

Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet op de economische delicten in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf € 3.000 en het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§1. Inleiding

Het voorkomen en bestrijden van witwassen is van groot belang voor de effectieve preventie en repressie van allerlei vormen van (ondermijnende) criminaliteit. Het verhullen van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven in staat om buiten het bereik van onder meer overheidsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Ook kunnen deze illegale inkomsten worden gebruikt voor de financiering van dezelfde of nieuwe criminele activiteiten. Het opgebouwde vermogen biedt hen tevens de mogelijkheid om posities te verwerven in bonafide ondernemingen en in sommige gevallen het gezag van de overheid te ondermijnen. Bovendien wordt de integriteit van het financieel-economisch stelsel aangetast door mensen die criminele verdiensten proberen te verhullen. Het is daarom cruciaal dat de legale financiële kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken worden beschermd tegen gebruik voor criminele doeleinden. De verplichtingen om dit te voorkomen zijn neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Om het voorkomen en bestrijden van witwassen te verbeteren heeft het kabinet een plan van aanpak witwassen opgesteld.¹ Dit plan bestaat uit diverse maatregelen om de barrières voor witwassen te verhogen, de effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht op de naleving te vergroten en de opsporing en vervolging te versterken. In het onderhavige wetsvoorstel zijn enkele maatregelen uit het plan die wetgeving vereisen opgenomen. Dit betreft het invoeren van een verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 en het uitbreiden van de mogelijkheden voor het delen van informatie tussen Wwft-instellingen ten behoeve van hun poortwachtersfunctie. Hiervoor wordt de Wwft gewijzigd. Het wetsvoorstel is daarbij onder te verdelen in drie onderdelen. Het eerste is een verbod voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren om transacties boven € 3.000 in contanten te verrichten. Het tweede is de verplichting voor Wwft-instellingen om in het kader van het verscherpt cliëntenonderzoek navraag te doen bij de vorige dienstverleners van de cliënt. Het derde is het creëren van grondslagen zodat de transactiemonitoring door Wwft-instellingen kan worden uitbesteed aan een derde partij en transacties kunnen worden gedeeld met andere Wwft-instellingen voor deze transactiemonitoring. De verplichtingen om dit te voorkomen zijn neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen is van groot belang, omdat hierdoor de integriteit van het financiële stelsel wordt aangetast. Bescherming van het financiële stelsel begint aan de voorkant, waar het criminelen zo moeilijk mogelijk gemaakt moet worden om illegaal verkregen vermogen binnen het financiële stelsel te brengen. Het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren is hierop gericht. Een tweede belangrijk aspect vormt de poortwachtersfunctie van Wwft-instellingen. Als poortwachters van het financiële stelsel zijn Wwft-instellingen onmisbaar in het voorkomen van

¹ brief van 30 juni 2019 met kenmerk 2019Z13803.

witwassen en de financiering van terrorisme. Zij beslissen wie toegang krijgt tot het financiële stelsel en controleren en faciliteren vervolgens de handelingen van personen. In het kader van deze poortwachtersrol zijn zij verplicht om onderzoek te doen naar cliënten waarmee zij een zakelijke relatie aangaan of waarvoor zij een incidentele transactie verrichten. Daarnaast moeten zij ongebruikelijke transacties melden bij de Financiële Inlichtingen Eenheid (FIU-Nederland). Bij het cliëntenonderzoek vergaren Wwft-instellingen informatie over de cliënt, zodat zij in staat zijn om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering te beoordelen. De uitbreiding van de mogelijkheden en verplichtingen voor Wwft-instellingen om onderling gegevens te delen, versterkt de poortwachtersfunctie. Doordat zij over meer informatie kunnen beschikken, zullen zij beter in staat zijn om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in te schatten.

In het algemene deel van de toelichting worden de hierboven genoemde wijzigingen van de Wwft ieder afzonderlijk toegelicht in paragraaf 2. Eerst zal het verbod op contante betalingen voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren boven de € 3.000 worden toegelicht en daarna de twee wijzigingen die een betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen Wwft-instellingen onderling mogelijk maken. In de derde paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de privacy. In paragraaf vier wordt nader ingegaan op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van deze wijzigingen, waarbij met name aandacht wordt besteed aan de handhaving van het verbod op contant geld voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren. De financiële gevolgen en administratieve lasten van dit wetsvoorstel worden beschreven in paragraaf vijf en in paragraaf zes wordt ingegaan op de consultatiereacties op dit wetsvoorstel. In het tweede deel van deze toelichting worden de artikelen afzonderlijk toegelicht.

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

§2. Inhoud wetsvoorstel

§2.1. Tegengaan misbruik grote sommen contant geld

Een van de maatregelen om de barrières te verhogen voor witwassen is het beperken van het gebruik van grote sommen contant geld. Uit verschillende studies blijkt dat contant geld vaak een belangrijke rol speelt bij het witwassen van geld.² Ook de supranationale risicobeoordeling, uitgevoerd door de Europese Commissie, bevestigt dat contant geld nog steeds het meest gebruikte instrument is om geld wit te wassen.³ De voornaamste reden hiervoor is dat contant geld moeilijk traceerbaar is en daarom aantrekkelijk om de herkomst van crimineel vermogen te verhullen. In Nederland bestaat er op dit moment geen maximum voor contante betalingen.

Op dit moment vallen beroeps- of bedrijfsmatige handelaren als kopers en verkopers van goederen onder de reikwijdte van de Wwft indien de betaling van de goederen in contanten plaatsvindt voor een bedrag van € 10.000 of meer ongeacht of de transactie plaatsvindt in een handeling of door middel van meer handelingen waartussen een verband bestaat. Dit betekent dat voor handelaren bij contante betalingen vanaf een bedrag van € 10.000 de verplichtingen van de Wwft gelden, zoals volgt uit artikel 2, derde lid, onder e van de gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn. In die gevallen moeten de handelaren onderzoek doen naar hun cliënten en ongebruikelijke transacties melden bij de FIU-Nederland. Een transactie is ongebruikelijk indien de transactie handelaren aanleiding geeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme (subjectieve indicator)⁴. Indien er een contante betaling van goederen plaatsvindt voor een bedrag van € 20.000 of meer, moeten handelaren hiervan altijd

² Voorbeelden van studies zijn: Europol (2015). Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering; Ecorys (in opdracht van de Europese Commissie), Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash

³https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/supranational_risk_assessment_of_the_money_laundering_and_terrorist_financing_risks_affecting_the_union.pdf

⁴ Zie Bijlage Indicatorenlijst bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. De subjectieve indicator geldt voor handelaren indien de betaling van de goederen in contanten plaatsvindt vanaf een bedrag van € 10.000 of meer.

een melding doen bij de FIU-Nederland (objectieve indicator).⁵ Omdat de verplichting om transacties te melden pas ontstaat op het moment dat er contante betalingen plaatsvinden van een bedrag van € 10.000 of meer, zijn handelaren niet verplicht om transacties met een lager bedrag als ongebruikelijk te melden bij de FIU-Nederland.

Het systeem in Nederland zorgt er voor dat contante betalingen onder € 10.000 bij beroeps- en bedrijfsmatige handelaren in goederen buiten beeld blijven. In de vierde anti-witwasrichtlijn⁶ is neergelegd dat lidstaten lagere drempels, bijkomende algemene beperkingen op het gebruik van contanten en andere strengere bepalingen moeten kunnen vaststellen. In andere landen zijn er ook maatregelen getroffen om ook risico's bij lagere contante betalingen aan te pakken. Doordat de regels voor contante betalingen in Nederland soepeler zijn dan in een aantal ons omringende landen, is het voor criminelen eenvoudiger om in Nederland illegale middelen met behulp van contant geld wit te wassen. Dit zogenaamde 'waterbedeffect' zou grofweg op twee manieren kunnen worden tegen gegaan. Allereerst door het verlagen van de grens voor het verrichten van cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties ten tweede door het introduceren van een verbod op contante betalingen. In het kader van het plan van aanpak witwassen zijn de wenselijkheid en effectiviteit van beide maatregelen onderzocht. Uit overleg met diverse belanghebbenden, waaronder toezichthouders, opsporingsinstanties en private partijen komt een verbod op contante betalingen naar voren als de meest effectieve maatregel. Daarbij is van belang dat verbod op betalingen in contanten vanaf een bepaald bedrag duidelijk en goed uitvoerbaar is, terwijl het verlagen van de grens waarbij cliëntenonderzoek moet worden verricht, leidt tot meer lasten voor een grotere groep handelaren en cliënten. Verlagen van die grens zorgt ervoor dat in meer gevallen door handelaren informatie moet worden verzameld over de cliënt en de transactie, dat de cliënten eerder informatie moeten aanleveren en dat handelaren vaker moeten beoordelen of sprake is van een ongebruikelijke transactie. Vervolgens is bezien hoe andere lidstaten met een verbod op contante betalingen dit verbod hebben ingericht. Daarbij is specifiek gekeken naar de ons omringende landen die ook een verbod kennen. Om het waterbedeffect effectief te verminderen, is het noodzakelijk dat de Nederlandse inrichting van het verbod aansluit op de manier waarop de ons omringende landen een dergelijk verbod hebben ingericht. Om die reden is in onderhavig wetsvoorstel een verbod op contante betalingen vanaf een bedrag van € 3.000 voor beroeps- en bedrijfsmatige handelaren opgenomen. Deze inrichting van het verbod sluit aan bij hoe België het verbod op contante betalingen heeft vormgegeven, waar het verbod ook op € 3.000 is gesteld. De overweging daarbij is dat bij de introductie een verbod op contante betalingen het belang van een goede werking van het betalingsverkeer in ogenschouw moet worden genomen. In dat licht is het onwenselijk om contante betalingen onnodig te beperken. Om die reden is de hoogte van het verbod vastgesteld op € 3.000 en niet, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, op een bedrag van € 1.000. Zoals eerder toegelicht, is het lidstaten op grond van de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn toegestaan om nationaal strengere eisen te stellen aan het gebruik van contant geld dan de voorschriften in deze richtlijn. De lidstaten moeten zich wel houden aan de Europese regels met betrekking tot wettige betaalmiddelen. Naast de hierboven genoemde voorbeelden van lidstaten die strengere eisen stellen aan het gebruik van contant geld, is er in de Europese Unie ook een aantal landen dat geen strengere eisen stelt, zoals Duitsland.

Het verbod geldt alleen voor partijen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen in goederen. Dit zijn professionele partijen die beroepsmatig met financiële stromen te maken hebben. Dit geldt niet voor particulieren. Daarom is het verbod niet op hen van toepassing. Daarbij is van belang dat deze partijen nu al te maken hebben met de Wwft.

Het instellen van een verbod op contante betalingen voor beroeps- en bedrijfsmatige handelaren moet ertoe leiden dat het witwassen van grote sommen illegale middelen via contant geld moeilijker wordt. Daarnaast zal een verbod op grote sommen contant geld leiden tot betere

⁵ Zie Bijlage Indicatorenlijst bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018

⁶ Overweging 6 bij de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn

traceerbaarheid van transacties, aangezien criminelen worden gedwongen om hun transacties vanaf € 3.000 giraal af te handelen. Een verbod op contante betalingen vanaf een bedrag van € 3.000 heeft tot gevolg dat voor handelaren de huidige verplichtingen tot het verrichten van cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties komt te vervallen. Het verbod heeft geen invloed op de objectieve meldgrenzen en subjectieve meldplicht voor andere Wwft-instellingen zoals financiële ondernemingen en overige beroepsgroepen waarvoor de meldplicht geldt.

§2.2. Vergroten samenwerking en informatie-uitwisseling Wwft-instellingen

De bescherming van het financiële stelsel tegen het gebruik ervan voor witwassen of financieren van terrorisme is van groot belang. Ten behoeve van de bescherming van de integriteit van het financiële stelsel zijn Wwft-instellingen wettelijk verplicht om een poortwachtersfunctie te vervullen. Deze poortwachtersfunctie wordt internationaal en Europees gezien als de meest effectieve manier om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Immers, deze instellingen hebben direct contact met de klant bij het aangaan van een zakelijke relatie en hebben doorlopend zicht op de klant na het aangaan van die zakelijke relatie. Zij zijn daarmee bij uitstek in staat om te beoordelen wanneer een transactie niet past binnen het profiel van een klant en om die reden als ongebruikelijk moet worden aangemerkt. De vervulling van de poortwachtersfunctie is een belangrijke maatschappelijke taak. Een goede vervulling van deze taak vereist kennis en investeringen. Gezien deze opgave ligt het voor de hand dat Wwft instellingen hiervoor kennis en capaciteit bundelen. Niet alleen om kennis te delen voor een adequate vervulling van hun wettelijke taak, maar ook om te voorkomen dat personen door gebruik te maken van verschillende financiële instellingen misbruik van de dienstverlening maken. De informatiepositie van Wwft-instellingen is daarbij cruciaal voor effectief cliëntenonderzoek en het verrichten van transactiemonitoring. Om de effectiviteit van de poortwachtersfunctie te vergroten worden verschillende maatregelen getroffen, het delen van kennis en informatie speelt hierbij een belangrijke rol. Voor het delen van bepaalde informatie tussen instellingen zijn aanvullende grondslagen nodig. Daarnaast bestaat er een wettelijke belemmering voor effectieve samenwerking bij de transactiemonitoring. Hierin wordt met dit wetsvoorstel voorzien. Het betreft allereerst de verplichting om geconstateerde integriteitsrisico's bij cliënten waarbij een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat, tussen Wwft-instellingen te delen. Daarnaast betreft het de mogelijkheid om transactiemonitoring uit te besteden aan een derde partij en om transacties te kunnen delen tussen Wwft-instellingen. Beide zaken worden in de volgende twee paragrafen nader toegelicht.

§2.2.1. Uitwisseling van het cliëntendossier tussen instellingen

Vanuit meerdere partijen, waaronder Wwft-instellingen, toezichthouders en opsporingsinstanties, is gewezen op de risico's van het probleem dat cliënten die bij een Wwft-instelling geweigerd zijn of waaraan de dienstverlening is gestaakt vanwege ontoelaatbare integriteitsrisico's, vervolgens opnieuw dienstverlening kunnen aanvragen bij andere Wwft-instellingen. Als dat het geval is zullen deze Wwft-instellingen cliëntenonderzoek moeten doen zonder de wetenschap dat er bij deze cliënt al eerder door een andere Wwft-instelling integriteitsrisico's zijn geconstateerd. Naast dat dit een onnodige extra werklast vormt voor Wwft-instellingen, vormt dit ook een risico voor de integriteit van het financiële stelsel en ondergraaft dit de effectiviteit van de Wwft.

De privacywetgeving staat toe, en de Wwft staat er niet aan in de weg, dat banken of andere Wwft-instellingen op basis van toestemming van de cliënt de informatie van het cliëntendossier uitwisselen met andere Wwft-instellingen. Omdat deze informatie-uitwisseling geschiedt op basis van toestemming van de cliënt, kan deze informatie-uitwisseling niet plaatsvinden als de cliënt niet meewerkt. Om te voorkomen dat diensten worden verleend aan een cliënt waarvan eerder is overwogen dat daaraan onbeheersbare integriteitsrisico's zijn verbonden, is het noodzakelijk dat de

informatie over de integriteitrisico's die een cliënt met zich brengt, wordt uitgewisseld. Het gaat daarbij met nadruk om één op één uitwisseling tussen instellingen, hetgeen wordt gekoppeld aan de gevallen waarin een instelling op grond van de Wwft verplicht is tot het doen van verscherpt cliëntenonderzoek. Daartoe wordt in dit wetsvoorstel de verplichting opgenomen om bij het verscherpt cliëntenonderzoek te onderzoeken of de cliënt eerder om dienstverlening heeft verzocht, eerder dienstverlening heeft afgenomen of op dit moment afneemt bij een andere instelling en indien dit het geval is, navraag te doen bij die instelling naar gebleken integriteitrisico's. De reden om deze onderzoeksverplichting op te nemen als onderdeel van het verscherpte cliëntenonderzoek, is dat verscherpt cliëntenonderzoek moet worden verricht in die gevallen dat er een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat. De aanwezigheid van een verhoogd risico rechtvaardigt dat informatie over de cliënt wordt gedeeld en draagt bij aan de proportionaliteit van de maatregel. De verplichting tot het verrichten van onderzoek naar eerdere (geweigerde) dienstverlening of huidige dienstverleners geldt alleen met betrekking tot dezelfde categorie Wwft-instellingen. Een bank behoeft dus alleen onderzoek te doen naar eerdere dienstverlening bij andere banken en niet naar bijvoorbeeld dienstverlening door een advocaat. Verder geschiedt het delen van informatie alleen in geval de eerdere dienstverlener daadwerkelijk integriteitrisico's heeft geconstateerd en wordt alleen die informatie gedeeld. Met deze informatie zijn Wwft-instellingen beter in staat om hun cliëntenonderzoek risicogebaseerd in te richten waardoor de poortwachtersfunctie wordt versterkt. De verplichting om onderzoek te doen naar eerdere of huidige dienstverlening door andere instellingen uit dezelfde categorie Wwft-instellingen, bestaat reeds voor trustkantoren. In de Wet toezicht trustkantoren 2018 geldt deze verplichting in alle gevallen omdat trustkantoren altijd verscherpt cliëntenonderzoek moeten verrichten. Daarbij wordt dus nu in het kader van de Wwft aangesloten.

In de artikelsgewijze toelichting wordt verder uiteengezet wanneer instellingen onder dezelfde categorie vallen. De geconstateerde integriteitrisico's die worden gedeeld, kunnen verband houden met (vermoedens van) strafrechtelijke feiten. In het wetsvoorstel is daarom een specifieke grondslag opgenomen voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Deze gegevens kunnen immers aan de basis liggen van het weigeren van dienstverlening aan de aspirant-client. Als deze aspirant-client bij een eerdere Wwft-instelling om dienstverlening heeft verzocht of van dienstverlening gebruik heeft gemaakt, en die eerdere Wwft-instelling dienstverlening heeft geweigerd of beëindigd, dan is het van belang dat de Wwft-instelling die nu verscherpt cliëntenonderzoek naar de aspirant-client verricht, over de informatie kan beschikken op basis waarvan de eerdere Wwft-instelling zijn afweging maakte. Er bestaat reeds een wettelijke grondslag voor Wwft-instellingen om in het kader van het cliëntenonderzoek gegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Het delen van deze gegevens van strafrechtelijke aard met een andere Wwft-instelling is echter een afzonderlijke verwerking waarvoor een aparte grondslag is vereist. Deze grondslag is in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. Die grondslag is beperkt tot het voldoen aan de wettelijke plicht tot het desgevraagd informeren van een andere Wwft-instelling over de gebleken integriteitrisico's en mag niet voor andere doeleinden worden gebruikt. In de volgende paragraaf en in de artikelsgewijze toelichting wordt verder ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de bescherming van persoonsgegevens.

§2.2.2. Uitbesteding van transactiemonitoring en uitwisselen van transactiegegevens

Op grond van de Wwft hebben instellingen de plicht om de transacties van de cliënten te monitoren en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. De FIU-Nederland analyseert de gemelde transacties in samenhang met andere informatie en bepaalt of transacties als verdacht moeten worden aangemerkt. Deze verdachte transacties worden vervolgens gedeeld met diverse (bijzondere) opsporingsinstanties en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Adequate en volledige melding van ongebruikelijke transacties is derhalve van belang voor onderzoeken door voornoemde autoriteiten. Door verschillende Wwft-instellingen worden manieren gezien om de transactiemonitoring effectiever in te richten. Zo denkt een aantal banken aan een inrichting van

een gezamenlijke monitoring door een gespecialiseerde entiteit, dit wordt ook wel de TM-Utility of het initiatief Transactie Monitoring Nederland genoemd.⁷ De verantwoordelijkheid voor deze inrichting ligt bij de Wwft-instellingen zelf, maar de Wwft staat op twee punten een andere organisatie van transactiemonitoring in de weg. Met dit wetsvoorstel worden deze twee punten weggenomen.

Ten eerste is op grond van de Wwft uitbesteding van de transactiemonitoring op dit moment onmogelijk. Uit de wetsgeschiedenis wordt niet duidelijk waarom uitbesteding van transactiemonitoring niet mogelijk is. Dit betekent dat transactiemonitoring in alle gevallen door de instellingen zelf gedaan moet worden en dus niet uitbesteed kan worden aan bijvoorbeeld een gespecialiseerd bedrijf. Dit terwijl bijvoorbeeld voor cliëntenonderzoek geen verbod op uitbesteding geldt. De (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn verbiedt uitbesteding bij transactiemonitoring niet en stelt alleen regels over het kunnen afgaan op cliëntenonderzoek verricht door een derde. De richtlijn geeft daarbij expliciet aan dat die regels geen verband houden met uitbesteding.⁸ Bij uitbesteding blijft de verantwoordelijkheid immers bij de uitbestedende instelling liggen. Alles wat de derde partij doet, doet deze namens de Wwft-instelling. Daarnaast staat dit initiatieven als de gezamenlijk monitoring door banken in de weg. Bij het initiatief Transactie Monitoring Nederland zouden meerdere banken de monitoring uitbesteden aan een hiervoor speciaal opgezette entiteit. Daarom wordt met dit wetsvoorstel het verbod op uitbesteding geschrapt. Daarbij is het van belang om te onderstrepen dat bij uitbesteding de Wwft-instelling altijd verantwoordelijk blijft voor de naleving van de wettelijke verplichtingen. Een Wwft-instelling kan altijd aangesproken worden als de derde aan wie de uitvoering is uitbesteed niet voldoet aan de verplichtingen van de Wwft.

Ten tweede is de vraag of op grond van de Wwft de instellingen transacties met elkaar kunnen delen. Instellingen zijn verplicht om transacties te monitoren en om ongebruikelijke transacties te melden bij FIU-Nederland. Het ongebruikelijke karakter van een transactie kan blijken uit informatie die bij de instelling over de cliënt bekend is, maar ook uit transacties van andere personen, zoals bijvoorbeeld de ontvanger van de middelen. Voor zover transacties bij een instelling aanwezig zijn kunnen deze in ieder geval gebruikt worden voor de transactiemonitoring. Voor zover het transacties van andere instellingen betreft is de vraag of de wettelijke plicht tot het monitoren en melden van transacties voldoende grondslag is voor het onderling delen van transacties. Omdat het combineren van transacties tot een effectievere transactiemonitoring en daarmee naleving van de meldingsplicht leidt, wordt met dit wetsvoorstel een expliciete grondslag opgenomen voor het delen door instellingen van transacties. Instellingen zien nu bij de beoordeling van transacties slechts een deel van wat de cliënt doet. Criminelen spelen hierop in door transacties zodanig over instellingen te verspreiden dat daardoor de ongebruikelijkheid van die transacties niet opvalt. Zo kan een persoon bij verschillende banken een rekening aanhouden die deze voor andere activiteiten gebruikt. Individueel is bij die rekeningen niets ongebruikelijks te zien, maar de combinatie van het gebruik van die rekeningen is wel degelijk als ongebruikelijk te kwalificeren. Daarnaast brengt de combinatie van transacties van verschillende instellingen netwerken en ketens in beeld doordat de stromen geld tussen de instellingen gevolgd kunnen worden. Op basis hiervan kunnen meldingen aan FIU-Nederland gedaan worden die anders niet gedaan waren. Ook het omgekeerde is mogelijk, transacties worden als ongebruikelijk gekwalificeerd terwijl deze transacties in het licht van transacties bij andere instellingen niet als zodanig gekwalificeerd zouden worden, de zogenaamde *false positives*. Door transacties te combineren kunnen meer ongebruikelijke transacties worden ontdekt en de kwaliteit van de meldingen verhoogd worden. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid om uniforme alerts in te stellen, die snel en voor veel transacties aangepast kunnen worden als er nieuwe indicatoren voor witwassen of financieren van terrorisme zijn ontwikkeld.

7

⁸ Zie artikel 29 van de vierde anti-witwasrichtlijn.

Mede gezien het feit dat transacties persoonsgegevens bevatten is het van belang dat de wet een duidelijke grondslag voor het delen van transacties bevat en dat adequate waarborgen worden geregeld. Het delen van transacties kwalificeert als een nieuwe verwerking van persoonsgegevens. Omdat transacties ook bijzondere categorieën persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kunnen bevatten, wordt voor de verwerking hiervan een expliciete grondslag opgenomen. Bij die gegevens valt te denken aan betaling van medische kosten, contributie van een vakbond of betaling van een opgelegde boete. In paragraaf drie en in het artikelsgewijze deel van deze toelichting wordt verder ingegaan op de gevolgen hiervan voor de bescherming van persoonsgegevens. Van belang is om hier al te vermelden dat voor het delen van transacties strikte voorwaarden gelden. Allereerst geldt een strikte doelbinding voor gedeelde transacties. Deze mogen enkel en alleen worden gebruikt voor het monitoren van transacties op witwassen en financieren van terrorisme. Dit betekent dat deze informatie niet voor andere taken op grond van de Wwft gebruikt mag worden en ook niet voor andere doeleinden. De Wwft-instellingen zijn op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) gehouden om hier waarborgen voor in te bouwen. Daarnaast moet het tipping-off verbod zijn gewaarborgd. Dit houdt in dat alleen transacties mogen worden gedeeld en niet de meldingen van ongebruikelijke transacties die op grond van die transacties zijn gedaan bij de FIU-Nederland. De Wwft bepaalt in navolging van de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn, namelijk dat een Wwft-instelling verplicht is tot geheimhouding van meldingen bij de FIU-Nederland die door die Wwft-instelling zijn gedaan (het tipping-off verbod), behoudens de uitzonderingen zoals vermeld in artikel 23, zesde lid, van de Wwft. Tot slot wordt nog gewezen op het feit dat instellingen voor de verwerking van dergelijke persoonsgegevens een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB)⁹ moeten opstellen.

§3. Gegevensbescherming

De verwerking van persoonsgegevens door Wwft-instellingen dient overeenkomstig de regels voor de bescherming van persoonsgegevens plaats te vinden. Het regelgevend kader wordt gevormd door de AVG en de Uitvoeringswet AVG (uAVG). Deze vereisen dat elke inbreuk op de privacy getoetst moet worden op proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij moet de afweging worden gemaakt of de inbreuk zich verhoudt tot het te bereiken doel en of er geen minder ingrijpende manier mogelijk is om hetzelfde doel te bereiken. In de paragrafen 2.2.1. en 2.2.2. is toegelicht waarom een gezamenlijke transactiemonitoring, waarbij transacties tussen Wwft-instellingen worden gedeeld, en het uitwisselen van informatie over cliënten met hoge risico's, een meerwaarde hebben voor de effectiviteit van de poortwachtersrol. Deze meerwaarde is niet op andere, minder ingrijpende manier te bereiken. Wel geldt dat bij deze vormen van informatie-uitwisseling die dienen ter versterking van de poortwachtersfunctie, uitsluitend voor dit doel worden gebruikt, overeenkomstig de vereisten inzake de bescherming van persoonsgegevens.

De AVG vereist dat er voor beide vormen van informatiedeling een toereikende verwerkingsgrondslag bestaat. In dit wetsvoorstel wordt hierin voorzien door de vereiste wettelijke grondslagen op te nemen in de Wwft. Bij de verwerking van persoonsgegevens dienen Wwft-instellingen een aantal beginselen in acht te nemen.¹⁰ Zo dient de verwerking onder andere plaats te vinden op een wijze die rechtmatig, behoorlijk en transparant is. Daarnaast mogen de persoonsgegevens enkel voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en vervolgens niet verder worden verwerkt op een manier die met die doeleinden onverenigbaar is (doelbinding). In dit kader is van belang dat de verwerking door de Wwft-instelling uitsluitend plaatsvindt ten behoeve van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Verwerking voor andere doeleinden, zoals commerciële doelen, is niet toegestaan. Bovendien dienen de persoonsgegevens die worden verwerkt toereikend te zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (dataminimalisatie). Kortom, het is Wwft-instellingen niet toegestaan om meer gegevens te

⁹ Artikel 35 AVG.

¹⁰ Artikel 5 AVG

verwerken dan nodig voor het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Ook moeten de persoonsgegevens juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd, waarbij maatregelen moeten worden genomen om onjuiste persoonsgegevens onverwijld te wissen of te rectificeren. De persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is (). Tot slot moeten de persoonsgegevens door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is; de persoonsgegevens moeten onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging (integriteit en vertrouwelijkheid).

Indien Wwft-instellingen transactiemonitoring uitbesteden aan een derde partij, bestaat de verplichting voor instellingen om een verwerkingsovereenkomst als bedoeld in artikel 28 van de AVG op te stellen. De instelling blijft bij uitbesteding de verwerkingsverantwoordelijke, de partij waaraan de gegevensverwerking wordt uitbesteed, is de verwerker. Partijen dienen zich bij uitbesteding te houden aan artikel 28 van de AVG. Daarin wordt onder andere bepaald dat als de verwerking namens een verwerkingsverantwoordelijke wordt verricht, de verwerkingsverantwoordelijke uitsluitend een beroep mag doen op verwerkers die afdoende garanties met betrekking tot het toepassen van technische en organisatorische maatregelen bieden. Doel hiervan is om te waarborgen dat de verwerking aan de eisen van de AVG voldoet en de bescherming van de rechten van betrokkenen is gewaarborgd. De verwerking door een verwerker moet worden geregeld in een overeenkomst. In die overeenkomst dienen onder andere het onderwerp en de duur van de verwerking, de aard en het doel van de verwerking, het soort persoonsgegevens en de categorieën van betrokkenen, en de rechten en verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke worden omschreven.

Bij het oprichten van een TM-Utility, waarbij de transactiemonitoring gezamenlijk plaatsvindt en transacties worden gedeeld, is er sprake van een grote dataconcentratie. Bij dergelijke grote hoeveelheden van data die gevoelige informatie bevatten, is het van wezenlijk belang dat de hierboven beschreven beginselen en de overige bepalingen van de AVG in acht worden genomen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van Wwft-instellingen om volledig aan deze regelgeving te voldoen. Bovendien geldt dat als de verwerking van persoonsgegevens waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, dat de Wwft-instellingen voordat de verwerking plaatsvindt een beoordeling dienen uit te voeren van het effect van de beoogde verwerking op de bescherming van persoonsgegevens, een zogenaamde gegevensbeschermingseffectbeoordling (GEB).¹¹ Deze dient in het bijzonder plaats te vinden als het gaat om een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt. Als uit de GEB blijkt dat de verwerking een hoog risico oplevert indien de Wwft-instelling geen maatregelen zou nemen om het risico te beperken, dient de Wwft-instelling voorafgaand aan de verwerking de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) te raadplegen.¹²

Bij een gezamenlijke transactiemonitoring en delen van transacties kan het voorkomen dat bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is ingevolge artikel 9, eerste lid, van de AVG, verboden, tenzij er een uitzondering is als bedoeld in het tweede lid van dat artikel. Op grond van dat tweede lid, kan het verwerken van voornoemde bijzondere categorie van persoonsgegevens worden toegestaan bij nationale wet of Unierecht, mits dit noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang. Dat daar sprake van is, is onder meer onderbouwd in paragraaf 2.2.2 van deze memorie van toelichting. Het delen van (bijzondere) persoonsgegevens met andere instellingen leidt tot een betere transactiemonitoring omdat instellingen sneller en effectiever de ongebruikelijkheid van die transacties kunnen vaststellen. Het voorkomt dat criminelen in staat zijn om hun transacties zodanig over instellingen te verspreiden dat de ongebruikelijkheid van die transacties niet opvalt. Het voorkomt ook dat

¹¹ Artikel 35 AVG

¹² Artikel 36 AVG

transacties die onderlinge verbanden aantonen tussen criminelen onderling of tussen hun criminele organisaties buiten het zicht van instellingen blijven. Zo kan witwassen of financiering van terrorisme beter worden voorkomen. Het verwerken van persoonsgegevens brengt een verhoogd risico met zich. Het is daarom van belang dat de Wwft-instelling volledig voldoet aan de eisen van de AVG en overige regelgeving ter bescherming van persoonsgegevens.

Bij het delen van risico's over cliënten kan het voorkomen dat persoonsgegevens van strafrechtelijke aard worden verwerkt. Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen in beginsel alleen onder toezicht van de overheid worden verwerkt.¹³ Dit betekent dat voor het delen van strafrechtelijke persoonsgegevens tussen private partijen in beginsel een verwerkingsverbod geldt. Dit verwerkingsverbod is niet van toepassing indien hiervoor een specifiek wettelijke uitzondering bestaat. Daarnaast zal de Wwft-instelling zich moeten kunnen beroepen op een rechtmatige verwerkingsgrondslag als bedoeld in artikel 6 AVG.¹⁴ Deze specifieke wettelijke uitzondering wordt met onderhavig wetsvoorstel opgenomen in de Wwft. De rechtmatige verwerkingsgrondslag is in dit geval de wettelijke verplichting van de Wwft-instelling om navraag te doen over de cliënt bij Wwft-instellingen die eerder dienstverlening hebben verleend aan die cliënt. In de Wwft wordt expliciet opgenomen dat de eerdere Wwft-instelling niet alleen een plicht heeft om die andere Wwft-instelling te informeren, maar ook dat daarbij persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verstrekt indien dat noodzakelijk is om te voldoen aan het verzoek van die andere Wwft-instelling. Net als de verwerking van bijzondere persoonsgegevens brengt de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens een verhoogd risico met zich mee voor de betrokkene. Vanwege dit verhoogde risico is het van belang dat Wwft-instellingen een GEB uitvoeren en de AP vooraf raadplegen. Ook in dit geval geldt dat het de verantwoordelijkheid van de Wwft-instelling is om volledig te voldoen aan de regelgeving ter bescherming van persoonsgegevens.

§4. Uitvoering en handhaafbaarheid

[PM]

§ 5. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Gevolgen voor het bedrijfsleven

In het navolgende wordt toegelicht welke gevolgen en nalevingskosten dit wetsvoorstel met zich mee brengt voor het bedrijfsleven. Dit wetsvoorstel bevat twee nieuwe verplichtingen voor Wwft-instellingen, namelijk het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren en de verplichting voor Wwft-instellingen om bij het verscherpt cliëntenonderzoek navraag te doen naar gebleken integriteitsrisico's bij eerdere dienstverlening.

Verbod op contante betalingen boven € 3.000 voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren

Het verbod op contante betalingen boven de grens van de € 3.000 voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren als kopers en verkopers in goederen heeft gevolgen voor de regeldruk. De huidige verplichtingen in de Wwft, die gelden voor deze handelaren indien zij contante betalingen verrichten van 10.000 euro of meer, komen te vervallen. Dit betekent dat deze handelaren niet langer hoeven te voldoen aan de huidige verplichtingen in de Wwft, en dus niet langer cliëntenonderzoek hoeven te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Het vervallen van deze verplichtingen brengt voor die handelaren een vermindering van de structurele nalevingskosten met zich. De vermindering van deze structurele regeldrukkosten wordt geschat op 93 euro per cliënt (twee uur per cliënt, uitgaande van een uurtarief tussen 39 en 54 euro).

Wel moeten deze handelaren zich houden aan het verbod op contante betalingen vanaf 3.000 euro. De verwachting is dat dit verbod niet leidt tot eenmalige of structurele administratieve lasten

¹³ Dit volgt uit artikel 10 van de AVG

¹⁴ Artikel 6, eerste lid, onderdelen c en e, AVG

voor deze handelaren. Het verbod heeft immers tot gevolg dat contante betalingen vanaf 3.000 euro moeten worden geweigerd, dan wel dat deze betalingen giraal moeten plaatsvinden. Gezien het huidige Nederlandse betaallandschap is het aannemelijk dat het bij deze handelaren reeds mogelijk is om giraal te betalen.

Informatie-uitwisseling over risico's bij verscherpt cliëntenonderzoek

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een verplichte informatie-uitwisseling bij verscherpt cliëntenonderzoek tussen Wwft-instellingen die behoren tot dezelfde categorie. Deze verplichting leidt tot structurele nalevingskosten. In de eerste plaats wordt het verscherpte cliëntenonderzoek verzwaard. Er wordt namelijk van Wwft-instellingen verlangd dat zij bij het verscherpt cliëntenonderzoek informeren of de cliënt reeds eerder gebruik heeft gemaakt van dienstverlening van een andere Wwft-instelling behorend tot dezelfde categorie. Het betreft dus een extra verzoek om informatie aan de cliënt. De structurele nalevingskosten hiervan worden geschat op ongeveer 11,63 euro per keer (een kwartier per verscherpt cliëntenonderzoek, uitgaande van een uurtarief tussen 39 en 54 euro). Daarnaast bestaat de verplichting voor Wwft-instellingen om navraag te doen naar gebleken integriteitsrisico's bij de Wwft-instelling waar de cliënt voorheen diensten heeft afgenomen. Die Wwft-verplichting is vervolgens verplicht om de informatie over deze gebleken integriteitsrisico's te delen met de Wwft-instelling die hierom verzoekt. De structurele nalevingskosten voor de Wwft-instelling die om informatie verzoekt, worden geschat op 23,25 euro (een half uur per cliënt, uitgaande van een uurtarief tussen 39 en 54 euro). De structurele nalevingskosten voor de Wwft-instelling die het verzoek ontvangt en die de beschikbare informatie moet verstrekken, worden geschat op 46,50 euro (een uur per cliënt, uitgaande van een uurtarief tussen 39 en 54 euro). Daarmee komen de totale structurele nalevingskosten per verscherpt cliëntenonderzoek neer op 69,75 euro.

§6. Openbare consultatie

[PM]

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdelen A en B

Dit onderdeel regelt dat artikel 1a, vierde lid, onderdelen i komt te vervallen. In dit onderdeel werd de Wwft van toepassing verklaard op beroeps- en bedrijfsmatige handelaren als kopers en verkopers van goederen. Deze beroeps- en bedrijfsmatige kopers en verkopers van goederen vielen onder de reikwijdte van de Wwft voor zover betaling van de goederen in contanten plaatsvond vanaf een bedrag van € 10.000. Door de invoering van het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 is de Wwft niet langer van toepassing op deze kopers en verkopers, aangezien contante betalingen vanaf € 10.000 en meer verboden worden. Als de Wwft niet langer van toepassing is, komen ook de Wwft-verplichtingen, zoals het melden van ongebruikelijke transacties en het verrichten van cliëntenonderzoek, voor deze kopers- en verkopers van goederen te vervallen. In plaats daarvan dienen zij zich te houden aan het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000, dat is opgenomen in het nieuwe artikel 1f. Dit verbod geldt voor betalingen in contanten die in of vanuit Nederland worden verricht. Hierbij is het territorialiteitsbeginsel leidend. Dit betekent dat contante betalingen die in het buitenland worden verricht, niet onder de Nederlandse regelgeving vallen. Indien een Nederlandse handelaar in het buitenland goederen koopt of verkoopt en daarbij contant betaalt of contant geld accepteert, vallen deze transacties niet onder de reikwijdte van de Wwft. Dit geldt ongeacht of de Nederlandse handelaar die contante transacties op een later moment in de eigen administratie opneemt.

De vernummeringen in artikel 1b hangen samen met het vervallen van onderdeel i van artikel 1a,

vierde lid, Wwft.

Onderdeel C

Het gewijzigde artikel 1d, eerste lid, onderdeel e, regelt dat de Minister van Financiën wordt aangewezen als toezichthouder op het verbod op contante betalingen vanaf een bedrag van € 3.000. Op dit moment is de Minister van Financiën belast met het Wwft-toezicht op beroeps- en bedrijfsmatige handelaren als kopers en verkopers van goederen die betalingen verrichten van € 10.000 of meer. Omdat de huidige Wwft-verplichtingen niet langer van toepassing zijn op deze groep, komt deze toezichttaak te vervallen. In plaats daarvan zal de Minister van Financiën toezicht houden op het verbod op contante betalingen vanaf een bedrag van € 3.000 voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren als kopers en verkopers van goederen. In de praktijk wordt dit toezicht uitgeoefend door Bureau Wwft-toezicht, dat onderdeel uitmaakt van de Belastingdienst.

Onderdeel D

Het nieuwe artikel 1f bevat het verbod, voor natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper van goederen, om betaling van deze goederen in contanten voor een bedrag van € 3.000 of meer te verrichten, ongeacht of de transactie plaatsvindt in een handeling of door middel van meer handelingen waartussen een verband bestaat. Het verbod geldt uitsluitend voor natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper van goederen. Het verbod geldt niet voor consumenten, maar alleen bij transacties tussen ondernemers onderling en tussen ondernemers en consumenten. Er mogen vanaf een bedrag van €3.000 geen contante betalingen meer worden verricht, ongeacht of de transactie plaatsvindt in een handeling of door middel van meer handelingen waartussen een verband bestaat. Dit laatste om te voorkomen dat het verbod wordt omzeild. Dit komt overeen met de huidige bepaling in de Wwft. Ook bij de grens van € 10.000 die op dit moment in de Wwft is opgenomen, geldt dat de koper of verkoper van goederen bij het vaststellen van de hoogte van het bedrag, moet kijken of er sprake is van meerdere handelingen waartussen een verband bestaat.

Onderdelen E en F

De vernummeringen in de onderdelen E en F hangen samen met het vervallen van onderdeel i van artikel 1a, vierde lid, Wwft.

Onderdeel G

Het nieuwe artikel 9a Wwft bevat de verplichting voor Wwft-instellingen om bij een verscherpt cliëntenonderzoek te onderzoeken of de cliënt eerder heeft verzocht om dienstverlening bij een instelling uit dezelfde categorie. Indien dit het geval is moet de instelling navraag doen bij die instelling en informeren of hierbij integriteitsrisico's zijn gebleken. Dit betreft risico's op witwassen of financiering van terrorisme. Een soortgelijke verplichting is opgenomen in de Wtt 2018. Deze bepaling is analoog aan de Wtt 2018 ingericht.

Deze verplichting ontstaat op het moment dat de Wwft-instelling op grond van de Wwft verplicht is om verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten. Een Wwft-instelling dient voorafgaand aan het aangaan van de zakelijke relatie met de cliënt een inschatting te maken van de risico's op witwassen of terrorismefinanciering die een cliënt met zich brengt. Indien een instelling vaststelt dat een cliënt gelet op zijn profiel een hoger integriteitsrisico inhoudt en derhalve aan verscherpt cliëntenonderzoek moet worden onderworpen, dient een instelling onderzoek te doen naar eerdere dienstverlening door instellingen uit dezelfde categorie. Banken als bedoeld in artikel 1a, tweede

lid, van de wet worden als één categorie aangemerkt. De financiële ondernemingen zoals opgesomd in de subonderdelen van artikel 1a, derde lid, van de wet moeten als afzonderlijke categorieën worden aangemerkt. Voor de overige Wwft-instellingen dienen eveneens de subonderdelen van artikel 1a, vierde lid, van de wet als afzonderlijke categorieën te worden aangemerkt.

Voor het in kaart brengen van eventuele integriteitrisico's voor de aanvang van dienstverlening door een instelling, kan informatie van andere instellingen die diensten verlenen of hebben verleend aan dezelfde cliënt van belang zijn. Het cliëntenonderzoek dient door instellingen periodiek te worden uitgevoerd. Niet alleen bij aanvang van de zakelijke relatie, maar ook gedurende die zakelijke relatie kan er aanleiding bestaan om de cliënt aan een verscherpt cliëntenonderzoek te onderwerpen, bijvoorbeeld als er gedurende de zakelijke relatie indicaties ontstaan dat de cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme. Ook in de gevallen dat een Wwft-instelling gedurende de zakelijke relatie verscherpt cliëntenonderzoek verricht, moet deze Wwft-instelling onderzoek doen naar eerdere dienstverlening door andere Wwft-instellingen uit dezelfde categorie.

Indien er sprake is of is geweest van dienstverlening door een andere Wwft-instelling van dezelfde categorie, dient er bij die instelling navraag te worden gedaan naar eventuele bij de cliënt gebleken integriteitrisico's. Deze informatie is relevant voor het verscherpt cliëntenonderzoek naar de betreffende cliënt en de risicobeoordeling door de Wwft-instelling die ten grondslag ligt aan de beslissing al dan niet diensten te gaan verlenen aan de betreffende cliënt. Indien een andere Wwft-instelling informatie verstrekt over geconstateerde integriteitrisico's, kan dat er onder omstandigheden toe leiden dat een Wwft-instelling tot de conclusie komt dat hij deze risico's niet voldoende kan ondervangen en om die reden de dienstverlening niet kan aanvangen. Indien gedurende de zakelijke relatie verscherpt cliëntenonderzoek wordt verricht, en de Wwft-instelling in dat kader informatie ontvangt van een andere Wwft-instelling uit dezelfde categorie, kan dit er eveneens toe leiden dat de Wwft-instelling tot de conclusie komt dat hij de risico's niet voldoende kan ondervangen, en om die reden de dienstverlening moet beëindigen.

Een Wwft-instelling die door een andere Wwft-instelling wordt verzocht om informatie over een (eerdere) cliënt, is gehouden informatie over gebleken integriteitrisico's onverwijld te verstrekken. Voor zover er informatie over geconstateerde integriteitrisico's wordt gedeeld, is het mogelijk dat hier persoonsgegevens van strafrechtelijke aard tussen zitten. Dergelijke gegevens zijn juist relevant bij de afweging of de cliënt wel of niet aanvaard kan worden. Op grond van artikel 33, tweede lid, onderdeel a, van de uAVG is het Wwft-instellingen toegestaan om zelf persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken om te kunnen beoordelen of op grond van de Wwft diensten verleend kunnen worden aan de cliënt. Het kunnen delen van die persoonsgegevens van strafrechtelijke aard met andere Wwft-instellingen is echter een afzonderlijke verwerking waarvoor een aparte grondslag is vereist. Het derde lid bevat die grondslag. Hiermee kan een Wwft-instelling ook persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerken ten behoeve van een andere Wwft-instelling die een verzoek van de cliënt om dienstverlening moet beoordelen. Deze wettelijke grondslag past binnen de uitzonderingen om persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken in artikel 10 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

Omdat het hier vertrouwelijke gegevens over individuele cliënten betreft, dienen de cliënten van instellingen bij het aangaan van een zakelijke relatie met de instelling en bij het verlenen van diensten geïnformeerd te worden over deze wettelijke verplichting voor instellingen. Daarmee wordt voorkomen dat het nakomen van deze verplichting kan leiden tot een schending van een contractuele verplichting tot vertrouwelijkheid. Daarbij is van belang dat de verplichting alleen geldt voor integriteitrisico's die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn gebleken.

Onderdeel H

Door aanpassing van artikel 10 Wwft wordt het mogelijk om de transactiemonitoring als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel d, van de Wwft te laten verrichten door een derde in het kader van een uitbesteding- of agentuurovereenkomst. De (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn staat niet in de weg aan het uitbesteden van de transactiemonitoring. Onder uitbesteding wordt verstaan het op structurele basis laten uitvoeren van werkzaamheden, daaronder begrepen processen of delen van processen, door onafhankelijke derden. Aan het uitbesteden van derden zijn risico's verbonden, omdat de uitvoering niet langer onder directe zicht van de Wwft-plichtige instelling plaatsvindt. Instellingen blijven evenwel volledig verantwoordelijk voor het nakomen van de voorschriften uit de Wwft. Uitbestedende instellingen dienen er daarom zorg voor te dragen dat de derde partij aan wie de uitvoering wordt uitbesteed, deze werkzaamheden adequaat uitvoert, overeenkomstig de verplichtingen van de Wwft. Hiertoe dienen instellingen in ieder geval afspraken omtrent de uitbesteding schriftelijk vast te leggen. Indien meerdere instellingen dezelfde Wwft-verplichtingen uitbesteden aan dezelfde partij, verdient dit vereiste extra aandacht. Bij dergelijke afspraken dienen de zelfstandige verantwoordelijkheden van de instellingen adequaat afgebakend van elkaar vastgelegd te worden. Daarbij is het van belang dat de Wwft-instelling die verplichtingen uitbesteedt, dit ook periodiek controleert. De in artikel 10 genoemde schriftelijke vastlegging heeft betrekking op de naleving van de verplichtingen in de Wwft. Deze schriftelijke vastlegging bestaat afzonderlijk van de verplichting voor instellingen om een verwerkingsovereenkomst als bedoeld in artikel 28 van de AVG op te stellen. Indien een instelling verplichtingen waarbij persoonsgegevens worden verwerkt uitbesteedt, wordt deze verwerking door een derde partij namens de verwerkingsverantwoordelijke verricht. De instelling blijft bij uitbesteding immers de verwerkingsverantwoordelijke. De partij waaraan de gegevensverwerking wordt uitbesteed is de verwerker. Zowel de instelling als de derde partij dienen zich hierbij te houden aan artikel 28 en overige voorschriften in de AVG.

Onderdelen I en J

In dit onderdeel wordt geregeld dat bij overtreding van de nieuwe verplichtingen in de artikelen 1f en 9a van de Wwft, de aangewezen toezichthouder een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete kan opleggen. Het betreft overtredingen van het verbod voor beroeps- en bedrijfsmatige handelaren als kopers en verkopers in goederen om contante betalingen vanaf een bedrag van € 3.000 te verrichten en van de verplichting voor een Wwft-instelling om onderzoek te doen naar eerdere dienstverlening bij andere Wwft-instellingen.

Onderdeel K

De vernummeringen in onderdeel K hangen samen met het vervallen van onderdeel i van artikel 1a, vierde lid, Wwft.

Onderdeel L

Het nieuwe artikel 34b voorziet in een grondslag om gegevens die zijn verzameld in het kader van transactiemonitoring te delen met andere Wwft-instellingen indien dit noodzakelijk is om te voldoen aan de verplichting in artikel 16 van de Wwft om ongebruikelijke transacties te melden aan de FIU-Nederland. In het algemene deel van de toelichting is reeds opgemerkt dat het delen van transacties tussen meerdere Wwft-instellingen risico's voor de bescherming van persoonsgegevens met zich brengt, onder andere omdat het kan gaan om grote hoeveelheden data die tussen meerdere partijen worden gedeeld. Het is daarom van wezenlijk belang dat de voorschriften van de AVG hierbij in acht worden genomen. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemene deel van deze toelichting. Het is te allen tijde de verantwoordelijkheid van de Wwft-instelling om volledig te voldoen aan de vereisen van de AVG en overige regelgeving ter bescherming van persoonsgegevens.

Transactiegegevens kunnen diverse en uiteenlopende elementen van informatie bevatten. Daardoor valt niet uit te sluiten dat daarin zowel bijzondere categorieën van persoonsgegevens als gegevens van strafrechtelijke aard voorkomen. In het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn enkele voorbeelden genoemd, zoals betaling van medische kosten, contributie van een vakbond of betaling van een opgelegde boete. Uiteraard mogen deze gegevens alleen worden verwerkt voor zover deze deel uitmaken van de transacties. Met betrekking tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en gegevens van strafrechtelijke aard geldt dat specifieke en passende waarborgen moeten worden geboden ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen. Dit is vastgelegd in het derde en vierde lid. Het derde lid schrijft ook voor dat instellingen die gegevens ontvangen deze enkel mogen verwerken ten behoeve van het melden van ongebruikelijke transacties. Dit artikellid biedt dus geen grondslag voor verdere verwerking van gegevens voor allerlei andere (commerciële) doeleinden. Voorts bepaalt het derde lid dat de onderlinge verstrekking van de gegevens dient te worden beëindigd als die verstrekking niet langer noodzakelijk is voor het melden van ongebruikelijke transacties, bedoeld in artikel 16 van de wet. De gegevens dienen op dat moment vanzelfsprekend te worden verwijderd. In het vierde lid is een grondslag opgenomen om nadere eisen te stellen aan de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens. Met het oog op de passende waarborgen die op grond van artikel 9 en 10 van de AVG moeten worden gesteld, wordt in het vierde lid geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de beveiliging van gegevens, de bewaartermijn en hoe de uitoefening van de rechten van betrokkenen kan worden geborgd.

Het zogenaamde tipping off verbod uit artikel 23 Wwft is onverminderd van toepassing op meldingen die zijn gedaan op basis van dit artikel. Dit betekent dat als een transactie als ongebruikelijk wordt aangemerkt, bijvoorbeeld omdat ze ongebruikelijk zijn ten opzichte van transacties of gegevens bij andere Wwft-instellingen en die transactie bij de FIU-Nederland wordt gemeld, de Wwft-instellingen elkaar hier niet over mogen informeren, behoudens de uitzonderingen zoals opgenomen in het zesde lid van voornoemd artikel van de Wwft.

ARTIKEL II

In de Wet op de economische delicten is een aantal bepalingen van de Wwft strafbaar gesteld. Met dit artikel worden hier twee toevoegingen aan gedaan. Het gaat om strafbaarstelling van het verbod voor beroeps- en bedrijfsmatige handelaren als kopers en verkopers van goederen om contante betalingen vanaf € 3.000 te verrichten en om strafbaarstelling van niet naleving van de verplichting om onderzoek te doen naar eerdere dienstverlening bij andere Wwft-instellingen in geval er sprake is van een hoog risico op witwassen of terrorismefinanciering. Bij de strafbaarstelling is zoveel mogelijk aangesloten bij de strafbaarstelling van soortgelijke voorschriften uit, met name, de Wet toezicht trustkantoren 2018.

ARTIKEL III

Artikel 9a, derde lid, bepaalt dat de Wwft-instelling die een verzoek van een andere Wwft-instelling ontvangt om informatie over gebleken integriteitsrisico's te verstrekken, onverwijld moet voldoen aan dit verzoek. Artikel III bepaalt dat een Wwft-instelling geen informatie over gebleken integriteitsrisico's hoeft te verstrekken als deze informatie is gebleken voor inwerkingtreding van onderdeel G van deze wet.

De Minister van Financiën,

