevenredig zijn om de onafhankelijkheid van de compliancefunctie op deze wijze vorm te geven. Ook is het mogelijk dat een dienstverlener ervoor kiest de compliancefunctie (geheel of gedeeltelijk) uit te besteden.

De uitoefening van de compliancefunctie is gericht op de controle van de naleving van de wettelijke regels en de regels die door een dienstverlener zelf zijn ingesteld. Dit houdt onder meer in dat erop wordt toegezien dat procedures, bijvoorbeeld voor het verrichten van cliëntenonderzoek, in overeenstemming zijn met geldende regelgeving. Indien daarbij onvolkomenheden worden aangetroffen, dient de dienstverlener maatregelen te nemen om deze onvolkomenheden effectief te adresseren. Uit artikel 1.11, derde lid, volgt voorts dat het melden van ongebruikelijke transacties en het verstrekken van de benodigde informatie aan het Meldpunt gebeurt door de persoon die belast is met de compliancefunctie. Dit neemt overigens niet weg dat het aanmerken van een transactie als ongebruikelijk doorgaans de verantwoordelijkheid van de eerstelijns functie (de medewerkers verantwoordelijk voor de uitvoering van de dienstverlening van de dienstverlener) is.

Met het vierde lid van artikel 1.11 wordt de verplichting voor dienstverleners geïntroduceerd om, indien dit passend is ten opzichte van de aard en omvang van haar onderneming, te voorzien in een onafhankelijke auditfunctie.

Voor de toepassing van deze wet dient de auditfunctie de naleving van het bij of krachtens de Wwft BES bepaalde door de dienstverlener, alsmede de uitoefening van de compliancefunctie, op onafhankelijke wijze te controleren. Dat geldt in het bijzonder voor het controleren van de werking van de gedragslijnen, procedures en maatregelen om geïdentificeerde risico's te beheersen. Indien de auditfunctie hierbij gebreken constateert, ligt het in de rede dat deze gemeld worden en dat de personen die het dagelijks beleid van de dienstverlener bepalen, ervoor zorg dragen dat de noodzakelijke wijzigingen worden doorgevoerd in de gedragslijnen, procedures en maatregelen. De intensiteit van de invulling van de auditfunctie dient te worden afgestemd op het risicoprofiel van de dienstverlener. Zoals hiervoor reeds is toegelicht ten aanzien van de compliancefunctie, geldt ook voor de invulling die wordt gegeven aan de mate van onafhankelijkheid van de auditfunctie dat dit afhankelijk is van de aard en omvang van de dienstverlener.

#### *Artikel 1.12*

Artikel 1.12 voorziet in een verplichting voor dienstverleners die deel uitmaken van een groep om de op groepsniveau geldende gedragslijnen en procedures, die voldoen aan het bepaalde bij of krachtens de Wwft

BES, toe te passen. Deze verplichting volgt uit FATF-aanbeveling 18 en geldt ten aanzien van de eigen organisatie en ten aanzien van de toepassing van deze gedragslijnen en procedures door haar bijkantoren en meerderheidsdochters buiten de openbare lichamen. Indien de toepassing van de gedragslijnen en procedures in lijn met de Wwft-normen voor het bijkantoor of de meerderheidsdochteronderneming niet mogelijk is op grond van het recht van het land waar zij gevestigd is, dient de dienstverlener de toezichtautoriteit hiervan in kennis te stellen. Dat stelt de toezichtautoriteit in staat om zo nodig aanvullende toezichtmaatregelen te treffen die er onder omstandigheden op neer kunnen komen dat van de dienstverlener wordt gevraagd om haar bedrijfsactiviteiten in de betrokken staat te beëindigen.

Alvorens de toezichtautoriteit aanvullende toezichtmaatregelen treft, dient de dienstverlener op grond van het vierde lid echter in de eerste plaats zelf aanvullende maatregelen te nemen om de risico's van niet naleving van de op groepsniveau vastgestelde gedragslijnen en procedures door het bijkantoor of de meerderheidsdochter afdoende te mitigeren. Deze maatregelen zullen sterk afhankelijk zijn van de omstandigheden van een concreet geval. Daarbij kan gedacht worden aan beperkingen in de dienstverlening of aanvullende cliëntenonderzoekmaatregelen. Schieten de aanvullende maatregelen te kort of zijn deze niet in lijn met technische standaarden, dan treft de toezichtautoriteit aanvullende toezichtmaatregelen. De toezichtautoriteit kan daarnaast ook handhavend optreden jegens de dienstverlener, indien blijkt dat bijkantoren of meerderheidsdochters de op het niveau van de groep vastgestelde gedragslijnen en procedures niet of onvoldoende naleven, of wanneer de toezichtautoriteit niet of niet tijdig is geïnformeerd over daarvoor geldende belemmeringen in het land van vestiging.

#### *Artikel 1.13*

In artikel 1.13 is opgenomen dat verplichtingen opgenomen in artikelen 1.9 tot en met 1.12 niet gelden voor dienstverleners genoemd in onderdelen j., l., m., n. en o. van artikel 1.1. van bijlage A van de wet. Dit betreffen dienstverleners die geen financiële instellingen zijn. Dit zijn tussenpersonen ter zake van overeenkomsten inzake onroerende zaken, de handelaren in goederen van hoge waarde, advocaten, notarissen en andere beroepen waarbij fiscaal, administratief of juridisch advies wordt gegeven. De FATF-aanbevelingen stellen de interne governance eisen alleen voor financiële instellingen verplicht. Gelet op de schaal van de dienstverlening in de openbare lichamen zou het een onevenredige last vormen om deze verplichtingen voor alle dienstverleners te laten gelden.

#### *Artikel 1.14*

FATF aanbeveling 1 verplicht landen risico's op witwassen en financieren van terrorisme te identificeren, beoordelen en begrijpen. In Europees Nederland is deze verplichting op basis van de anti-witwasrichtlijn opgenomen in artikel 1f van de Wwft. Dit artikel verplicht Nederland tot het periodiek maken van een beoordeling van nationale risico's, de «National Risk Assessment» (NRA). Voor de openbare lichamen is in dit kader een afzonderlijke de aparte NRA BES opgesteld. Dit vanwege de aanzienlijke verschillen tussen het Caribische en Europese deel van Nederland wat betreft geografische, demografische, economische en sociaal-culturele kenmerken die de gebieden meer of minder kwetsbaar kunnen maken voor witwassen en terrorismefinanciering. Om aanbeveling 1 van de FATF te formaliseren voor de openbare lichamen en om de NRA BES duidelijk te verankeren is gekozen om deze verplichting ook op te nemen in de Wwft BES.

## E en F

In lijn met de FATF-aanbeveling 10 is ervoor gekozen om in artikel 2.2 «op risicogebaseerde en adequate maatregelen» steeds te wijzigen in «redelijke maatregelen». Door voornoemde formule te vervangen door «redelijke maatregelen» wordt duidelijk gemaakt dat een dienstverlener zich in het kader van het cliëntenonderzoek te allen tijde moet inspannen om de identiteit van een cliënt of uiteindelijk belanghebbende te verifiëren. De intensiteit van de maatregelen die een dienstverlener in kader van cliëntenonderzoek treft kan echter worden afgestemd op het risico op witwassen en financieren van terrorisme van de specifieke zakelijke relatie of transactie. In beginsel zal het uitsluitend doen van navraag naar de uiteindelijke belanghebbende bij de cliënt niet volstaan om aan deze verplichting te voldoen. Voor de duidelijkheid wordt vermeld dat met de onderhavige wijziging geenszins wordt bedoeld dat de intensiteit van deze maatregelen minder is ten opzichte van de maatregelen die naar huidig recht zouden moeten worden genomen om de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende te verifiëren. In het nieuwe artikel 2.2 lid 3 wordt verduidelijkt dat een dienstverlener altijd het cliëntenonderzoek dient af te stemmen op de risicogevoeligheid. Daarmee komt ook grondslag uit het oude lid 3 om bij regeling categorieën dienstverleners aan te wijzen die vrijgesteld worden van het doen van cliëntenonderzoek te vervallen.

Gekozen is om de plicht voor een dienstverlener om redelijke maatregelen te nemen om de gegevens verzameld in het kader van het cliëntenonderzoek actueel te houden te verplaatsen. Deze verplichting stond voorheen in artikel 2.3 lid 2, maar wordt verplaatst naar het nieuwe artikel 2.2, zesde lid, omdat het actueel houden van gegevens integraal onderdeel uitmaakt van het cliëntenonderzoek. Om aan deze verplichting te voldoen kan een dienstverlener een reeds geïdentificeerde cliënt verzoeken om opnieuw gegevens en bescheiden te verschaffen. Aanleidingen zijn onder meer opmerkelijk en afwijkend transactiegedrag of indien een cliënt deel uit gaat maken van een andere of gewijzigde eigendoms- of zeggenschapsstructuur. Artikel 2.2 lid 3 komt door het opnemen van artikel 2.2 zesde lid te vervallen.

## G

In artikel 2.5, derde lid, wordt voorzien van een grondslag om bij ministeriële regeling risicovariabelen op te stellen die dienstverleners moeten hanteren bij het opstellen van een risicoprofiel van een cliënt. Hierdoor is het mogelijk om voor de openbare lichamen specifieke risico's verplicht op te laten nemen in de risicobeoordeling van dienstverleners.

## H en I

In lijn met de risicogebaseerde benadering van de nieuwe FATF-aanbevelingen kunnen dienstverleners op grond van artikel 2.8 vereenvoudigd cliëntenonderzoek doen indien een zakelijke relatie of transactie een laag risico met zich mee brengt. Het vereenvoudigde cliëntenonderzoek is niet meer, zoals voorheen, het achterwege laten van het cliëntenonderzoek. In plaats daarvan dienen dienstverleners hun cliëntenonderzoek af te stemmen op het risico conform FATF-aanbeveling 10. Om te kunnen vaststellen of in een concreet geval met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan worden volstaan, dient een dienstverlener voldoende gegevens te verzamelen met betrekking tot de voorliggende zakelijke relatie of incidentele transactie. Deze gegevens moeten actueel zijn en gedurende de looptijd van een zakelijke relatie actueel gehouden worden, teneinde te kunnen beoordelen of veranderingen hebben plaatsgevonden die relevant zijn voor de wijze waarop het doorlopend

cliëntenonderzoek moet worden uitgevoerd. Het actueel houden van de gegevens gebeurt periodiek, met inachtneming van de aan een zakelijke relatie of transactie verbonden risico's. Daarbij worden door instellingen ook signalen betrokken die aanleiding zouden kunnen vormen voor een wijziging in het risicoprofiel van de cliënt.

Het vijfde lid voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur producten, transacties en categorieën dienstverleners aan te wijzen waar vereenvoudigd cliëntenonderzoek in beginsel voor toegepast is. De FATF-aanbevelingen staan het toe om vereenvoudigd cliëntenonderzoek te doen in het geval van omstandigheden van lager risico. De FATF-aanbevelingen noemen in ieder geval levensverzekeringen onder een vast laag premiebedrag en pensioenen als dergelijke omstandigheden. In de huidige Wwft BES zijn de twee specifieke uitzonderingen voor levensverzekeringen en pensioenen in de wet opgenomen en is er een grondslag om bij AMvB andere transacties als zodanig aan te wijzen. Er is voor gekozen om in plaats daarvan deze twee specifieke genoemde transacties, alsmede overige nader aan te wijzen transacties, voortaan bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Daarnaast wordt deze grondslag om categorieën aan te wijzen waar vereenvoudigd cliëntenonderzoek op toegepast kan worden uitgebreid naar cliënten naast producten en transacties. Voortaan zullen de in artikel 2.9 genoemde ondernemingen, instellingen en overheidsinstanties ook bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen om deze groep eenvoudiger aan te passen en beter in te kunnen spelen op specifieke risico's.

Het voorgestelde nieuwe artikel 2.8 voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur categorieën dienstverleners aan te wijzen waarop vereenvoudigd cliëntenonderzoek van toepassing is. De algemene uitzondering uit het huidige artikel 2.9 kan daarom komen te vervallen.

J

Artikel 2.10 wordt aangepast aan de nieuwe definitie van PEP in artikel 1, eerste lid, onder o.

K, L, M, DD, A, en C.

In deze onderdelen wordt telkens «Onze Minister van Veiligheid en Justitie» vervangen door «Onze Minister van Justitie en Veiligheid».

L

FATF-aanbeveling 31 verplicht landen te verzekeren dat autoriteiten kunnen beschikken over alle benodigde documenten en informatie en dat autoriteiten om deze informatie kunnen verzoeken bij het Meldpunt. Met dit onderdeel wordt daaraan invulling gegeven in artikel 3.2, onderdeel g, voor zover het informatieverstrekking aan de toezichtautoriteiten, het OM, en opsporingsambtenaren betreft. Het Meldpunt kan informatie verstrekken in verband met het tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme, tenzij zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten. Onder zwaarwegende belangen worden verstaan objectieve redenen om aan te nemen dat het verstrekken van informatie een negatief effect heeft op lopende onderzoeken of analyses. Daarnaast kan een verzoek om informatie worden geweigerd indien de verzochte informatie evident niet in verhouding staat tot de legitieme belangen van een betrokken (rechts)persoon. Tot slot kan het Meldpunt besluiten niet te voldoen aan een verzoek om informatie van een toezichtautoriteit, het OM of een opsporingsambtenaar, indien evident is dat de verzochte informatie niet

relevant is voor de doeleinden waarvoor de informatie is gevraagd. De toezichtautoriteiten, het OM en opsporingsambtenaren informeren de het Meldpunt over de wijze waarop gebruik is gemaakt van de verstrekte informatie, zoals bijvoorbeeld over lopende onderzoeken of de inzet van het beschikbare opsporing- of toezichtinstrumentarium. Er is bewust niet bepaald binnen welke termijn deze autoriteiten een terugkoppeling dienen te geven aan het Meldpunt. Daarmee wordt hen de ruimte geboden om te beoordelen wanneer het opportuun is om deze terugkoppeling te geven. Er kan bijvoorbeeld in het belang van een lopend onderzoek besloten worden tot het geven van een terugkoppeling in een later stadium, zolang er maar op enig moment informatie over het gebruik van de gegevens aan het Meldpunt wordt verschaft.

## N

Met de wijziging van artikel 3.6 wordt geëxpliciteerd dat het Meldpunt bevoegd is om nadere gegevens of inlichtingen op te vragen, naar aanleiding van een ontvangen melding of indien het Meldpunt van oordeel is dat de dienstverlener over gegevens of inlichtingen beschikt die relevant zijn voor het voor het analyseren door het Meldpunt van een transactie of voorgenomen transactie of van een zakelijke relatie. Het Meldpunt kan deze gegevens of inlichtingen vragen bij de dienstverlener die de melding heeft gedaan, en aan een andere dienstverlener die bij de transactie is betrokken. Laatstgenoemde bevoegdheid bestaat bijvoorbeeld in het geval waarin een rekening waarop een saldo in geld, effecten, edele metalen of andere waarden kan worden aangehouden is gecrediteerd of gedebiteerd via een andere instelling. Verder kan een verzoek van een buitenlands Meldpunt aanleiding geven tot een verzoek op grond van artikel 3.6, eerste lid, indien een dienstverlener in de openbare lichamen betrokken is bij de transacties waarover informatie is verkregen.

Op grond van artikel 3.6, tweede lid, is de dienstverlener waaraan de inlichtingen worden gevraagd verplicht deze schriftelijk te verstrekken binnen een door het Meldpunt gestelde termijn, of mondeling indien er sprake is van een spoedeisend geval.

## O

Met het nieuwe derde lid van artikel 3.10 wordt de verhouding tussen de meldplicht en de geheimhoudingsplicht van notarissen en kandidaat-notarissen verduidelijkt. Het notariaat valt voor de werkzaamheden genoemd in Bijlage A, eerste deel, onderdelen n en o, onder de reikwijdte van de Wwft BES. Indien een notaris of kandidaat-notaris dergelijke werkzaamheden verricht is hij verplicht ongebruikelijke transacties te melden bij het Meldpunt. Dit nieuwe artikel verduidelijkt dat de geheimhoudingsplicht uit hoofde van hun beroep niet geldt voor deze meldplicht. Hiermee wordt geen wijziging in het wettelijk kader voor notarissen beoogd, maar een verduidelijking van de reeds bestaande praktijk.

## P

Deze opleidingsverplichting uit artikel 3.12 geldt onverkort voor alle dienstverleners en wordt daarom op deze plek behouden in aanvulling op de bredere governance-eisen voor financiële dienstverleners geïntroduceerd met artikelen 1.9 tot en met 1.12. Daarnaast wordt de bepaling in lijn gebracht met de risicogebaseerde aanpak van dit wetsvoorstel. Dat betekent dat ook bekendheid met de bepalingen van deze wet en het genieten van opleidingen afgestemd moet worden op de risico's waarmee een dienstverlener geconfronteerd kan worden. Zo zal bijvoorbeeld personeel dat veel transacties verricht bekend moeten zijn met regels

omtrent het doen van meldingen, terwijl beleidsbepalers goed op de hoogte moeten zijn van hun specifieke verantwoordelijkheden. Verder wordt in de nieuwe bepaling opgenomen dat deze eisen ook voor beleidsbepalers gelden, ook zij dienen periodiek opleidingen te volgen en bekend te zijn met de eisen van de wet. Dit aspect van de bepaling ziet in het bijzonder toe op éénmanszaken.

Q

Het begrippenkader in artikel 4.1 wordt aangepast. Een aangifte wordt gewijzigd in een aangifte en de kennisgeving wordt toegevoegd met een verwijzing naar artikelen 4.2, tweede lid en 4.3.

R

Artikel 4.2 is in zijn geheel vervangen. Artikel 4.2 bevat de verplichtingen om aangifte of een kennisgeving te doen van vervoer van liquide middelen door personen. Het oude artikel 4.2 gebruikte nog de begrippen «geld» en «aangifte». Deze worden vervangen door «liquide middelen» en «aangifte». In het eerste lid wordt aangifteplicht omschreven. Personen die het openbaar lichaam in of uit gaan en liquide middelen vervoeren boven en vanaf een waarde van 10.000 USD zijn verplicht dit aan te geven bij de douane. Deze verplichting geldt ook voor personen die aantoonbaar samen reizen en tezamen liquide middelen vervoeren boven en vanaf een waarde van 10.000 USD. Verder wordt de kennisgevingverplichting geïntroduceerd voor personen die liquide middelen vervoeren onder het in het eerste lid bedoelde bedrag waarbij aanwijzingen zijn dat deze verband houden met criminele activiteiten. De kennisgeving onderscheidt zich van de aangifte in de zin dat een vervoerder verplicht is van tevoren aangifte te doen, terwijl een kennisgeving plaatsvindt op verzoek van de douane. Daarnaast bevatte het oude artikel 4.2 uitvoerige procedurele voorschriften omtrent de aangifte van geldtransporten en eventuele voorzieningen indien voorschriften niet gevolgd kunnen worden. In praktijk bleek dat deze procedurele voorschriften geen nut dienen en bovendien slecht aansloten op de praktische gang van zaken ter plaatse. Deze komen daarom te vervallen. In plaats daarvan blijft alleen de verplichting om aangifte te doen staan. Het is aan de Douane Caribisch Nederland zelf om de procedure omtrent deze verplichting vorm te geven. In het derde lid wordt de bepaling gehandhaafd dat indien de verstrekte informatie niet, onjuist of onvolledig is of indien de liquide middelen niet voor controle ter beschikking worden gesteld er sprake is van een overtreding van het eerste en tweede lid. Het vierde lid bevat de voorschriften voor de gegevens bij aangifte. Deze lijst gegevens was eerst opgenomen in artikel 4.3, maar de lijst komt als apart artikel te vervallen. In plaats daarvan worden de voorschriften omtrent gegevens voortaan, gezien de specifieke technische aard, bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Het betreft onder meer gegevens waarmee de vervoerder van de liquide middelen, de eigenaar van de liquide middelen en, indien van de toepassing de beoogde ontvanger van de liquide middelen, geïdentificeerd kunnen worden. Daarnaast dienen de aard en bedrag of waarde, de economische herkomst en het beoogde gebruik van de liquide middelen te worden gegeven. Tot slot dient de vervoerder de transportroute en het vervoermiddel te geven. In het vijfde lid wordt de verplichting gegeven om de aangifte of de kennisgeving te doen bij formulier vastgesteld bij ministeriële regeling.

## S

Het nieuwe artikel 4.3 regelt de verplichting om op verzoek van de douane een kennisgeving te doen bij ongebeleid vervoer van liquide middelen. De kennisgeving onderscheidt zich van de aangifte in de zin dat een bij de aangifte de vervoerder verplicht is uit eigen beweging van tevoren aangifte te doen, terwijl een kennisgeving plaatsvindt op verzoek van de douane. Beoogd is verder om de kennisgeving van ongebeleid vervoer van liquide middelen zo veel mogelijk aan te sluiten op de procedure voor de aangifte. De verplichting tot kennisgeving van ongebeleide liquide middelen is onderworpen aan een drempel die gelijk is aan de drempel voor liquide middelen die personen bij zich dragen. Vormen van ongebeleid vervoer zijn liquide middelen die de openbare lichamen binnenkomen of verlaten in postcolli, koerierzendingen, ongebeleide bagage of containervracht. Bij dergelijk vervoer dient de afzender of de ontvanger of een vertegenwoordiger voor vervoer in of uit de openbare lichamen een douaneaangifte te doen bij de douane, op systematische wijze of per geval, overeenkomstig procedures. Op verzoek van de douane kan aanvullend om een kennisgeving verzocht worden. Deze kennisgeving moet een aantal gegevens bevatten, die niet worden verstrekt in de gebruikelijke documenten die aan de douane worden voorgelegd bij de douaneaangifte van ongebeleid vervoer. Dergelijke gegevens zijn – niet limitatief –, de bestemming, de economische herkomst en het beoogde gebruik van de liquide middelen. De douane kan om een kennisgeving verzoeken indien het ongebeleid vervoer van liquide middelen betreft boven het drempelbedrag, het eerste lid, of onder het drempelbedrag als er aanwijzingen zijn dat het vervoer verband houdt met criminele activiteiten, het tweede lid. Met het derde lid wordt, analoog aan artikel 4.2, bepaald dat indien de verstrekte informatie niet, onjuist of onvolledig is of indien de liquide middelen niet voor controle ter beschikking worden gesteld er sprake is van een overtreding van de verplichting tot kennisgeving. Het vierde lid bevat de grondslag om de vereiste gegevens vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. In het vijfde lid wordt de verplichting gegeven om de kennisgeving te doen bij formulier vastgesteld bij ministeriële regeling.

## T

In artikel 4.4 wordt «aanmeldingen» in lijn met de nieuwe begrippen vervangen door «aangiftes» en wordt de kennisgeving toegevoegd aan de gegevens die de inspecteur aan het Meldpunt moet doorzenden.

## U

In artikel 4.5 wordt «aanmeldingen» vervangen door «aangiftes». Daarnaast wordt de mogelijkheid uit het oude artikel 4.3, derde lid, om bij ministeriële regeling vrijstelling te verlenen aan beroepsvervoerders voor de aangifte- dan wel kennisgevingsverplichting, verplaatst naar dit artikel.

## V

Artikel 5.5, tweede lid, bepaalt dat de douane bevoegd is liquide middelen in bewaring te nemen indien de gegevens, bedoeld in artikelen 4.2 en 4.3 niet onverwijld verstrekt worden door de vervoerder of degene die aangifte of kennisgeving doet of indien de douane twijfelt aan de juistheid van de gegevens.

## W

In artikel 5.6, tweede lid, was de grondslag gegeven om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent het proces-verbaal, alsmede de bewaarplaats, de overdracht en het beheer van het geld. Zaken als de bewaarplaats van het geld, overdracht en beheer van het geld zijn context specifiek en houden de uitoefening van bevoegdheid van de douane in. Het sluit daarom beter bij het karakter van deze regels aan om de Douane Caribisch Nederland zelf adequate en heldere beleidsregels te laten stellen omtrent deze specifieke procedures. Het tweede lid, en daarmee deze grondslag, komt te vervallen.

## X

Middels een wijziging van artikel 5.7 wordt in het onderhavige wetsvoorstel het oorspronkelijke uitgangspunt over de verhouding tussen de geheimhoudingsplicht voor notarissen en de meldplicht op grond van de Wwft BES verduidelijkt. Op grond van artikel 1.1 valt bepaalde dienstverlening van (kandidaat-)notarissen onder de Wwft BES. Dat betekent dat zij met betrekking tot deze diensten verplicht zijn cliëntenonderzoek uit te voeren en ongebruikelijke transacties te melden en dat de aangewezen toezichthouder daar toezicht op kan houden.

Artikel 5.7, tweede lid, stelt dat zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, het verlenen van medewerking kunnen weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit. In de praktijk is gebleken dat notarissen deze algemene uitzondering om mee te werken uit artikel 5.7 zo interpreteerden dat deze aan de weg stond om mee te werken aan het Wwft-toezicht. Artikel 1.4 van de Wwft BES stelt inderdaad dat de Wwft BES niet van toepassing is op notarissen voor zover zij voor een cliënt werkzaamheden verrichten betreffende de bepaling van diens rechtspositie, diens vertegenwoordiging en verdediging in rechte, het geven van advies voor, tijdens en na een rechtsgeding of het geven van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding. Dat laat echter onverlet dat de wet wel van toepassing is indien zij zakelijke relaties aangaan of transacties doen of werkzaamheden verrichten bij het aan- of verkopen van onroerende zaken; het beheren van geld, effecten, munten, muntbiljetten, edele metalen, edelstenen of andere waarden; het oprichten of beheren van vennootschappen, rechtspersonen of soortgelijke lichamen; het aan- of verkopen dan wel overnemen van ondernemingen of optreden in naam en voor rekening van een cliënt bij enigerlei financiële transactie of onroerende zaaktransactie door een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap. Notarissen dienen toezicht toe te staan op de naleving van de Wwft BES bij bovenstaande werkzaamheden. Door middel van toevoeging van dit lid wordt dit oorspronkelijke uitgangspunt verduidelijkt. Dat betekent dat notarissen verplicht zijn de toezichthouder en de aangewezen personen van de toezichthouder toe te staan om de administratie van de notaris in te zien alsmede documenten in te zien die betrekking hebben op de activiteiten aangewezen door de Wwft BES.

## Y en Z

Door artikel 5.7 toe te voegen aan de grondslagen in artikelen 5.10 en 5.11 wordt het mogelijk gemaakt om het weigeren van het verlenen van medewerking aan de toezichthouder te straffen met een boete of kan er een last onder dwangsom worden opgelegd. Zie voorts paragraaf 2.5.2. van het algemene deel voor een uitgebreidere toelichting. Daarnaast wordt niet naleving van de verplichtingen uit artikelen 1.9 tot en met 1.12, die toezien op het nemen van interne beheersmaatregelen, strafbaar met



een boete gesteld of kan er een last onder dwangsom worden opgelegd. Zie onderdeel D voor een uitgebreide toelichting op de inhoud van deze beheersmaatregelen. Tot slot worden, analoog aan de Wwft, de opleidingsverplichtingen uit artikelen 2.5 en 3.10 toegevoegd aan de grondslagen in artikelen 5.10 en 5.11. Deze verplichtingen zijn van belang en dienen bestuursrechtelijk afdwingbaar te zijn. De boetecategorie wordt vastgesteld bij besluit.

AA

In navolging van de Wfm BES introduceert dit wetsvoorstel twee publicatiemogelijkheden voor de toezichtautoriteiten: de bevoegdheid om een openbare waarschuwing uit te vaardigen, 5.16, en de openbaarmaking van een opgelegde last onder dwangsom of een opgelegde bestuurlijke boete (artikelen 5.17 tot en met 5.19). Publicatie brengt met zich mee dat het voor partijen duidelijk wordt dat de toezichtautoriteiten optreden als er bepaalde regels worden overtreden. Dit draagt bij aan de FATF-eis dat er een verscheidenheid aan sancties tot beschikking van de toezichtautoriteiten moeten staan die effectief, proportioneel en afschrikwekkend zijn. De bepalingen zijn hetzelfde als de publicatiemogelijkheden beschreven in de Wfm BES, artikelen 7:50 tot en met 7:52. Om het handhavingsinstrumentarium niet onnodig te laten divergeren wordt ook aangesloten bij de procedurele waarborgen uit de Wfm BES waarmee deze bevoegdheden omkleed zijn, door de betreffende artikelen van overeenkomstige toepassing te verklaren.

#### *Openbare waarschuwing*

De eerste publicatiemogelijkheid, in artikel 5.16, is met name bedoeld om het publiek te waarschuwen. Door de betrokkene kan een openbare waarschuwing echter als ingrijpend worden ervaren. Daarbij komt dat de waarschuwing reeds kan worden uitgevaardigd op een moment dat nog niet is besloten tot concrete handhavingmaatregelen. Om die reden is het uitvaardigen van de waarschuwing met de nodige waarborgen omkleed. Zo kan de waarschuwing alleen worden uitgevaardigd bij overtreding van een verbodsbepaling uit de wet, het opleggen van een transactie- of activiteitenverbod of bij overtreding van zulk een verbod. De toezichtautoriteit zal, gegeven het feit dat het een discretionaire bevoegdheid betreft, bovendien een afweging moeten maken tussen het belang van het waarschuwen van het publiek enerzijds en de mogelijke nadelige gevolgen voor betrokkene anderzijds.

Verder dient de toezichtautoriteit betrokkene in de gelegenheid te stellen om zijn zienswijze over de voorgenomen waarschuwing naar voren te brengen (artikel 7:47 Wfm BES) en moet vijf werkdagen worden gewacht met het daadwerkelijk uitvaardigen van de waarschuwing (artikel 7:49). Binnen deze termijn is er ruimte voor nader overleg tussen de toezichtautoriteit en betrokkene of kan betrokkene desgewenst bij het Gerecht een verzoek om voorlopige voorziening indienen. In het laatste geval wordt het uitvaardigen van de waarschuwing opgeschort totdat door het Gerecht op het verzoek is beslist (artikel 7:49, tweede lid Wfm BES). Slechts in twee situaties kan de toezichtautoriteit besluiten om betrokkene niet in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, dan wel onmiddellijk tot uitvaardiging van de waarschuwing over te gaan. Van de eerste situatie is sprake indien van de betrokkene geen adres bekend is en zijn adres ook niet met een redelijke inspanning kan worden verkregen (artikelen 7:47, tweede lid, en 7:49, derde lid Wfm BES). De tweede situatie is wanneer de vereiste spoed, onderscheidenlijk de belangen die de Wwft BES en de Wfm BES beoogt te beschermen, geen uitstel toelaten (artikelen 7:47, tweede lid, en 7:49, vierde lid Wfm BES). In dat geval is ook

artikel 7:49, tweede lid, niet van toepassing en behoeft met het uitvaardigen van de waarschuwing niet te worden gewacht totdat op een eventueel verzoek om voorlopige voorziening zal zijn beslist. Het moge echter duidelijk zijn dat daarvoor sprake zal moeten zijn van uitzonderlijke omstandigheden. In het vierde lid van artikel 7:49 wordt gesproken van «deze wet», bij de uitoefening van de bevoegdheid in het kader van de Wwft BES wordt daarmee de Wwft BES bedoeld.

Opgemerkt zij nog dat het bij het uitvaardigen van een openbare waarschuwing niet is toegestaan om vertrouwelijke gegevens te publiceren. Ook bij het uitvaardigen van een openbare waarschuwing is de toezichtautoriteit gebonden aan de geheimhoudingsbepaling van artikel 1:20 Wfm BES.

#### *Publicatie boete en last onder dwangsom*

De tweede publicatiemogelijkheid, opgenomen in de artikelen 5.17 tot en met 5.19 Wwft BES, betreft de openbaarmaking van een opgelegde bestuurlijke boete of last onder dwangsom. Deze publicatie onderscheidt zich van de openbare waarschuwing doordat het hier, anders dan bij de openbare waarschuwing, niet gaat om een discretionaire bevoegdheid van de toezichtautoriteit. Behoudens de uitzonderingsmogelijkheid in het derde lid van artikel 5.17 is de toezichtautoriteit verplicht een opgelegde last onder dwangsom of een opgelegde bestuurlijke boete openbaar te maken. De toezichthouder kan beslissen een boete niet openbaar te maken indien openbaarmaking van de beslissing in strijd is of in strijd zou kunnen komen met het doel van het door de toezichtautoriteit uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet. Een last onder dwangsom moet openbaar worden gemaakt zodra de dwangsom is verbeurd (artikel 5.19). Voor de openbaarmaking van bestuurlijke boeten geldt een tweeledig regime: voor alle bestuurlijke boeten geldt dat zij openbaar worden gemaakt zodra de boete onherroepelijk is geworden (artikel 5.18). Voor bepaalde bestuurlijke boeten geldt echter dat zij ook al in een eerder stadium openbaar worden gemaakt, namelijk zodra zij zijn bekendgemaakt (artikel 5.17). Wel dient daarbij, evenals bij de openbare waarschuwing, een termijn van vijf werkdagen in acht te worden genomen voordat de boete daadwerkelijk openbaar wordt gemaakt.

Het regime van (vrijwel) onmiddellijke openbaarmaking geldt alleen voor boeten die zijn opgelegd ter zake van zware overtredingen. Dit betreft overtredingen die opzettelijk zijn gemaakt en op grond van artikel 6.1 eerste lid strafbaar zijn met een gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie.

Waar het gaat om de openbaarmaking van een onherroepelijke bestuurlijke boete, onderscheidt de openbaarmaking zich op nog een ander punt van de openbare waarschuwing: voor de openbaarmaking van een onherroepelijke bestuurlijke boete gelden, omdat de openbaarmaking plaatsvindt nadat de boete onherroepelijk is geworden, niet de waarborgen van de artikelen 7:47 en 7:49 Wfm BES. Voor de bestuurlijke boeten die al na vijf dagen openbaar moeten worden gemaakt, en voor de last onder dwangsom gelden die waarborgen overigens wel (artikel 5.17, tweede lid, en artikel 5.19).

#### *Behandeling achter gesloten deuren*

Artikel 7:53 Wfm BES, eerste lid, bepaalt dat verzoeken om voorlopige voorziening tegen een voorgenomen waarschuwing of openbaarmaking bij het Gerecht achter gesloten deuren worden behandeld. Het tweede lid van artikel 7:53 Wfm BES bewerkstelligt dat indien de voorzieningen-

rechter een verbod tot uitvaardiging van een openbare waarschuwing of tot openbaarmaking van een beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom heeft opgelegd, het horen van de bezwaarde en andere partijen in een bezwaarprocedure en het onderzoek ter zitting in een beroepsprocedure, niet in het openbaar plaatsvinden. Bovenstaande vindt vanzelfsprekend niet in het openbaar plaats, omdat het aanwenden van de rechtsmiddelen anders zonder nut zou zijn. Een persoon weert zich immers tegen publicatie van bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, juist om te voorkomen dat bekend wordt dat hij een bestuurlijke boete heeft gekregen en dat laatste is niet mogelijk als het onderzoek ter zitting in het openbaar plaatsvindt.

BB

Artikel 6.1 bevat de overtredingen waarvoor een strafrechtelijke boete of hechtenis kan worden opgelegd. In navolging van het overtreden van de aangifteplicht bij transport van liquide middelen wordt daaraan toegevoegd de kennisgevingverplichting uit artikel 4.3.

DD

Zoals al in het algemeen deel is toegelicht, wordt de reikwijdte van de Wwft BES uitgebreid naar handelaren in bouwmaterialen. Dat krijgt gestalte door deze diensten aan het eerste deel van Bijlage A toe te voegen. Om handelen in bouwmaterialen voortaan ook onder de reikwijdte van de Wwft BES te laten vallen worden «bouwmaterialen» toegevoegd aan onderdeel m. in een nieuw numeriek onderdeel, apart van de reeds genoemde zaken van grote waarde. Bouwmaterialen zijn bijvoorbeeld ruwe materialen als hout, beton, cement, bakstenen etc. Daarnaast vallen onder meer ramen, bouwplaten, isolatiemateriaal, tegels en ijzerwaar onder de definitie. Onderdeel u wordt gewijzigd zodat het beheren van een beleggingsfonds ook onder de reikwijdte van de Wwft BES komt te vallen. Onder een beleggingsinstelling in de zin van de Wfm BES wordt verstaan een beleggingsmaatschappij of een beleggingsfonds. In Wwft BES was alleen het optreden als beleggingsmaatschappij opgenomen. Het is echter ook mogelijk om op te treden als beheerder van een beleggingsmaatschappij of beleggingsfonds. Door «optreden als beheerder van een beleggingsinstelling» worden deze activiteiten ook onder de reikwijdte van de Wwft BES gebracht.

EE

Onderdeel b van Bijlage B verplicht dienstverleners bij cliëntenonderzoek de aard, het nummer en de datum en plaats van uitgifte van het document met behulp waarvan de identiteitsvaststelling heeft plaatsgevonden vast te leggen. Er bestond onduidelijkheid over de vraag of dienstverleners een afschrift van dit document mochten om aan deze verplichting te voldoen. Deze bevoegdheid is nu expliciet opgenomen in onderdeel b.

## **ARTIKEL II**

A en B

Middels de voorgestelde wijziging van 1:21 van de Wet financiële markten BES (Wfm BES) is nu de mogelijkheid opgenomen voor de toezichtautoriteiten om gegevens te verstrekken aan instanties waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van het bestrijden of onderzoeken van witwassen, en de daarmee verband houdende basisdelicten, of financieren van terrorisme. De wijziging van artikel 1:21 van de Wfm BES maakt het mogelijk dat de toezichthouder onder bepaalde voorwaarden

vertrouwelijke gegevens verstrekt aan de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst, de Koninklijke Marechaussee, het Korps Politie Caribisch Nederland, het Meldpunt ongebruikelijke transacties en het Openbaar Ministerie. Deze partijen kunnen betrokken zijn of worden bij het voorkomen en bestrijden van financieel-economische criminaliteit en andere ernstige vormen van criminaliteit of van terrorismefinanciering, alsmede risico's met betrekking tot de integriteit van natuurlijke of rechtspersonen die binnen het financiële stelsel werkzaam zijn. Uitwisseling met deze partijen is toegestaan voor zover dat is met het oog op risico's van inbreuken op de integriteit van het financiële stelsel, of onderdelen daarvan en voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers. Dit houdt in dat deling alleen mogelijk is op basis van twee voorwaarden; indien er een risico is voor de integriteit van het financiële stelsel bestaat én de wederpartij deze gegevens nodig heeft voor het uitoefenen van zijn specifieke publieke taak. Het is de ontvangende partij wel toegestaan de gegevens of inlichtingen te gebruiken voor haar eigen wettelijke taak, maar zij mag de verkregen informatie niet openbaar maken of verstrekken aan een derde.

In het nieuwe tweede lid worden de risico's uit het eerste lid, onderdeel b., nader uitgewerkt. Voor toelichting op dit begrip wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting van artikel I, onderdeel C.

De verdere reeds bestaande voorwaarden voor de uitwisseling, zoals doelbinding, het vereiste dat gebruik moet passen in het kader van het toezicht op de financiële markten en de geheimhouding, zijn opgenomen in het derde lid. Deze bevoegdheid om gegevens te delen met verschillende instanties wijkt af van de ruimere bevoegdheid om gegevens te delen met instanties die zijn belast met de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden in artikel 1:22. Voor deze bevoegdheid gelden de hierboven gegeven voorwaarden van 1:21 niet.

## C

Artikel 4.19 Wfm BES houdt de verplichting in voor kredietinstellingen, geldtransactiekantoren of elektronischgeldinstellingen om bij geldovermakingen informatie bij te voegen en geeft daarmee invulling aan aanbeveling 16 van de FATF. Op grond van die aanbevelingen dient tegenwoordig informatie over zowel betaler als de ontvanger te worden bijgevoegd. Daarom wordt de ontvanger toegevoegd.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister van Financiën,  
W.B. Hoekstra

Maatregel	Artikel(en)	Anders t.o.v. NL?	Toelichting
Definitie liquide middelen	Artikel I, onderdeel A	Ja	Toevoeging goud en diamanten. Sluit aan bij definitie Curaçao
Definitie Politiek prominente persoon	Artikel I, onderdelen A en J	Ja	Open definitie. Sluit aan bij Curaçao en Sint Maarten
Definitie UBO	Artikel I, onderdeel A	Nee	Dezelfde definitie, met uitwerking in algemene maatregel van bestuur
Gegevensuitwisseling toezichhouders en opsporingsinstanties	Artikel I, onderdelen C, N en Artikel II, onderdelen A	Nee	Met uitzondering dat toezichhouders ook met de Koninklijke Marechaussee kunnen uitwisselen.
Interne bedrijfsvoering financiële instellingen risicogebaseerd inrichten	Artikel I, onderdelen D, P	Nee	
Cliëntenonderzoek risicogebaseerd inrichten	Artikel I, onderdelen E, F, G, H	Nee	
Doorbreking geheimhoudingsplicht (kandidaat-)notarissen t.o.v. toezichhouder	Artikel I, onderdelen O en X	Nee	
Herziening hoofdstuk geldtransporten	Artikel I, onderdelen Q, R, S, T, U, V en W.	Nee	Aangesloten bij systematiek Verordening (EU) 2018/1672.
Medewerkingsplicht toezichthouder	Artikel I, onderdelen Y en Z	Nee	Aansluiting bij 5:20 Awb.
Openbaarmaking sancties	Artikel I, onderdeel AA	Ja	Aansluiting bij Wet financiële markten BES.
Handelen in bouwmaterialen onder reikwijdte Wwft BES	Artikel I, onderdeel DD	Ja	Aansluiting bij wetgeving Curaçao.
Cliëntidentificatie d.m.v. vastlegging document met persoonidentificerend nummer	Artikel I, onderdeel EE	Nee	
Gegevens ontvanger bij transactiegegevens toevoegen	Artikel II, onderdeel C	Nee	