

Aan: de Ministeries van Financiën en Veiligheid en Justitie
Van: Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen NVM
VBO Makelaar
VastgoedPRO
Betreft: Reactie internetconsultatie Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn
Datum: 12 augustus 2016

De drie brancheorganisaties van makelaars en taxateurs (NVM, VBO Makelaar en VastgoedPRO), hierna ook te noemen de Nederlandse makelaars en taxateurs, willen graag een aantal zorgen met u delen over de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn.

Makelaars versus taxateurs

Op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zijn zowel makelaars als taxateurs aangewezen als meldplichtige instellingen. Beide beroepsgroepen vervullen een actieve rol met dien verstande dat de taxateur in de Wwft is vrijgesteld van het cliëntenonderzoek. Omdat de voorgenomen implementatie vooral gevolgen heeft voor de onderzoeksplicht hebben hun zorgen in het bijzonder betrekking op de toegankelijkheid en praktische uitvoerbaarheid van de voorgestelde wetgeving voor de dagelijkse makelaarspraktijk.

Risicogebaseerde aanpak

Net als de derde anti-witwasrichtlijn wordt uitgegaan van een zogenoemde risicogebaseerde aanpak. Een voordeel van een risicogebaseerde aanpak is dat de te treffen maatregelen in beginsel toegesneden kunnen worden op de specifieke situatie. Een nadeel is echter dat voor een meldplichtige instelling vaak niet duidelijk is wat concreet van haar verwacht wordt resp. wanneer zij zich voldoende heeft ingespannen.

Genoemd nadeel krijgt steeds meer de overhand. Dat komt omdat enerzijds de verplichtingen (opnieuw) aanzienlijk worden uitgebreid, terwijl anderzijds beduidend minder ruimte wordt overgelaten voor interpretatie.

Tot op heden richt bijvoorbeeld de verplichting om de identiteit van een UBO te verifiëren, zich nog op gevallen waarin naar het oordeel van de meldplichtige instelling een groter risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat. Het lijkt de bedoeling dat na implementatie een meldplichtige instelling zich -ongeacht het risico- altijd moet inspannen o.a. om de identiteit van de UBO te verifiëren¹.

Door de toegenomen inspanningsverplichting dreigen de nadelen van vergaande gedetailleerde voorschriften gecombineerd te worden met de nadelen van een risicogebaseerde aanpak: een meldplichtige instelling moet zich in alle gevallen inspannen, terwijl steeds minder duidelijk wordt of (resp. wanneer) zij genoeg heeft gedaan. Zo zullen in de Wwft bijvoorbeeld geen instellingen, producten of diensten meer worden aangewezen die in aanmerking komen voor een vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Ook zullen er geen typen cliënten worden aangewezen ten aanzien waarvan met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan worden volstaan.

¹ Indien dit niet de bedoeling is vragen de Nederlandse makelaars en taxateurs om bevestiging/verduidelijking op dit punt.

Gevolgen voor het bedrijfsleven.

De aanscherping van de regelgeving – hoe belangrijk ook om criminaliteit en terrorisme tegen te gaan – wordt door de branche ervaren als wel zeer aanzienlijke verzwaring van de inspanningen die instellingen zich moeten getroosten om te voldoen aan de verplichtingen van de Wwft. De Nederlandse makelaars en taxateurs vinden het vanzelfsprekend dat ook van hun achterban gevraagd wordt om een bijdrage te leveren aan het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Zij merken echter op dat de verwachtingen van de betrokken ministers ten aanzien van meldplichtige instellingen wel bijzonder hoog gespannen zijn. Zo wordt blijkens de MVT (blz.25 alinea 3) van een instelling verwacht “*dat zij op een continue basis haar organisatie doorlicht ten einde te beoordelen in welke gevallen en bij welke bedrijfsonderdelen er risico’s op witwassen en financieren van terrorisme bestaan*”.

Bij grote financiële instellingen kunnen de Nederlandse makelaars en taxateurs zich daar nog wel iets bij voorstellen, maar is het wel reëel om van een doorsnee makelaarskantoor resp. taxatiebureau te verwachten dat het continue actief bezig is met het bestrijden van witwassen? De Nederlandse makelaars en taxateurs vinden dat wel erg veel gevraagd en denken dat dat ook geldt voor veel andere meldplichtige instellingen.

Het lijkt erop dat de ministers vooral grote financiële instellingen voor ogen hebben en bij de implementatie onvoldoende rekening houden met het feit dat veel meldplichtigen kleine zelfstandigen zijn met alle praktische beperkingen van dien.

Theorie en (alledaagse) praktijk dreigen met name voor kleine meldplichtige instellingen, steeds meer uit elkaar te lopen. Niet uit onwil van de zijde van kleine meldplichtigen, maar omdat van hen in feite het onmogelijke wordt gevraagd. Ter illustratie daarvan gaan de Nederlandse makelaars en taxateurs hieronder nader in op de verplichting om -nota bene vooraf (!) - de identiteit van de UBO(s?) te verifiëren. Een dergelijke verificatie is namelijk (veel) gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Verificatie UBO

- Om te beginnen kan het zonder diepgaande juridische kennis lastig zijn om te bepalen wat een UBO is resp. welke UBO’s er kunnen zijn. Uit de toelichting blijkt dat een en ander bij Algemene maatregel van Bestuur zal worden uitgewerkt door middel van diverse uiteenlopende definities van UBO’s voor o.a. vennootschapsrechtelijke entiteiten, trusts, stichtingen en verenigingen etc. Deze uitwerkingen zijn weliswaar bedoeld om het eenvoudiger te maken om te bepalen wie de UBO(s) is (of zijn), maar het feit dat dergelijke gedetailleerde regelgeving nodig is, vormt een teken aan de wand. De Nederlandse makelaars en taxateurs merken op dat uitwerking in aparte AMVB’s regelgeving lang niet altijd toegankelijker maakt en dat parlementaire controle op de totstandkoming daarvan beperkt is.

De Nederlandse makelaars en taxateurs spreken de hoop uit dat aan de hand van de aangekondigde uitwerking redelijk eenvoudig vastgesteld kan worden of een entiteit (altijd) geacht wordt een of meer UBO’s te hebben (de richtlijn lijkt van de veronderstelling uit te gaan dat er altijd minimaal één UBO aangewezen kan worden), maar vooral ook hoeveel (soorten) UBO’s een specifieke entiteit kan hebben.

Voor vennootschappen ziet de richtlijn bijvoorbeeld een percentage van 25 +1 van de aandelen, stemrechten of eigendom slechts als een indicatie(!) dat de betrokken persoon kwalificeert als UBO en kunnen natuurlijke personen (“ook”? of “in plaats daarvan”?) via indirect eigendom als UBO gekwalificeerd worden.

In de toelichting wordt vermeld dat onder strikte voorwaarden iemand van het hoger leidinggevend personeel als UBO kan worden aangemerkt. Een van die voorwaarden is “dat geen gronden voor verdenking bestaan”. De Nederlandse makelaars en taxateurs verzoeken u deze voorwaarde nader toe te lichten, o.a. tegen de achtergrond van het bij transacties gehanteerde onderscheid tussen ‘verdacht’ resp. ‘ongebruikelijk’.

Voor de omvang en uitvoerbaarheid van het cliëntenonderzoek is het van groot belang dat een instelling kan bepalen op wat voor soort(en) UBO(’s) het verplichte onderzoek betrekking heeft. Misschien nog belangrijker is het voor een instelling om te kunnen bepalen of zij van voldoende UBO’s de identiteit geïdentificeerd heeft om het onderzoek af te mogen ronden. De dienstverlening mag immers pas beginnen nadat het cliëntenonderzoek succesvol is afgerond.

- In de tweede plaats is het feitelijk achterhalen van de UBO(’s) vaak problematisch. In bijgevoegde brief d.d. 17 mei jl. wordt o.a. aandacht besteed aan het belang van het door middel van het UBO-register ontsluiten van de informatie die nodig is voor de uitvoering van wettelijke taken. Het spreekt voor zich dat als opsporings- en andere overheidsorganen behoefte hebben aan een dergelijke informatiebron, dat ook -zo niet sterker- geldt voor met onderzoekverplichtingen belaste particuliere instellingen zonder opsporingsbevoegdheden. In het handelsregister worden immers enkel en alleen 100% aandeelhouders vermeld. Omdat de implementatie van het UBO-register in een apart wetsvoorstel wordt ondergebracht, zullen we daar in dit kader niet dieper op ingaan.

- In de derde plaats is het op risico gebaseerd verifiëren meestal alleen mogelijk met medewerking van de UBO(s) zelf. Dat is lastig omdat een UBO geheel buiten de transactie kan staan en er lang niet altijd een natuurlijk moment is voor contact met een of meer UBO’s. Tegen de achtergrond dat het niet toegestaan is om een zakelijke overeenkomst met een cliënt aan te gaan en diensten te verrichten zonder de vereiste verificatie van de identiteit, is dan feitelijk al snel sprake van een onwerkbaar/onuitvoerbaar situatie.

De Nederlandse makelaars en taxateurs hebben de indruk dat in het kader van verificatie van de identiteit van de UBO(’s) verdergaande eisen worden gesteld dan uit de richtlijn voortvloeien. Zij verzoeken u zowel op dit specifieke punt als in het algemeen, om geen strengere eisen te introduceren dan uit de richtlijn voortvloeien.

Andere verplichtingen (en kosten)

Verificatie van de identiteit van de UBO is slechts één van de uit het voorstel voortvloeiende verplichtingen. Het wordt niet alleen steeds lastiger om te voldoen aan de verschillende compliance-eisen, het wordt ook lastiger om de reikwijdte van de compliance-eisen in te schatten. Zo is onduidelijk of het gemiddelde makelaars- resp. taxatiebureau in de visie van de Ministers geacht wordt te beschikken over een compliance officer resp. een onafhankelijke auditfunctie in te stellen. Genoemde verplichtingen gelden volgens het voorstel alleen “voor zover evenredig aan de aard en omvang van de instelling”, maar in de toelichting wordt niet ingegaan op hoe een instelling kan

bepalen of van evenredigheid sprake is. De Nederlandse makelaars en taxateurs verzoeken u dit nader toe te lichten en daarbij ook aandacht te besteden aan het begrip “onafhankelijk” in dit verband.

Een ander voorbeeld van lastenverzwaring is het vervangen van wettelijke aanwijzingen over wanneer volstaan kan worden met een vereenvoudigd onderzoek, door de verplichting om een beoordeling van risico's vast te stellen en actueel te houden.

Uitsluitend als uit de beoordeling volgt dat sprake is van “een bewezen laag risico” kan volstaan worden met het treffen van vereenvoudigde cliënten onderzoeksmaatregelen. De Nederlandse makelaars en taxateurs merken hierbij op dat de praktijk leert dat bijvoorbeeld bij (semi-)overheidsorganen doorgaans sprake is van een laag risico, maar dat dat vaak moeilijk te bewijzen valt. De Nederlandse makelaars en taxateurs begrijpen dat een en ander goeddeels rechtstreeks uit de richtlijn voortvloeit, maar dat neemt niet weg dat ook op dit punt de administratieve lasten resp. nalevingskosten aanzienlijk toenemen. In het kader van zogenoemd flankerend beleid zou het een goede zaak zijn als in ieder geval alle (semi-)overheidsorganisaties in voorkomend geval “het bewijs” zelf moeten aanleveren.

Een instelling zal vaker dan voorheen een verscherpt cliëntenonderzoek moeten verrichten. Dat is onder andere het gevolg van het feit dat de richtlijn niet langer onderscheid maakt tussen binnenlandse en buitenlandse PEPs. Ook als de cliënt niet fysiek aanwezig is voor verificatie van de identiteit, wordt verscherpt onderzoek vereist. In het bijzonder bij zogenoemde internetmakelaars kan dit laatste tot onevenredig hoge nalevingskosten leiden.

Wat de termijn waarbinnen een instelling nadere gegevens aan de FIU moet verstrekken (art. 17 lid 2) merken de Nederlandse makelaars en taxateurs op dat deze standaard wordt ingekort tot “onverwijld”. De Nederlandse makelaars en taxateurs zien het belang niet van het in alle gevallen onverwijld verstrekken van nadere gegevens. Zij stellen voor om uit te gaan van een “binnen de door de Financiële inlichtingen eenheid gestelde redelijke” termijn.

Flankerend beleid

De Nederlandse makelaars en taxateurs beseffen dat Nederland bij de implementatie slechts beperkte beleidsruimte heeft. In dat kader is het belangrijk dat Nederland door middel van flankerend beleid tegemoet komt aan uit de richtlijn voortvloeiende knelpunten. Tegen die achtergrond geven de Nederlandse makelaars en taxateurs u in overweging om instellingen de mogelijkheid te bieden om -bijvoorbeeld in bijzonder risicovolle of buitengewoon ingewikkelde gevallen een opsporingsambtenaar het betreffende onderzoek uit te laten voeren.

Achtergrond van deze suggestie is enerzijds dat een daartoe opgeleide opsporingsambtenaar een dergelijk onderzoek vermoedelijk beter/efficiënter kan uitvoeren dan een particuliere instelling zonder speciale bevoegdheden. Zo krijgt naar het zich laat aanzien een opsporingsambtenaar - anders dan de meeste meldplichtige instellingen- toegang tot de volledige inhoud van het UBO-register.

Anderzijds kunnen op die manier de met dergelijke onderzoeken gepaard gaande kosten mogelijk (mede) door de overheid gedragen worden.

Het gaat namelijk erg ver om kosten van buitengewoon ingewikkeld cliëntenonderzoek geheel te rangschikken onder het normale maatschappelijke- of bedrijfsrisico van particuliere instellingen. Het gaat uiteindelijk allemaal om effectieve bestrijding van witwassen van crimineel geld en financieren van terrorisme, hetgeen in de ogen van de Nederlandse makelaars en taxateurs, primair een taak van de overheid blijft.

Verzoek

Omdat het voor meldplichtige instellingen van groot belang is om te weten wat concreet van hen verwacht wordt, verzoeken de Nederlandse makelaars en taxateurs u om -voor zo ver de richtlijn daartoe ruimte biedt- instellingen meer rechtszekerheid te verstrekken zodat zij beter kunnen beoordelen of zij aan de (aangescherpte) compliance-eisen voldoen.

Daarnaast verzoeken de Nederlandse makelaars en taxateurs u om, mede in het kader van de daaraan verbonden lastenverzwaring, in de wet geen strengere eisen op te nemen dan uit de richtlijn voortvloeien en om flankerend beleid te ontwikkelen teneinde de verzwaring van de nalevingslast voor makelaars en taxateurs waar mogelijk te beperken.

Wellicht ten overvloede merken de Nederlandse makelaars en taxateurs op dat zij ervan uit gaan dat artikel 34a lid 1 Wwft niet in de weg staat aan gebruik van -uit hoofde van een Wwft-verplichting verkregen- persoonsgegevens voor de normale dienstverlening van de betreffende instelling. Mocht deze veronderstelling onjuist zijn dan verzoeken zij u een voorziening te treffen waardoor een normaal gebruik voor concrete doeleinden alsnog mogelijk wordt.

Uiteraard zijn de Nederlandse makelaars en taxateurs graag bereid om hun visie op onderhavig wetsvoorstel nader toe te lichten. U kunt daarvoor desgewenst contact opnemen met:

Kees Vlaanderen
Lid commissie Meldplicht Wwft
k.vlaanderen@nvm.nl
tel: 030 – 608 51 85

bijlage:

brief d.d. 17 mei 2016 inzake UBO-register aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Financiën

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum: 17 mei 2016

Geachte leden van de Vaste Kamercommissie voor Financiën,

Op 26 april heeft u antwoorden ontvangen op de vragen die u heeft ingediend betreffende de contouren van het UBO-register. Naar aanleiding hiervan zijn op 17 mei jl. een aantal moties ingediend. De antwoorden van de minister maken dat de drie brancheorganisaties van makelaars en taxateurs (NVM, VastgoedPRO en VBO Makelaar), hierna te noemen de Nederlandse makelaardij, graag een aantal zorgen met u delen.

De Nederlandse makelaardij onderschrijft het belang van een effectieve bestrijding van het witwassen van crimineel geld en terrorismefinanciering. Op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zijn makelaars en taxateurs aangewezen als meldplichtige entiteiten en hebben zij hierin een actieve rol gekregen. Voor makelaars en taxateurs is van groot belang dat de uit de wet voortvloeiende verplichtingen ook praktisch uitvoerbaar zijn. Het is positief dat de minister heeft toegezegd hierover met partijen in overleg te gaan.

Rechtszekerheid

Voor meldplichtige entiteiten is het van groot belang te weten wat concreet van hen verwacht wordt ten aanzien van het cliëntonderzoek dat zij moeten verrichten. De wetgeving biedt op dit punt weinig duidelijkheid. Er wordt slechts gesproken over het nemen van “op risico gebaseerde en adequate maatregelen” en laat het grotendeels aan de meldplichtige om hier zelf invulling aan te geven. Omdat dit onvoldoende rechtszekerheid biedt, vraagt de Nederlandse makelaardij u om als wetgever meer duidelijkheid te bieden over de vraag wanneer een meldplichtige entiteit aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan c.q. adequate maatregelen heeft genomen. Aanleiding voor dit verzoek is onder meer artikel 30 lid 8 van de Europese richtlijn waarin gesteld wordt dat meldplichtige entiteiten bij het voldoen van hun verplichtingen “zich niet uitsluitend verlaten” op het UBO-register. Dit roept de vraag op wat concreet van de meldplichtige verwacht wordt. De Nederlandse makelaardij gaat ervan uit dat de geest van de regeling is dat het UBO-register de meldplichtige entiteiten de mogelijkheid(!) biedt om de UBO-informatie te verkrijgen resp. te verifiëren en dat geen sprake is van een verplichting(!) om het register te raadplegen. Ook gaat zij ervan uit dat indien een meldplichtige entiteit heeft vastgesteld dat de door de cliënt verstrekte gegevens overeenkomen met de gegevens die zijn opgenomen in het UBO-register, deze in beginsel heeft voldaan aan de “UBO-onderzoeksplicht” ex artikel 3 lid 2 onder b van de Wwft. Hierover verkrijgt zij echter graag duidelijkheid.

Toegang tot het UBO-register

Het door middel van het UBO-register ontsluiten van de informatie die nodig is voor de uitvoering van wettelijke taken biedt een belangrijke meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie. De beantwoording van de minister biedt echter onvoldoende uitsluitsel over de mate waarin meldplichtige instellingen toegang krijgen tot voldoende relevante gegevens in het UBO-register. Enerzijds heeft de minister besloten om de gegevens in het UBO-register openbaar te maken, tegelijkertijd wordt gesteld dat niet alle gegevens publiek beschikbaar zullen zijn. Uit de beantwoording op de ingediende motie De Vries om in ieder geval (Wft) medeplichtige entiteiten toegang te geven tot de uitgebreide informatie in het register, werd duidelijk dat de minister niet voornemens is dit te regelen en al helemaal niet voor alle meldplichtigen in het kader van de Wwft. Het antwoord van de minister roept de vraag op in hoeverre de niet-openbare UBO-informatie van belang kan zijn voor meldplichtige entiteiten om te kunnen voldoen aan hun verplichtingen, en wat de reden is om deze niet aan hen beschikbaar te stellen. Het komt de Nederlandse makelaardij voor dat als de afgeschermd UBO-informatie niet relevant is om adequaat uitvoering te kunnen geven aan de uit de Wwft voortvloeiende verplichtingen, die informatie in beginsel niet in het UBO-register thuis hoort.

Voor zo ver de afgeschermdde gegevens wel relevant zijn voor een goede taakuitoefening, dreigt door afscherming de onevenwichtige situatie te ontstaan dat aan een wettelijk omkaderde groep beroepsbeoefenaars taken toebedeeld worden die in de praktijk niet tot nauwelijks uitvoerbaar zijn omdat de betreffende groep het gebruik wordt ontzegd van het daartoe bedoelde/geschikte instrumentarium. De Nederlandse makelaardij spreekt de hoop uit dat Nederland het privacy-belang niet zo zwaar laat wegen dat het daadwerkelijk tegengaan van witwassen resp. het voorkomen van belastingontduiking daar ondergeschikt aan wordt.

Procedure bij afgeschermdde gegevens

De minister geeft aan dat er gegronde redenen kunnen zijn om in individuele gevallen UBO-informatie af te schermen, namelijk wanneer sprake is van een risico op fraude, ontvoering, chantage, geweld, intimidatie, minderjarigheid of handelingsonbekwaamheid. De Nederlandse makelaardij onderschrijft dat belang. Zij doet de suggestie om in dat kader te onderzoeken of gewerkt kan worden met een “code-systeem” waarbij aan een te beschermen UBO een individuele code wordt toegekend.

In de Wwft kan wellicht opgenomen worden dat een meldplichtige entiteit in principe aan zijn verplichting om een UBO te identificeren heeft voldaan als hij kan aantonen dat zijn onderzoek uitmondt in een persoonscode die ter bescherming aan de UBO is toegekend. Als de meldplichtige bij het UBO-register op een (persoons-) code stuit, weet hij dus niet wie er achter de code zit (privacybelang), maar kan de overheid de code bij een eventuele melding eenvoudig decoderen (belang voorkoming witwassen en terrorismefinanciering). Op die manier kan wellicht voorkomen dat meldplichtige instellingen blijven proberen om op andere wijze de identiteit te achterhalen. Dit is zowel in het belang van de privacy van de betreffende UBO, als in het belang van de meldplichtige. Op basis van de huidige Wwft zou anders het dilemma opduiken dat de identificatieverplichting van de UBO ofwel een onuitvoerbare taak is, ofwel dat de door het register geboden privacybescherming in feite een wassen neus blijkt te zijn/ het register slechts schijnveiligheid biedt omdat de identiteit van de te beschermen UBO op andere wijze eenvoudig te achterhalen valt.

Kosten voor inzage in het UBO-register door meldplichtige entiteiten

Het ministerie geeft aan dat als (privacy)waarborg voor het raadplegen van het UBO-register een kostendekkende vergoeding zal worden gevraagd. De Nederlandse makelaardij kan zich voorstellen dat een dergelijke privacy-waarborg van toepassing is op niet-meldplichtige entiteiten die informatie uit het register willen opvragen. Zij vindt het echter niet redelijk als ook aan meldplichtige entiteiten kosten in rekening worden gebracht wanneer zij het UBO-register raadplegen om te kunnen voldoen aan hun wettelijke verplichtingen. De minister verwijst in dit kader naar het Handelsregister. Het Handelsregister wordt echter doorgaans geraadpleegd om eigen belangen veilig te stellen. Bij het raadplegen van het UBO-register door meldplichtige instellingen gaat het om de uitvoering van een wettelijke onderzoeksplicht. Een privacywaarborg in de vorm van een betalingsverplichting ligt vanuit dat oogpunt bezien bepaald niet voor de hand.

Met vriendelijke groet,
Namens NVM, VBO Makelaar en VastgoedPRO

Kees Vlaanderen
Senior beleidsadviseur
k.vlaanderen@nvm.nl