

# De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Mr. P.A.M. Verrest\*

## 1 Inleiding

Op 1 augustus jongstleden is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in werking getreden (*Stb.* 2008, 303).<sup>1</sup> De wet behelst een samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties. Tegelijkertijd, of beter gezegd een juridische seconde eerder, trad nog een andere, sterk gerelateerde wet in werking: de Wet tot wijziging van de wet identificatie bij dienstverlening en de wet melding ongebruikelijke transacties ter implementatie van de derde witwasrichtlijn (*Stb.* 2008, 302).<sup>2</sup> Uiteraard heeft de inhoud van de derde witwasrichtlijn eveneens een plaats gekregen in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna ook: *Wwft*).

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme gaf uitvoering aan de reeds langere tijd levende wens om ter vereenvoudiging van de toepassing van de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT), beide wetten samen te voegen.<sup>3</sup> Instellingen – o.a. banken, geldtransactiekantoren en handelaren in goederen van grote waarde – moesten telkens twee wetten raadplegen om inzicht te verkrijgen in de op hen rustende, samenhangende verplichtingen ter preventie van witwassen.

Om wetgevingstechnische redenen konden het voorstel ter implementatie van de derde witwasrichtlijn en het voorstel tot samenvoeging van de WID en de Wet MOT, niet als

één wetsvoorstel worden ingediend. Uit de Aanwijzingen voor de regelgeving vloeit voort dat implementatiewetgeving niet behoort te worden gecombineerd met voorstellen die geen verband houden met de desbetreffende EU-regelgeving. Dit bracht een ander dilemma: het zou namelijk voor banken en andere instellingen een onaantvaardbare belasting opleveren, als kort na elkaar op verschillende tijdstippen twee nieuwe wetten in werking treden. Instellingen zouden dan twee maal hun bedrijfsvoering op de nieuwe regelgeving moeten aanpassen. Om dit te voorkomen is besloten om twee afzonderlijke voorstellen te vervaardigen, maar deze zo in te richten, dat ze gelijktijdig door het parlement behandeld zouden kunnen worden en direct na elkaar in werking zouden kunnen treden.

## 2 De internationale bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme

De Nederlandse regelgeving op het gebied van het voorkomen en bestrijden van het gebruik van het financiële systeem voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme vindt voor een belangrijk gedeelte haar oorsprong in internationale regelgeving ter bestrijding van witwassen.

De bestrijding van witwassen geniet internationaal grote aandacht sinds het midden van de jaren 80 van de vorige eeuw. Toen groeide het besef dat de aanpak van witwassen

\* Mr. P.A.M. Verrest is wetgevingsjurist bij de sector straf- en sanctierecht, Ministerie van Justitie en tevens verbonden aan de vaksectie straf(proces) recht van de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 Zie ook het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (*Stb.* 2008, 305), de Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (*Stcrt.* 2008, 142), en het Besluit aanwijzing toezichthouders Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (*Stcrt.* 2008, 142).

2 In volledige titel: 'Wijziging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties ter uitvoering van richtlijn nr. 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (*PbEU* L 309) en ter uitvoering van richtlijn nr. 2006/70 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van

Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de definitie van politiek prominente personen en wat betreft de technische criteria voor vereenvoudigde klantenonderzoeksprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten (*PbEU* L 214)'.  
3 Met deze samenvoeging werd ook uitvoering gegeven aan een aanbeveling in deze zin van de ambtelijke werkgroep MOT/WID, ingesteld in het kader van het project Bruikbare Rechtsorde (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 279, nr. 15).

van groot belang was voor een effectieve bestrijding van allerlei vormen van ernstige criminaliteit. De meeste criminaliteit heeft een sterk financiële drijfveer en het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van misdrijven in staat om ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Misdaadbestrijding kan dus nooit adequaat zijn, indien niet vooral ook de criminele winsten worden afgenomen.

Het eerste verdrag dat voorzorg in maatregelen ter bestrijding van witwassen, was het VN Verdrag inzake de bestrijding van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988).<sup>4</sup> Het verdrag bevatte de verplichting om witwassen strafbaar te stellen en om mogelijkheden te creëren voor de confiscatie van de opbrengsten van drugshandel. Enkele jaren later verbreedde het Raad van Europa Verdrag betreffende het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van de opbrengsten van misdrijven (1990), de werkingssfeer van de witwasbestrijding tot de opbrengsten van alle ernstige misdrijven.<sup>5</sup>

In 1989 werd door de G-7 de Financial Action Task Force against money laundering (FATF) opgericht.<sup>6</sup> Dit orgaan moest een voortrekkersrol gaan vervullen in de preventie van witwassen. De bestrijding van witwassen wordt pas effectief, wanneer de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden. De FATF stelde in 1990 daartoe 40 aanbevelingen op ter bestrijding van witwassen.<sup>7</sup>

Het beleid voor de preventie van witwassen bestaat uit drie stappen. De eerste stap is het voorkomen dat criminelen zelf controle krijgen over de financiële kanalen waarlangs kan worden witgewassen. Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat criminelen een financiële instelling gaan besturen, als het ware 'zelf de bank worden'. Via de algemene 'sectorale wetgeving', in het bijzonder de Wet op het financieel toezicht, maar ook de Wet inzake de geldtransactiekantoren en de Wet toezicht trustkantoren, wordt dit voorkomen. Op grond van deze wetgeving geldt een uitgebreid vergunningstelsel en wordt onder meer de betrouwbaarheid van bestuurders van financiële instellingen getoetst.

Een tweede belangrijke stap is het creëren van zoveel mogelijk transparantie in het financiële en economische verkeer. Het gaat dan onder andere om het identificeren van cliënten en het verifiëren van de opgegeven identiteit, het afschaffen van anonieme vormen van financiële dienstverlening (zoals spaarbankboekjes en code-rekeningen) en het extra controleren van bepaalde witwasgevoelige vormen van dienstverlening. Bij dit laatste kan onder andere worden gedacht aan het verrichten van transacties met landen waar de witwasbestrijding nog niet is ontwikkeld.

De transparantie vormt de opmaat voor de derde stap: de signalering van mogelijke witwaspraktijken. Financiële instellingen, zoals banken, wordt de verplichting opgelegd om ongebruikelijke transacties te melden aan een speciaal meldpunt (in internationaal verband wordt gesproken van een 'financial intelligence unit'). In Nederland is dat het Meldpunt ongebruikelijke transacties, dat inmiddels na een fusie met een gespecialiseerde politie-eenheid van het KLPD door het leven gaat als 'FIU-Nederland'. Het meldpunt kan de gemelde ongebruikelijke transacties nader onderzoeken en zo nodig doorspelen aan de politie en het openbaar ministerie.

Het beleid van de FATF ziet voornamelijk op de financiële sector en komt daarmee op het terrein van het communautaire recht: in het bijzonder de EG-regelgeving met betrekking tot de bescherming van de financiële markten. De verhouding tussen de FATF en de Europese Unie is een bijzondere. Het gaat bij de FATF niet om een volkenrechtelijke organisatie, maar om een ad hoc orgaan. De Europese Commissie is lid van de FATF, maar behartigt binnen de FATF niet exclusief de belangen van EG in plaats van de lidstaten.

De aanbevelingen van de FATF zijn van nadere uitwerking voorzien in EG-richtlijnen ter voorkoming van witwassen. Het zijn vooral deze Europese witwasrichtlijnen die de inrichting van onze nationale wetgeving ter voorkoming van witwassen hebben bepaald. De eerste EG-witwasrichtlijn dateert uit 1991 (91/308/EEG), en werd in 2001 gewijzigd door een tweede witwasrichtlijn (2001/97/EG).<sup>8</sup>

In Nederland is in 1994, naar aanleiding van de eerste witwasrichtlijn, wetgeving ter preventie van witwassen ingevoerd. Het betrof de Wet MOT en de WID.<sup>9</sup> Beide wetten zagen bij inwerkingtreding voornamelijk op dienstverlening door financiële instellingen. De Wet MOT en de WID zijn vervolgens vele malen gewijzigd, veelal als gevolg van internationale ontwikkelingen. Want de kennis en ervaring die sinds het begin van de bestrijding van witwassen is opgedaan hebben de FATF, en telkens in het kielzog de EG, in staat gesteld de maatregelen ter preventie van witwassen aan te scherpen. Via wetwijzigingen is de werkingssfeer van de anti-witwaswetgeving uitgebreid tot onder andere casino's, geldtransactiekantoren en handelaren in goederen van grote waarde. Ook is de reikwijdte van de aanbevelingen uitgebreid tot zogenoemde 'vrije beroepsbeoefenaren', zoals makelaars, belastingadviseurs, accountants, notarissen en advocaten. Met name accountants, advocaten en notarissen kunnen, door de sleutelpositie

4 *Trb.* 1989, 97.

5 *Trb.* 1990, 172. Dit verdrag heeft inmiddels een opvolger gekregen in de vorm van het Raad van Europa Verdrag betreffende het witwassen, de financiering van terrorisme, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van de opbrengsten van misdrijven (*Trb.* 2006, 104).

6 De FATF is sinds haar oprichting uitgegroeid tot een samenwerkingsverband tussen inmiddels 32 staten en twee internationale organisaties.

7 Het grote belang van de bestrijding van witwassen heeft er voor gezorgd dat de maatregelen ter voorkoming van witwassen inmiddels zijn overgenomen in een groot aantal internationale verdragen die zien op de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit. Te noemen vallen onder andere het VN Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (*Trb.* 2001, 68), het VN Verdrag tegen corruptie (*Trb.* 2004, 11) het Raad van Europa Verdrag inzake witwassen,

opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van misdrijven en financiering van terrorisme (*Trb.* 2006, 104). Met de bepalingen in de Wwft wordt tevens uitvoering gegeven aan de verplichtingen.

8 De tweede witwasrichtlijn was vormgegeven als 'wijzigingsrichtlijn': het betrof een aanpassing van de eerste witwasrichtlijn.

9 De WID heette aanvankelijk 'Wet op de identificatie bij financiële dienstverlening (Wifd).

die zij innemen in het economische en maatschappelijke verkeer, betrokken raken bij pogingen om opbrengsten van misdrijven wit te wassen. Met hun taken op het gebied van certificering van jaarrekeningen (accountant) of bekrachtiging van rechtshandelingen (notaris), zijn zij in zekere zin ‘poortwachter’ tot de legale economie.

Na de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten is de FATF zich ook gaan richten op het bestrijden van het financieren van terrorisme. Met dat doel heeft de FATF in oktober 2001 in aanvulling op de bestaande 40 aanbevelingen, negen speciale aanbevelingen ter voorkoming van het financieren van terrorisme opgesteld.

### 3 De derde witwasrichtlijn

In 2003 zijn de 40 aanbevelingen van de FATF op een groot aantal punten herzien. Naar aanleiding daarvan is in EG-verband een ontwerp voor een derde witwasrichtlijn opgesteld. De onderhandelingen over de ontwerpde derde witwasrichtlijn vonden plaats in de tweede helft van 2004, tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie. In december 2004 kon een politiek akkoord worden bereikt over de inhoud van de nieuwe richtlijn, en in oktober 2005 kwam de richtlijn definitief tot stand (2005/60/EG).

De reikwijdte van de anti-witwasmaatregelen wordt aanzienlijk uitgebreid. De uitbreiding heeft drie verschillende dimensies: verbreding van de doelstelling van de richtlijn, uitbreiding van de dienstverlenende instellingen die onder de werking van de richtlijn vallen en verdieping van de maatregelen die deze instellingen moeten nemen om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen.

Allereerst de doelstelling van de richtlijn. De werkingssfeer van de witwasrichtlijn wordt verbreed tot ‘de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor de financiering van terrorisme’. Net als witwassen wordt bij het financieren van terrorisme in zijn verschillende verschijningsvormen – van het steunen van terroristische organisaties tot het versturen van geld tussen terroristische cellen – vaak op enig moment gebruik gemaakt van het (reguliere) financiële en economische systeem. De maatregelen ter voorkoming van witwassen kunnen daarom bijdragen aan het voorkomen van het financieren van terrorisme.

In veel gevallen zal bij het financieren van terrorisme tevens sprake zijn van witwassen, omdat gebruik wordt gemaakt van opbrengsten van het plegen van misdrijven. Terrorismefinanciering blijkt echter soms een van witwassen afwijkende verschijningsvorm te hebben. Zo zijn er internationaal gevallen bekend waarin terroristische organisaties werden gefinancierd met middelen afkomstig uit legale bronnen, zoals donaties aan liefdadigheidsinstellingen. Om te verduidelijken dat de maatregelen ter voorko-

ming van witwassen integraal van toepassing zijn op alle vormen van terrorismefinanciering, is daarom in het verband van de FATF besloten tot de nevenschikking van de termen witwassen en financieren van terrorisme.

De uitbreiding van de werkingssfeer qua instellingen waarop de richtlijn van toepassing is, vindt vooral plaats door de uitbreiding van identificatie- en meldingsplicht tot alle transacties waarbij een contante betaling van € 15.000 of meer plaats heeft.<sup>10</sup> Voorheen ging het in dit verband alleen om handelaren in enkele aangewezen goederen van grote waarde, zoals handelaren in edelmetalen en vaartuigen en voertuigen. De uitbreiding houdt in dat voortaan ook een keukenhandelaar een klant dient te identificeren die zijn nieuwe Siematic of Bulthaupt-keuken contant wil betalen. De gedachte achter deze maatregel is dat een eenvoudige omzetting van crimineel geld in een roerende zaak vaak al een belangrijke stap is in het witwasproces. Een tweede reden is dat het aantal de sectoren van de economie waarin grote bedragen aan contant geld omgaan steeds kleiner wordt. Daardoor oefenen deze sectoren een grote aantrekkingskracht uit op witwassers, omdat betalingen bijvoorbeeld in de drugshandel voor een deel toch nog steeds met grote hoeveelheden cash gepaard gaan. Zij worden als het ware steeds afhankelijker van de contante sectoren van de economie om hun geld wit te wassen.

De derde witwasrichtlijn bevat verder vooral nieuwe regels op het gebied van het onderzoek dat instellingen moeten verrichten, wanneer zij met een natuurlijke persoon of rechtspersoon een zakelijke relatie willen aangaan, bijvoorbeeld een bankrekening openen. De verplichting tot het identificeren van de cliënt wordt uitgebreid met voorschriften die de instelling in staat moeten stellen zich een goede indruk van de beweegredenen en handelen van de cliënt te vormen. In internationaal verband wordt gesproken van ‘Customer Due Diligence’ (CDD). We zullen het begrip ‘cliëntenonderzoek’ gebruiken.

De richtlijn gaat uit van differentiatie in de intensiteit van het cliëntenonderzoek. Instellingen dienen in beginsel aan alle maatregelen zoals voorgeschreven in de richtlijn te voldoen, maar de toepassing van het cliëntenonderzoek kan worden aangepast naar gelang het risico dat een bepaald type cliënt, relatie, product of transactie oplevert in verband met witwassen of financieren van terrorisme groter is. Verscherpt cliëntenonderzoek moet plaatsvinden in gevallen waarin er een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat. Bij dienstverlening die minder risico’s oplevert op dit vlak, kan onder voorwaarden worden volstaan met een vereenvoudigd regime van maatregelen. Deze aanpak kan worden aangeduid als een ‘risicogeoriënteerde benadering’.

Een voorbeeld van een zakelijke relatie waarbij verscherpt cliëntenonderzoek dient te worden verricht, is de dienstverlening aan ‘Politically exposed persons’ (PEPs) of ‘poli-

<sup>10</sup>Zie art. 2, eerste lid, en 3 van de richtlijn.

tiek prominente personen'. Het gaat om een maatregel, die beoogt een halt toe te roepen aan de malafide praktijken van dictators die tijdens hun bewind in een land langzaam de inhoud van de staatskas verplaatsen naar privé-rekeningen in Europa. Wanneer zij uiteindelijk worden afgezet laten zij hun land vaak bankroet en hun bevolking in hongersnood achter. In dit verband valt ook het VN Verdrag tegen corruptie te noemen, dat voorziet een mechanisme voor de confiscatie en teruggave van deze gelden aan het getroffen land. Personen die een politiek prominente functie bekleden, moeten – mede op grond van de uitvoeringsrichtlijn (richtlijn 2006/70/EG) – zijn staatshoofden, regeringsleiders, ministers en staatssecretarissen en parlementsleden. Ook onder andere leden van hoogere gerechtshoven, leden van rekenkamers en directies van centrale banken, ambassadeurs en zaakgelastigden, hoge legerofficieren en leidinggevenden van overheidsbedrijven dienen te worden aangemerkt als politiek prominent persoon.<sup>11</sup> Directe familieleden van politieke prominente personen dienen eveneens aan verscherpt cliëntenonderzoek te worden onderworpen, indien een instelling een zakelijke relatie met deze personen aangaat. De laatste categorie van personen aan uitvoeriger cliëntenonderzoek moeten worden onderworpen, zijn de naaste geassocieerden van de personen die een politiek prominente functie bekleden.<sup>12</sup>

De derde witwasrichtlijn schept ten slotte de verplichting voor instellingen om de 'Ultimate beneficial owner', de 'uiteindelijk belanghebbende' van een transactie of zakelijke relatie te identificeren. Voorkomen moet worden dat de fysieke personen die schuilgaan achter rechtspersonen, door gebruikmaking van de rechtspersoon op anonieme wijze aan het economische verkeer kunnen deelnemen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde indien de cliënt een rechtspersoon is, die op haar beurt wordt bestuurd door een andere rechtspersoon.

#### 4 De inhoud van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Hieronder volgt een bespreking van de hoofdlijnen van de nieuwe wet. Een aantal daarvan vloeit voort uit de implementatie van de hierboven besproken derde witwasrichtlijn.

##### *Het bepalen van het toepassingsbereik van de wet*

Een belangrijke wijziging in het verband van de samenvoeging van de Wet MOT en de WID, is de definitie van de instellingen voor wie de voorschriften opgenomen in de wet gelden, in artikel 1 van de wet. Voorheen moesten hiertoe de WID, de Wet MOT én het Uitvoeringsbesluit Wet MOT en WID worden doorgenomen. In artikel 1 van de wet is er nu een volledige opsomming. Deze gaat niet langer pri-

mair uit van 'diensten' die meldingsplichtig zijn, maar richt zich op de 'instellingen' die deze diensten verlenen. De uitbreiding van de werkingssfeer van de identificatie- en meldingsplicht tot alle handelaren in goederen die betalingen van € 15.000 of meer accepteren, is neergelegd in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 15°, van de wet. Voor handelaren in aangewezen goederen van grote waarde blijven de identificatie- en meldingsplicht hetzelfde. Deze krijgen vorm door een combinatie van subjectieve en objectieve indicatoren. Voor handelaren in andere zaken zal er een identificatieverplichting gelden voor alle constante transacties van € 15.000 of meer, alsmede de verplichting transacties te melden waarbij aanleiding is om te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme. Er zal – in tegenstelling tot de reeds aangewezen handelaren in zaken van grote waarde – dus géén meldingsplicht op grond van een objectieve indicator met een drempelbedrag worden geïntroduceerd.

In de titel van de nieuwe wet is tot uitdrukking gebracht dat de maatregelen ter voorkoming van witwassen ook gelden voor de bestrijding van het financieren van terrorisme. De uitbreiding van de reikwijdte van de maatregelen ter voorkoming van witwassen, in die zin dat deze in het vervolg mede de bestrijding van de financiering van terrorisme tot doel hebben, was inhoudelijk reeds in de Nederlandse wetgeving geschied door de Wet van 2 februari 2006 tot wijziging van de Wet MOT en de WID met het oog op de explicitering van de reikwijdte, versterking van het toezicht op de naleving alsmede het aanbrengen van enkele andere wijzigingen (*Stb.* 2006, 187).<sup>13</sup>

##### *Cliëntenonderzoek*

Met de term 'cliëntenonderzoek' wordt in navolging van de derde witwasrichtlijn tot uitdrukking gebracht, dat de maatregelen die instellingen moeten nemen om hun cliënten, inmiddels veel verder gaan dan het identificeren van de cliënt. In de terminologie van de Wwft wordt overigens in navolging van de derde witwasrichtlijn onderscheid gemaakt tussen 'identificeren' van de cliënt en 'verificatie' van de identiteit.<sup>14</sup> Identificeren ziet op het vragen naar en het opnemen van de identiteitsgegevens. Bij het verifiëren van de identiteit wordt vastgesteld dat de opgegeven identiteit overeenkomt met de werkelijke identiteit. Verificatie vindt plaats aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron.<sup>15</sup>

De hoofdregels voor het cliëntenonderzoek worden gegeven in de artikelen 3 tot en met 5 van de wet. Instellingen moeten cliëntenonderzoek verrichten indien zij vanuit Nederland een incidentele transactie verrichten met een

<sup>11</sup> Zie voor de complete lijst art. 2, eerste lid, van de Uitvoeringsrichtlijn.

<sup>12</sup> Hieronder worden verstaan de personen die met of ten behoeve van politiek prominente personen de uiteindelijk belanghebbenden van een rechtspersoon zijn.

<sup>13</sup> De verruimde doelstelling kwam tot uitdrukking in art. 3, aanhef, juncto art. 1, eerste lid, onder h, van de Wet MOT.

<sup>14</sup> Zie de nota van wijziging bij het wetsvoorstel, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 238, nr. 6.

<sup>15</sup> In de Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming

van witwassen en financieren van terrorisme (*Stcrt.* 2008, 142) zijn documenten, gegevens of inlichtingen aangewezen op basis waarvan kan worden voldaan aan de verplichting tot verificatie van de identiteit.

waarde van € 15.000 of meer, of indien zij een zakelijke relatie aangaan met een cliënt. Artikel 3, tweede lid, bepaalt de inhoud van het cliëntenonderzoek: het gaat om identificatie en verificatie, eventueel het nemen van aanvullende maatregelen om de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende vast te stellen, de verplichting om het doel en de aard van de zakelijke relatie vast te stellen en een voortdurende controle op de zakelijke relatie uit te oefenen, teneinde te verzekeren dat de informatie over de cliënt nog steeds up to date is.

Artikel 5 stelt als regel dat geen zakelijke relatie mag worden aangegaan of transactie mag worden verricht, indien geen identificatie en verificatie van de identiteit heeft plaatsgevonden.

De hoofdregel behoeft enige versoepeling om de internationale handelspraktijk niet ernstig verstoren. Denk bijvoorbeeld aan het geval dat een Nederlandse advocaat een opdracht ontvangt van een cliënt in het buitenland om snel een *legal opinion* over een transactie te geven. Hij moet in dat geval direct kunnen beginnen met de dienstverlening. De verificatie van de identiteit van de cliënt kan dan onder voorwaarden op later moment plaatsvinden (zie artikel 4, tweede lid). Specifiek met betrekking tot het openen van een bankrekening, bepaalt artikel 4, vierde lid, dat een instelling alvast een rekening mag openen voordat verificatie van de identiteit heeft plaatsgevonden, indien er maar voor wordt gezorgd dat de rekening niet gebruikt kan worden voordat de verificatie heeft plaatsgevonden.

Artikel 8 beschrijft de gevallen waarin verscherpt cliëntenonderzoek dient plaats te vinden. Verscherpt cliëntenonderzoek dient onder andere plaats te vinden bij de dienstverlening aan politiek prominente personen, die we eerder tegenkwamen. Andere situaties zijn de dienstverlening aan cliënten waarbij geen fysieke ontmoeting plaatsvindt (non face-to-face). Dit maakt het verifiëren van de identiteit immers moeilijker. Instellingen zullen daarom aanvullende maatregelen moeten nemen om toch zekerheid over de identiteit te verkrijgen.

Vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan plaatsvinden bij vormen van dienstverlening die weinig risico's opleveren (onder andere levensverzekeringen), of cliënten die minder snel aan het witwassen zullen zijn, zoals overheidsinstellingen (zie art. 6 en 7).

De verplichtingen waaraan de instellingen moeten voldoen zijn in beginsel vormvrij. Instellingen kunnen zelf bepalen op welke wijze ze aan de vereisten voldoen. Aan de verplichting om de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende te verifiëren, zal een instelling bijvoorbeeld kunnen voldoen door navraag te doen bij een kamer van koophandel, onderzoek via internet verrichten of door een eigen filiaal in het land waar de betreffende rechtspersoon vandaan komt te bevragen.

#### *Meldingsplicht ongebruikelijke transacties*

De meldingsplicht wordt geregeld door de artikelen 15 tot en met 18 van de wet. Zogenaemde indicatoren – opgenomen in bijlage het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme – geven nadere invulling aan de meldingsplicht. Deze indicatoren, die deels per instelling verschillen, beschrijven de situaties waarin een instelling een transactie als ongebruikelijk moet beschouwen. In voorkomende gevallen dient de instelling over te gaan tot melding van de transactie aan FIU-Nederland. De indicatoren worden onderscheiden in objectieve en subjectieve indicatoren. Objectieve indicatoren beschrijven een situatie waarin altijd dient te worden gemeld. Subjectieve indicatoren daarentegen scheppen een meldingsplicht op basis van de inschatting die de instelling zelf van een bepaalde situatie maakt.

Een melding van een ongebruikelijke transactie dient binnen veertien dagen nadat het ongebruikelijke karakter van de transacties bekend is geworden, te worden verricht. Met deze bewoording is rekening gehouden met de situatie, dat een bank of andere instelling door een opeenvolging van transacties uiteindelijk tot de conclusie komt, dat er mogelijk iets met de handelwijze van een bepaalde cliënt niet in de haak is. Er moet dan ruimte zijn, om alle voorgaande transacties ook te melden. Een gemelde transactie wordt door FIU-Nederland nader onderzocht. Indien dit onderzoek leidt tot het 'verdacht verklaren' van de transactie wordt deze ter kennis gebracht van de opsporingsinstanties. Voor opsporingsinstanties bestaat tevens de mogelijkheid om via de landelijk officier van justitie inzake de Wet MOT het meldpunt vragen te stellen in het kader van een lopend strafrechtelijk onderzoek naar ernstige misdrijven.

#### *Toezicht op de naleving*

Voor de uitoefening van toezicht op de naleving van de voorschriften omtrent het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht zijn op grond van artikel 24 van de wet toezichthouders aangewezen.<sup>16</sup> Het toezicht richt zich in hoofdzaak op het nagaan of de instellingen beschikken over een adequate administratieve organisatie en interne controle. De organisatie van een instelling moet dusdanig op peil zijn dat een instelling in staat is om cliëntenonderzoek te verrichten en dat medewerkers in staat zijn een ongebruikelijke transactie te herkennen en te melden aan het meldpunt. Daarnaast zien de toezichthouders erop toe dat de instellingen ook daadwerkelijk tot uitvoering van het cliëntenonderzoek overgaan en in voorkomende gevallen melding doen van ongebruikelijke transacties. Mochten toezichthouders een transactie tegenkomen die door de instelling niet is aangemerkt als ongebruikelijke transactie, dan kunnen zij deze alsnog melden aan FIU-Nederland (art. 25 van de wet).

<sup>16</sup> Daadwerkelijke aanwijzing van toezichthouders vindt plaats in het Besluit aanwijzing toezicht-

houders Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (*Stret.* 2008, 142).

De toezichthouders kunnen voor de uitoefening van hun taken gebruik maken van bevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Dit stelt hen in staat, voor zover dat nodig is voor hun taakuitoefening, de bedrijfsvoering van een instelling te onderzoeken en de administratie in te zien.<sup>17</sup> De toezichthouders kunnen bij overtreding van de regels aan instellingen – met uitzondering van advocaten en notarissen – eventueel een dwangsom of een administratieve boete opleggen (zie de art. 26 t/m 31). Op advocaten en notarissen is tuchtrecht van toepassing. Eventueel kunnen de toezichthouders ook aangifte doen bij het openbaar ministerie. Overtreding van de belangrijkste bepalingen van de Wwft vormt een economisch delict, op grond van artikel 1, onder 2, Wet op de economische delicten. Teneinde te bepalen wat de aangewezen weg is om op te treden tegen een overtreding, voeren de toezichthouders en het openbaar ministerie afstemmingsoverleg.

## 5 De parlementaire behandeling

In het parlementaire debat over de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme kwamen onder andere de administratieve lasten die gepaard gaan met de wet, de effectiviteit van de witwasbestrijding en de vertrouwelijkheid van de dienstverlening van advocaten aan de orde.

### *Administratieve lasten*

Met betrekking tot de administratieve lasten voor de instellingen, is het allereerst van belang om in het oog te houden dat de verplichtingen voor het grootste deel voortkomen uit internationale regelgeving. Dit betekent dus dat de maatregelen voor het bedrijfsleven in de verschillende lidstaten in beginsel ook dezelfde lasten opleveren. Er wordt in dit verband wel gesproken van een *level playing field*. De situatie raakt alleen dan uit balans, als een lidstaat de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen omzet in veel strengere nationale wetgeving. Om een dergelijke onbalans zoveel mogelijk te voorkomen, is ervoor gewaakt in de nieuwe Nederlandse wetgeving geen additionele verplichtingen op te leggen.<sup>18</sup> Voorts heeft het Ministerie van Financiën ter voorbereiding van de implementatie van de derde witwasrichtlijn en de Wwft, onderzoek laten verrichten naar de wijze waarop de implementatie-wetgeving zo goed mogelijk zou aansluiten bij de bestaande praktijk van bedrijfsvoering.<sup>19</sup>

Bij instellingen leeft vaak de veronderstelling dat de meldingen die zij doen aan FIU-Nederland weinig opleveren. Het is dus van belang om te zorgen voor een goede terugkoppeling van hetgeen er met meldingen is gebeurd. Echter ligt dit gecompliceerd, vooral in verband met het risico op verstoring van een strafrechtelijk onderzoek.

Recent zijn nieuwe afspraken gemaakt over de wijze waarop toch – op geaggregeerd niveau – informatie kan worden verstrekt aan de instellingen.<sup>20</sup>

### *Effectiviteit van de regelgeving*

Nauw verbonden met de administratieve lasten, is het vraagstuk van de effectiviteit van de regelgeving ter voorkoming van witwassen. Het is bij beoordeling van de effectiviteit van de regelgeving ter preventie van witwassen belangrijk rekening te houden met de tweeledige doelstelling die eraan ten grondslag ligt.<sup>21</sup> De eerste doelstelling is de bescherming van de integriteit van de financiële markten en meer algemeen, van de Nederlandse economie (preventief). De tweede doelstelling is de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme (overtreding meldingsplicht, gevolg geven aan meldingsplicht in de zin van opsporing en vervolging ter zake van witwassen, financieren van terrorisme, of andere misdrijven). Bij het zoeken naar een antwoord op de effectiviteitsvraag moeten nadrukkelijk beide doelstellingen worden betrokken.

Het is zeer moeilijk om de effecten van de preventieve doelstelling te meten. Daarvoor zou eigenlijk de omvang van het aantal witwastrajecten dat jaarlijks in Nederland in potentie plaats zou kunnen vinden, vast moeten staan. Daar valt echter weinig met zekerheid over te zeggen. Verwezen kan slechts worden naar de recente studie van prof. B. Unger, in opdracht van het Ministerie van Financiën.<sup>22</sup> Daarin is onderzocht welke factoren aantrekkingskracht uitoefenen op aspirant witwassers (onder andere het investeringsklimaat, de kwaliteit van dienstverlening in de financiële sector, maar uiteraard ook lacuneuze regelgeving). Tevens is, vanuit macro-economisch perspectief, een schatting gemaakt van het bedrag dat jaarlijks in Nederland zou worden witgewassen: circa € 18 miljard. Het betreft echter in grote mate een extrapolatie van buitenlandse investeringen en geldstromen die het Nederlandse financiële stelsel te verwerken krijgt, en het vermoedelijke percentage (enkele procenten) van deze gelden dat van een of ander misdrijf afkomstig zal zijn.

Om een indruk te krijgen van de resultaten kan verder natuurlijk worden gekeken naar de mate waarin meldingen van ongebruikelijke transacties gebruikt worden. In 2007 ontving FIU-Nederland 214.042 meldingen van ongebruikelijke transacties. Daarvan werden 45.656 transacties na onderzoek verdacht verklaard en ter kennis gebracht van de opsporingsinstanties. Dit lijkt slechts een klein deel, maar het meldingssysteem is opgezet als een vangnet: ten aanzien van witwasgevoelige producten en dienstverlening, zoals money transfers – het geld versturen naar de andere kant van de wereld, door bij een

17 Dit laatste levert naar verluidt soms een probleem op bij het toezicht van het Bureau Financieel Toezicht op de naleving van de verplichtingen door de advocatuur en het notariaat. Er vindt onderzoek plaats naar de toereikendheid van het toezichtsinstrumentarium ter zake. Zie *Handelingen II* 2007/08, nr. 86, p. 6080-6081.

18 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 237/31 238, nr. 6, p. 4.

19 Zie het rapport van KPMG, Ontvangen signalen voor een efficiënte identificatie, Den Haag juni 2006 (te raadplegen op [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)).

20 *Handelingen II* 2007/08, nr. 86, p. 6079-6080.

21 Zie uitgebreid *Kamerstukken II* 31 237/31 238, nr. 6, p. 5-7.

22 B. Unger e.a., 'The amounts and the effects of money laundering', Utrecht School of Economics, Utrecht 2006 (te raadplegen op [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)).

kantoor van een provider zoals Money Gram of Western Union, contact geld te storten – bestaat een objectieve meldingsplicht: elke transactie van € 2000 op meer dient gemeld te worden.<sup>23</sup>

Niet alle verdachte transacties leveren ook een strafzaak wegens witwassen op. Het ‘verdacht’ verklaren van een ongebruikelijke transactie houdt niet automatisch in, dat er op grond van de melding een verdenking van een strafbaar feit ontstaat tegen degene die de transactie heeft verricht (in de zin van art. 27 van het Wetboek van Strafvordering). Dit geldt zeker waar het gaat om afdoende bewijs om tot vervolging wegens witwassen of een ander misdrijf over te gaan. Daartoe zal in voorkomende gevallen eerst opsporingsonderzoek nodig zijn.

Verdacht verklaarde transacties worden vaak ook gebruikt als sturingsinformatie of startinformatie voor opsporingsonderzoeken. Dit valt onder andere waar te nemen indien wordt gelet op het aantal malen dat opsporingsinstanties gebruik maken van het Intranet verdachte transacties (IVT), waarlangs alle verdacht verklaarde meldingen kunnen worden geraadpleegd door opsporingsdiensten. In 2007 werd het IVT 76.942 maal bevestigd. Opsporingsdiensten hebben de mogelijkheid om in het kader van een opsporingsonderzoek, via de landelijk officier van justitie, het register van het meldpunt te bevragen, waar het gaat om nog niet verdacht verklaarde meldingen. Deze zogenoemde LOvJ-verzoeken zijn de afgelopen jaren toegenomen van 715 in 2003, tot 1236 in 2007. Meldingen van ongebruikelijke transacties en verdachte transacties worden verder door FIU-Nederland verstrekt aan het Landelijk Bureau Bibob in het kader van de toetsing die overheden bij dit Bureau kunnen laten plaatsvinden – onder andere voor vergunningaanvragen – op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

Het is (nog) niet mogelijk om precies aan te geven wat de uiteindelijke resultaten zijn van strafrechtelijke onderzoek (mede) op basis van meldingen van ongebruikelijke transacties. De cijfers inzake de opsporing en vervolging van witwassen laten wel een forse stijging zien. Het aantal jaarlijks bij het openbaar ministerie binnengekomen zaken is gegroeid van 226 in 2003 tot 835 in 2006. In 2007 werden in totaal 427 personen veroordeeld wegens witwassen,<sup>24</sup> hetgeen zeker in vergelijking met ons omringende landen aanzienlijk is.<sup>25</sup>

#### *De positie van advocaten en notarissen*

Een derde punt van aandacht in de parlementaire behandeling was het waarborgen van de vertrouwelijkheid van de dienstverlening door advocaten en notarissen.<sup>26</sup> De voorschriften van de wet gelden alleen voor het verlenen van bijstand of het geven van advies bij het aan- of verko-

pen van onroerende zaken, het beheren van geld of effecten, het oprichten of beheren van vennootschappen, het aan- of verkopen dan wel overnemen van ondernemingen, of fiscale aangelegenheden (art. 1, eerste lid, onderdeel a, onder 12°, van de wet).

Daarnaast is de bescherming van de vertrouwelijkheid van de dienstverlening van advocaten en notarissen geregeld. In artikel 1, tweede lid, is bepaald dat de wet niet van toepassing is op advocaten en 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. Met het ‘bepalen van de rechtspositie’ wordt bedoeld op het bieden van gelegenheid om vast te stellen welke dienstverlening van de advocaat wordt verlangd.<sup>27</sup> Een advocaat of notaris moet in het licht van de vertrouwenspositie die hij in het maatschappelijk verkeer vervult altijd de gelegenheid hebben om samen met zijn cliënt in beslotenheid te bepalen welke vorm van bijstand deze nodig heeft. Een advocaat of notaris kan daarom in het kader van de bepaling van de rechtspositie een zogenoemd verkennend gesprek met de cliënt voeren. Op dit gesprek rust geen meldingsplicht. Indien uit het verkennend gesprek blijkt dat de dienstverlening betrekking zal hebben op de vertegenwoordiging en verdediging van de cliënt 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, dan is de meldingsplicht niet van toepassing. Op andere vormen van (juridisch) advies is de meldingsplicht wel van toepassing, doch slechts indien het gaat om een van de in artikel 1 vermelde vormen van dienstverlening en wanneer de advocaat of notaris daarbij wordt geconfronteerd met een situatie die aanleiding geeft om te veronderstellen er sprake is van witwassen of financiering van terrorisme.

#### **Besluit**

De nieuwe wet is, in verband met de vereiste van spoedige implementatie van de derde witwasrichtlijn, kort na afsluiting van de parlementaire behandeling in werking getreden. Dit betekende dat de instellingen over relatief korte tijd beschikten om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe regelgeving. In samenspraak met de instellingen hebben de toezichthouders daarom een ‘coulanceperiode’ ingesteld.<sup>28</sup> Tot vijf maanden na inwerkingtreding van de wet zullen zij geen sancties opleggen in verband met overtreding van voorschriften die in verhouding tot de WID en de Wet MOT, een nieuwe verplichting voor de instellingen inhouden.

<sup>23</sup> Money transfers zijn mede om deze reden goed voor 188.947 meldingen, 88 procent van het totale aantal meldingen. Zie FIU-Nederland, *Jaaroverzicht 2007*, KLPD, Zoetermeer 2008.

<sup>24</sup> FIU-Nederland, *Jaaroverzicht 2007*, KLPD, Zoetermeer 2008, p. 26

<sup>25</sup> Zie o.a. *Kamerstukken II 2005/06*, 17 050, nr. 314.

<sup>26</sup> *Kamerstukken I 2007/08*, 31 237/31 238, nr. E, blz. 4-5.

<sup>27</sup> Zie bladzijde 17 van de nota van toelichting bij het Besluit tot aanwijzing van instellingen en diensten in het kader van de Wet identificatie bij

dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties) (*Stb.* 2003, 94).

<sup>28</sup> Coulance in handhaving nieuwe bepalingen WWFT (AFM, DNB, BFT, BHM) (*Strct.* 2008, 155).

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme zorgt voor een beter toepasbare regelgeving ter preventie van witwassen. Alle voorschriften zijn in het vervolg opgenomen in één wet. Instellingen moesten voorheen telkens twee verschillende wetten raadplegen. Bovendien blonken de Wet MOT en de WID door de vele wijzigingen die zij hadden ondergaan niet uit in helderheid. In de toekomst valt echter ook wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme niet te voorkomen. Immers evolueert de internationale beleid ter bestrijding van witwassen continu, hetgeen resulteert in nieuwe internationale regelgeving waaraan de nationale wetgeving dient te worden aangepast.

De nieuwe wet vergroot de mogelijkheden om witwassen en financiering van terrorisme te voorkomen. Na invoering en bij uitbreiding van de meldingsplicht was in

het verleden telkens verschuivingsgedrag waarneembaar. Los van het feit, dat hieruit blijkt dat het preventieve doel van de regelgeving wordt bereikt, betekent dit tevens dat de wetgeving ter preventie van witwassen nooit helemaal dekkend zal zijn. Criminelen blijven immers altijd op zoek naar nieuwe manieren om hun opbrengsten te verhullen. De maatregelen opgenomen in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme maken hun zoektocht een behoorlijk stuk moeilijker. Tezamen met onder andere de Verordening liquide middelen controle (1889/2005/EG)<sup>29</sup>, die een aangifteplicht heeft ingesteld voor het vervoer van contant geld over de EU-grenzen, levert de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme een grote kans op om pogingen tot witwassen te ontdekken. ■

<sup>29</sup> Zie ook de Uitvoeringswet EG-verordening liquidemiddelencontrole (*Stb.* 2007, 226).