

Vergaderjaar 1993–1994

23 777

Wet inzake de wisselkantoren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De wisselkantoren in Nederland hebben – volgens een schatting van De Nederlandsche Bank N.V. – een jaarlijkse omzet van enige miljarden guldens. Daarmee vormen zij een niet te verwaarlozen element van het financiële stelsel. Het wisselen van valuta is op zichzelf een volledig legale vorm van economische bedrijvigheid. Het is de laatste tijd echter steeds duidelijker geworden dat in een gedeelte van deze bedrijfstak misdrijfgeld wordt witgewassen. Daardoor wordt de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel in zijn geheel aangetast. Het begrip integriteit, en met name de aantasting daarvan, moet in de context van deze wet vooral worden gezien in een ruim maatschappelijk kader. Het is van groot belang dat er vertrouwen bestaat in de financiële dienstverlening. Niet-bonafide instellingen tasten dat vertrouwen ernstig aan.

In tegenstelling tot andere delen van de financiële sector is er thans geen specifieke regelgeving voor wisselkantoren. Bestuurders en degenen die het dagelijks beleid (mede) bepalen, alsmede degenen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn genoemde personen te benoemen of te ontslaan, worden niet getoetst op betrouwbaarheid, er bestaat grote vrijheid met betrekking tot de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie, en er is geen mogelijkheid tot preventief ingrijpen. Met het bestaande, vooral strafrechtelijke instrumentarium is ingrijpen pas mogelijk als er sprake is van een aantoonbaar misdrijf. Op dat moment kan de integriteit van het financiële stelsel reeds aanzienlijke schade hebben geleden.

De Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van het voorstel van Wet melding ongebruikelijke transacties (Staatsblad 1993, 705) en het voorstel van Wet identificatie bij financiële dienstverlening (Staatsblad 1993, 704) op de problematiek rond de wisselkantoren gewezen. Wij hebben de Kamer destijds meegedeeld dat een voorstel van Wet inzake de wisselkantoren in voorbereiding was en dat dit op korte termijn aan de Raad van State zou worden aangeboden. Inmiddels is door de acties in oktober 1993 en opnieuw in 1994 door de politie en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) bij wisselkantoren de ernst van de problematiek bevestigd.

2. Doelstellingen en hoofdlijnen van de wet

Deze wet beoogt de hierboven gesignaleerde leemte in de regelgeving ten aanzien van het financiële stelsel op te heffen. Het hoofddoel is het tegengaan van het witwassen van misdrijfgelden. De integriteit van het financiële stelsel is alleen gewaarborgd als malafide instellingen de toegang tot de markt wordt ontzegd. Het wisselen van geld vormt een eerste stap voor criminele organisaties bij het verhullen van de herkomst van hun geld. Het bestrijden van het witwassen van crimineel verkregen vermogens is een onmisbaar element van de criminaliteitsbestrijding in het algemeen, en de strijd tegen de georganiseerde misdaad in het bijzonder.

Eén van de manieren waarop bovengenoemd doel kan worden bereikt is het inzichtelijk maken van deze bedrijfstak. Bij de huidige wijze van inschrijven bij de Kamer van Koophandel staat het de inschrijver vrij bij het omschrijven van de doelstelling van zijn bedrijf de activiteit «wisselen» al dan niet te noemen. Er vindt ook geen controle door de Kamers van Koophandel plaats op eventuele wijzigingen in de geregistreerde gegevens, waardoor de gegevens snel kunnen verouderen, met name indien betrokkenen dat opzettelijk in de hand zouden werken. Gevolg is dat zelfs een uitgebreide speurtocht door de registers van de Kamers van Koophandel nooit een volledig beeld zal geven.

De wet voorziet in de volgende elementen. Ten eerste zal er een registratieplicht voor wisselkantoren gelden en wordt het werkzaam zijn als wisselkantoor voor niet geregistreerde instellingen verboden. Ten tweede zullen eisen worden gesteld aan de betrouwbaarheid van bestuurders en van degenen die het dagelijks beleid (mede) bepalen, alsmede van degenen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn hen te benoemen of te ontslaan. Bij de inschrijving in het register zullen dus de antecedenten moeten worden opgegeven van de bestuurders van het wisselkantoor en van de personen die het beleid (mede) bepalen, alsmede van de personen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn hen te benoemen of te ontslaan. De antecedenten zullen op verzoek van De Nederlandsche Bank N.V. worden onderzocht teneinde de betrouwbaarheid van voornoemde personen te toetsen. Ook de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie van een wisselkantoor zullen aan bepaalde eisen moeten voldoen. Ten derde zal worden voorzien in de mogelijkheid om wisselkantoren onder bepaalde omstandigheden uit het register te schrappen.

Op deze wijze kan eenvoudiger dan nu worden gezien door wie, waar en op welke wijze beroeps- of bedrijfsmatig wisseltransacties worden aangeboden. Die informatie is vervolgens van belang om te kunnen nagaan of de wisselkantoren voldoen aan de hun wettelijk opgelegde verplichtingen, met name voor wat betreft de melding van ongebruikelijke transacties en de identificatie bij financiële dienstverlening. In die zin kan deze wet dan ook worden gezien als ondersteuning van de uitvoering van de genoemde wetgeving inzake het tegengaan van het witwassen van misdrijfgelden. Meer algemeen moet echter worden gesteld dat van deze wet op zichzelf niet mag worden verwacht dat daarmee het probleem van de georganiseerde criminaliteit of zelfs maar het witwassen van misdrijfgelden wordt opgelost. Deze wet vormt echter een belangrijke aanvulling op eerdere wetgeving, zoals de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993, de Wet melding ongebruikelijke transacties, de verruiming van de helingsbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, de verruimde mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties, en de internationale samenwerking bij die ontneming. Bovendien zal deze wet

ondersteuning bieden aan politie en Justitie op de reeds ingeslagen weg van het rechtstreeks aanpakken van criminele wisselkantoren.

Het register zal worden gehouden en het toezicht zal worden uitgeoefend door De Nederlandsche Bank N.V. Zij heeft een ruime ervaring opgebouwd met het toetsen van management op betrouwbaarheid, het geven van aanbevelingen en algemene richtlijnen met betrekking tot de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie, het inwinnen van informatie en het ontvangen van periodieke rapportage, het uitvoeren van controle ter plaatse, en het toezien op de integriteit van instellingen. Zodoende mag verwacht worden dat De Nederlandsche Bank N.V. ook deze wet naar tevredenheid zal uitvoeren. Kort gezegd is voor De Nederlandsche Bank N.V. gekozen op grond van haar deskundigheid en betrouwbaarheid. Daarbij komt dat De Nederlandsche Bank N.V. tevens een belangrijke rol speelt bij het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en beleggingsinstellingen, het monetair beleid, en het efficiënt functioneren van het betalingsverkeer. Gezien het bovengenoemde belang van deze wet voor de integriteit van het financiële stelsel is de keuze voor De Nederlandsche Bank N.V. ook met het oog op de dwarsverbanden met de in de vorige zin genoemde terreinen zeer wel rechtvaardigen. Over het voorstel van wet is intensief overleg gevoerd met De Nederlandsche Bank N.V. en zij heeft te kennen gegeven bereid te zijn deze taak op zich te nemen.

3. Reikwijdte van de wet (artikel 1)

Wisseltransacties worden gedefinieerd als het wisselen van munten of bankbiljetten, het uitbetalen van munten of bankbiljetten tegen inlevering van cheques, het uitbetalen van munten of bankbiljetten op vertoon van credit cards, en andere door de ministers van Financiën en Justitie aan te wijzen transacties. Onder het uitvoeren van wisseltransacties moet in ieder geval worden begrepen:

- Het inwisselen van munten en/of bankbiljetten van één valuta in munten en/of bankbiljetten van een andere valuta, alsmede het inwisselen van munten en/of bankbiljetten van een bepaalde valuta in munten en/of bankbiljetten van diezelfde valuta, bijvoorbeeld in geval van het inwisselen van kleine in grote coupures of omgekeerd.

- Het als zelfstandige dienst betalen van munten en/of bankbiljetten in ruil voor een cheque of betaalkaart van de cliënt. Hieronder valt niet het door de crediteur bij aankoop door de cliënt van goederen of niet-financiële diensten, toestaan dat de cliënt een cheque of betaalkaart uitschrijft voor een groter bedrag dan nodig is voor de vergoeding van die goederen of niet-financiële diensten, waarbij de cliënt het verschil in munten en/of bankbiljetten terugkrijgt. Onder cheques worden ook begrepen reischeques, persoonlijke cheques, handelscheques, of welke andere cheques of vergelijkbare waardepapieren met andere namen dan ook, uitgegeven door binnenlandse of buitenlandse instellingen.

- Het betalen van munten en/of bankbiljetten op vertoon door de cliënt van een credit-card. Het doen van het uitbetalen van munten en/of bankbiljetten door de uitgever van de credit-card zelf zal door middel van een vrijstelling buiten de reikwijdte van de wet worden gehouden.

Een wisselkantoor is gedefinieerd als degene die beroeps- of bedrijfsmatig, ten behoeve van of op verzoek van een ander wisseltransacties uitvoert. Niet iedereen die wisseltransacties uitvoert is een wisselkantoor. Het moet gaan om het beroeps- of bedrijfsmatig wisseltransacties uitvoeren. Bovendien is er een mogelijkheid tot vrijstelling en ontheffing.

4. Voorwaarden voor inschrijving (artikel 3)

Het is niet de bedoeling dat ieder wisselkantoor dat daarom verzoekt zonder meer wordt ingeschreven. Wij beogen met deze wet meer dan alleen het in kaart brengen van de wisselkantoren. Vandaar dat er voorwaarden worden gesteld aan de inschrijving in het register. Een wisselkantoor wordt ingeschreven in het register tenzij De Nederlandsche Bank N.V. op grond van het gebrek aan betrouwbaarheid van één of meer van de bestuurders van het wisselkantoor, of van degenen die het dagelijks beleid van het wisselkantoor bepalen of mede bepalen, of van degenen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn de bedoelde personen te benoemen of te ontslaan (om het gebruik van stromannen te onderwerpen), of op grond van de voorziene bedrijfsvoering of de voorziene administratieve organisatie: (a) van oordeel is dat de integriteit van het financiële stelsel wordt aangetast of aannemelijk is dat deze zou kunnen worden aangetast, en/of (b) een redelijk vermoeden heeft dat het wisselkantoor, of de bestuurders daarvan, of degenen die het dagelijks beleid van het wisselkantoor bepalen of mede bepalen, of degenen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn de bestuurders of degenen die (mede) het dagelijks beleid bepalen, te benoemen of te ontslaan, zich schuldig maken of zullen maken aan heling van geld, en/of (c) van oordeel is dat onvoldoende zal kunnen worden voldaan aan wettelijke verplichtingen. Bij laatstgenoemde verplichtingen wordt in het bijzonder gedoeld op de verplichtingen uit hoofde van deze wet, de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993, en de Wet melding ongebruikelijke transacties.

Het verzoek om inschrijving zal mede met het oog op de beoordeling door De Nederlandsche Bank N.V. en de gegevens die ingeschreven moeten worden, vergezeld moeten gaan van identiteit en antecedenten van de bestuurders en degenen die het dagelijks beleid (mede) bepalen, en van degenen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn genoemde personen te benoemen of te ontslaan. Voorts zal het verzoek om inschrijving vergezeld moeten gaan van de voorziene bedrijfsvoering en de voorziene administratieve organisatie, alsmede de vermelding van de naam, het adres en de vestigingsplaats van het wisselkantoor en het adres en de vestigingsplaats van de eventuele bijkantoren daarvan. Ook moet het nummer van inschrijving bij de Kamer van Koophandel worden meegedeeld. Indien dat nodig blijkt, kan bij ministeriële regeling overlegging van verdere gegevens vereist worden. Naam, adres, vestigingsplaats, nummer van inschrijving bij de Kamer van Koophandel, en adres en vestigingsplaats van eventuele bijkantoren van het wisselkantoor worden in het register opgenomen, alsmede de datum van inschrijving. De Nederlandsche Bank N.V. neemt een verzoek in behandeling nadat alle vereiste gegevens zijn overgelegd en nadat het ter zake van het verzoek om inschrijving verschuldigde bedrag is voldaan. Pas als het verzoek in behandeling is genomen, vangt de in artikel 3, vierde lid, bedoelde termijn van acht weken aan.

De antecedenten van de hierboven genoemde personen zullen worden onderzocht. Daarbij zal zowel van nationale als van internationale gegevens gebruik kunnen worden gemaakt. Op basis van de verkregen gegevens kan De Nederlandsche Bank N.V. zich een adequaat oordeel vormen over de betrouwbaarheid van de betrokken bestuurders, degenen die (mede) het dagelijks beleid bepalen en degenen die genoemde personen rechtstreeks of middellijk kunnen benoemen of ontslaan.

5. Richtlijnen bedrijfsvoering en administratieve organisatie (artikel 14)

De Nederlandsche Bank N.V. kan, voorzover dat voor de uitoefening van haar taak uit hoofde van deze wet noodzakelijk is, aanbevelingen en algemene richtlijnen geven met betrekking tot de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie van geregistreerde wisselkantoren, met inbegrip van de voorlichting aan het publiek betreffende in rekening te brengen commissie-gelden en gehanteerde koersen, alsmede de reclameuitingen ten opzichte van het publiek. De richtlijnen inzake de administratieve organisatie hebben onder meer tot doel te verzekeren dat aan de inlichtingen-verplichting en de periodieke rapportage-verplichting wordt voldaan en mogelijk te maken dat daarop controle kan worden uitgeoefend. Hieronder is uitdrukkelijk begrepen dat De Nederlandsche Bank N.V. kan voorschrijven dat de administratieve organisatie zodanig moet zijn ingericht dat De Nederlandsche Bank N.V. een adequate controle kan verrichten. De richtlijnen inzake de voorlichting aan het publiek en inzake reclame-uitingen hebben tot doel misleidende reclame tegen te gaan en beogen niet een reclame-verbod.

6. Inlichtingen, periodieke rapportage en controle (artikelen 9 tot en met 13)

In de wet is een plicht voor geregistreerde wisselkantoren opgenomen om desgevraagd inlichtingen aan De Nederlandsche Bank N.V. te verschaffen. Bovendien is er voor hen een plicht opgenomen om periodiek te rapporteren. De te verkrijgen gegevens dienen er mede toe om te kunnen beoordelen of het geregistreerde wisselkantoor (mede) gebruikt wordt ten behoeve van, of zich schuldig maakt aan, overtreding van wettelijke verplichtingen. Hierbij moet in ieder geval gedacht worden aan de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993, de Wet melding ongebruikelijke transacties en de helingsbepalingen. Voorts kan aan de hand van deze gegevens worden beoordeeld of de integriteit van het financiële stelsel door de activiteiten van het wisselkantoor wordt aangetast of aannemelijk is dat deze zou kunnen worden aangetast. Een en ander kan leiden tot de doorhaling van de inschrijving door DNB en tot opsporing door Justitie. Binnen de doelstelling van de wet zal door De Nederlandsche Bank N.V. worden bepaald welke gegevens zij nodig heeft en welke daarvan per welke periode moeten worden gerapporteerd. Hiertoe zullen in ieder geval de omzetgegevens behoren. Het ligt in de bedoeling om de periodieke rapportage die de wisselkantoren moeten verrichten uit hoofde van onderhavige wet te coördineren met de rapportage uit hoofde van de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994 (WFBB), teneinde de totale last voor deze kantoren zo gering mogelijk te maken.

Overeenkomstig een vergelijkbare bepaling in de Wet toezicht kredietwezen 1992 kan De Nederlandsche Bank N.V. tevens inlichtingen inwinnen bij iedere natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, die niet als wisselkantoor geregistreerd is, doch waarvan zij het vermoeden heeft dat deze toch als wisselkantoor als bedoeld in deze wet opereert. Doel van dit inlichtingenrecht is primair om vast te stellen of het verbod van artikel 4 van deze wet wordt overtreden. Indien De Nederlandsche Bank N.V. van oordeel is dat sprake is van overtreding van het verbod van artikel 4 zal zij de opsporingsautoriteiten hiervan in kennis stellen met het verzoek verdere actie te ondernemen. Achtergrond van dit laatste is uiteraard dat illegale wisselkantoren naar verwachting tot (zware) criminele organisaties zullen behoren, waarbij politie en justitie bij uitstek zijn toegerust om criminelen aan te pakken.

Aangezien wisselkantoren aangemerkt worden als een ook van binnenuit voor het witwassen van misdrijfgeelden gevoelige branche wordt een controlemogelijkheid op de door hen aangeleverde gegevens noodzakelijk geacht. In aanmerking genomen dat wisselkantoren zaken doen met het reguliere bankwezen, ligt hier een mogelijkheid om een controle in te voeren. Voor zover De Nederlandsche Bank N.V. het nodig acht voor de uitoefening van de haar in deze wet opgedragen taak, heeft zij de bevoegdheid om banken te verzoeken inlichtingen te verstrekken met betrekking tot door hen met wisselkantoren verrichte transacties. Deze gegevens kunnen dan door De Nederlandsche Bank N.V. vergeleken worden met de gegevens die door de wisselkantoren zijn verstrekt. Het staat de banken vrij bij het verstrekken van de inlichtingen aan de Bank, gebruik te maken van de inlichtingen en gegevens die zij aan de Bank verstrekken ingevolge artikel 7 van de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994. Daartoe is bepaald dat voor zover de te verstrekken inlichtingen gegevens betreffen die een bank reeds aan de Bank verstrekt uit hoofde van de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, de bank aan de verplichting kan voldoen door die gegevens aan te merken als tevens verstrekt uit hoofde van de Wet inzake de wisselkantoren. Overigens is het vraagrecht van De Nederlandsche Bank N.V. en de antwoordplicht voor de banken alleen van toepassing voor zover het gaat om vragen die betrekking hebben op wisselkantoren.

Met het oog op het controleren van de juistheid van de verschaft inlichtingen en de periodieke rapportages, is de bevoegdheid voor door De Nederlandsche Bank N.V. met het toezicht belaste personen opgenomen om zich ter plaatse op de hoogte te stellen door het doen van een onderzoek. Wisselkantoren, alsmede, voor wat betreft hun transacties met wisselkantoren, kredietinstellingen en financiële instellingen, zullen worden verplicht op eerste verzoek van deze personen inzage te verstrekken van alle tot hun administratie horende boeken en zakelijke bescheiden waarvan De Nederlandsche Bank N.V. de inzage wenselijk oordeelt voor de controle op de juiste naleving van deze wet. Daartoe worden bevoegdheden gecreëerd om plaatsen te betreden, zich met behulp van de sterke arm toegang te verschaffen, kopieën te maken van papieren en andere gegevensdragers, en bescheiden voor korte tijd mee te nemen tegen een af te geven schriftelijk bewijs. De wet bevat tevens enige bepalingen omtrent de wijze van legitimatie door de door De Nederlandse Bank N.V. met het toezicht belaste personen.

7. Doorhaling van de inschrijving (artikel 6)

De inschrijving van een wisselkantoor zal worden doorgehaald op verzoek, of in geval van overlijden, faillissement of ontbinding, of bij beëindiging van de werkzaamheden als wisselkantoor. Bovendien heeft De Nederlandsche Bank N.V. de bevoegdheid om in een aantal gevallen de registratie door te halen. De gronden voor doorhaling komen grotendeels overeen met die op grond waarvan inschrijving geweigerd kan worden.

Voorts kan de inschrijving worden doorgehaald als het wisselkantoor niet voldoet aan wettelijke verplichtingen. Indien door de officier van Justitie of door de ECD wordt geconcludeerd dat een wisselkantoor niet aan zijn wettelijke verplichtingen voldoet, dan kunnen zij De Nederlandsche Bank N.V. daarvan op de hoogte stellen. Bovendien kan de inschrijving worden doorgehaald indien een bestuurder of één van degenen die het dagelijks beleid van het wisselkantoor bepaalt of mede bepaalt, in staat van faillissement is verklaard. Tenslotte kan de inschrijving ook worden doorgehaald indien een wisselkantoor kennelijk niet langer beroeps- of bedrijfsmatig wisseltransacties uitvoert.

De Nederlandsche Bank N.V. hoeft met doorhaling niet te wachten op een uitspraak in een strafzaak tegen het wisselkantoor of de in artikel 3, derde lid, bedoelde personen. Er is voorts van afgezien om te bepalen dat de inschrijving van het wisselkantoor niet wordt doorgehaald voordat de beslissing van De Nederlandsche Bank N.V. onherroepelijk is geworden. Een dergelijke bepaling zou er namelijk toe kunnen leiden dat criminele activiteiten tijdens de beroepsprocedure worden voortgezet. Gezien de ernstige repercussies van het voortbestaan van dit soort activiteiten is het noodzakelijk tot onmiddellijke stopzetting daarvan te kunnen overgaan. De Nederlandsche Bank N.V. mag de inschrijving met onmiddellijke ingang doorhalen in die situaties waar ernstige bezwaren zijn gerezen tegen het wisselkantoor of de in artikel 3, derde lid, genoemde personen. Gelet op het bedrijfseconomisch belang van belanghebbenden bij beschikkingen van De Nederlandsche Bank N.V. zal van deze bevoegdheid met terughoudendheid gebruik moeten worden gemaakt. Bovendien staat voor belanghebbenden de mogelijkheid open om bij de voorzitter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven een voorlopige voorziening te verzoeken.

Er is van afgezien om ook surséance van betaling en de aanbieding van een onderhands akkoord als gronden voor doorhaling op te nemen. Doorhaling in die gevallen zou betekenen, dat het niet zinvol is surséance van betaling of een onderhands akkoord aan te bieden. Verder werken zonder inschrijving is immers niet toegestaan.

8. Verbod om als wisselkantoor werkzaam te zijn; ontheffingen en vrijstellingen (artikelen 4 en 5)

Het is verboden om als wisselkantoor werkzaam te zijn zonder in het register te zijn ingeschreven. Het verbod is niet van toepassing op kredietinstellingen en financiële instellingen die ingevolge artikel 52 van de Wet toezicht kredietwezen 1992 zijn ingeschreven. Dit wordt voor deze instellingen in de wet zelf geregeld. Hierbij is overwogen dat deze ondernemingen en instellingen al onderworpen zijn aan toezicht. Het verbod zal evenmin van toepassing zijn op De Nederlandsche Bank N.V. Er is tevens voorzien in een (categoriale) vrijstellingsmogelijkheid en een (individuele) ontheffingsmogelijkheid. Aan de vrijstelling en de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen worden gesteld.

De door ons aan te wijzen categorieën zullen in ieder geval ondubbelzinnig definieerbaar moeten zijn, op een wijze die een relatief eenvoudige controle toelaat of een onderneming of instelling inderdaad tot de betrokken categorie behoort. Daarbij moet worden bedacht dat criminelen bij een te ruimhartig vrijstellings- of ontheffingsbeleid hun toevlucht zouden kunnen nemen tot de vrijgestelde instellingen of de instellingen die over een ontheffing beschikken. De Economische Controledienst moet effectief kunnen controleren of van vrijstellingen en ontheffingen geen misbruik wordt gemaakt. Over vrijstellingen en ontheffingen zal overleg worden gepleegd met De Nederlandsche Bank N.V. en de Economische Controledienst. Voorts bevat de wet de mogelijkheid om in door ons te bepalen gevallen de ontheffing namens ons te laten verlenen door de Bank.

9. Verbod om zaken te doen met illegale wisselkantoren (artikel 15)

De wet bepaalt dat het voor iedere financiële instelling als bedoeld in de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993, is verboden om financiële diensten te verlenen aan een wisselkantoor waarvan de instelling weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat het illegaal opereert.

Deze bepaling wordt nodig geacht om illegale wisselkantoren te isoleren door te voorkomen dat zij zaken doen met een financiële dienstverlener, en aldus toegang hebben tot het financiële systeem. De «levenslijn» voor degenen die als wisselkantoor werkzaam zijn is doorgaans de bankrelatie, waar verworven munten en/of bankbiljetten worden afgestort en/of benodigde munten en/of bankbiljetten (in guldens en/of buitenlandse valuta) worden verworven. Het Openbaar Ministerie zal bij een eventuele vervolging wegens overtreding van deze bepaling moeten bewijzen dat de verdachte wist of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat de wederpartij een illegaal wisselkantoor was.

10. Geheimhouding (artikel 16)

In de wet is een strikte geheimhoudingsbepaling opgenomen, die identiek is aan de geheimhoudingsbepaling van de Wet financiële betrekkingen buitenland (WFBB). Gelet op de aard van de gegevens die bij het uitvoeren van het toezicht op grond van deze wet beschikbaar komen ligt een gelijkwaardige bescherming daarvan voor de hand. Overigens verhindert deze geheimhoudingsbepaling De Nederlandsche Bank N.V. niet om in voorkomende gevallen aangifte bij de politie te doen, bijvoorbeeld van een vermoeden van heling.

11. Informatieverstrekking door De Nederlandsche Bank N.V. aan het meldpunt ongebruikelijke transacties (artikel 17)

Indien De Nederlandsche Bank N.V. bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden uit hoofde van deze wet feiten ontdekt die duiden op heling van geld, licht zij het meldpunt ongebruikelijke transacties (bedoeld in artikel 2 van de Wet melding ongebruikelijke transacties (MOT)) in. Een analoge bepaling is opgenomen in de Wet MOT voor feiten die door de toezichthouders op andere financiële instellingen worden ontdekt. De Nederlandsche Bank N.V. zal bij het inlichten van het meldpunt alle gegevens aan het meldpunt verstrekken die haar tot de conclusie hebben gebracht dat er sprake zou kunnen zijn van heling van geld, alsmede alle andere gegevens die De Nederlandsche Bank N.V. nodig acht om het meldpunt in de gelegenheid te stellen om te beoordelen of het meldpunt transacties uit het register van het meldpunt moet doormelden aan de politie. Hiertoe kunnen ook de omzetcijfers, alsmede gegevens omtrent individuele transacties behoren. Een vergelijking door het meldpunt van de omzetcijfers met het aantal en de omvang van de door een wisselkantoor gedane meldingen kan informatie opleveren die relevant is voor de beslissing om al dan niet door te melden. Overigens zal het meldpunt aan meldende instellingen voor elke gemelde transactie een ontvangstbevestiging doen toekomen. De Nederlandsche Bank N.V. kan incidenteel bij geregistreerde wisselkantoren aan de hand van onder meer deze ontvangstbevestigingen nagaan of men zich aan de meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties heeft gehouden.

12. Informatieverstrekking aan toezichthouders (artikelen 18 tot en met 21 en 23 tot en met 26)

Ook op het gebied van het toezicht op wisselkantoren is samenwerking met andere relevante toezichthoudende autoriteiten van groot belang. Recent is een wet tot stand gekomen die dient om de informatiebepalingen in de diverse toezichtswetten op elkaar af te stemmen (Staatsblad 1994, 235). Nu op het gebied van het toezicht op financiële instellingen bij deze bepalingen harmonisatie tot stand is gebracht, is naar aanleiding van het advies van de Raad van State in deze wet daarbij aangesloten.

13. Strafbaarstelling (artikel 27)

De wet bestempelt het illegaal opereren als wisselkantoor, het overtreden van de aan een vrijstelling of ontheffing verbonden voorschriften en/of beperkingen, het niet verstrekken van inlichtingen, het niet voldoen aan de periodieke rapportage-verplichting, en het door een financiële instelling (als bedoeld in de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993) verlenen van financiële diensten aan illegale wisselkantoren tot economische delicten. De Economische Controledienst is belast met de controle op de naleving ervan. Indien deze handelingen opzettelijk worden verricht zijn zij een misdrijf; in andere gevallen een overtreding. In het eerste geval kan een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar worden opgelegd en een geldboete van de vierde categorie, dan wel één van beide straffen; in het tweede geval een hechtenis van ten hoogste zes maanden en een geldboete van de vierde categorie, of één van beide straffen.

14. Bekendmaking van het register (artikel 7)

Van inschrijvingen en doorhalingen wordt binnen twee weken mededeling gedaan in de Staatscourant. Eens per jaar wordt het register in de Staatscourant gepubliceerd. Een afschrift van het register kan ten kantore van De Nederlandsche Bank N.V. door iedereen kosteloos worden geraadpleegd. Deze toegankelijkheid van de gegevens van het register wordt mede noodzakelijk geacht met het oog op het verbod om financiële diensten te verlenen aan niet-ingeschreven wisselkantoren.

15. Kosten van de uitvoering van de wet (artikel 8)

De wet heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. Een wisselkantoor is ter zake van het verzoek om inschrijving een bedrag verschuldigd. Het verzoek om inschrijving wordt in behandeling genomen nadat dat bedrag is voldaan en de vereiste gegevens zijn overgelegd. Bovendien is er een jaarlijkse bijdrage voor geregistreerde wisselkantoren. Deze bedragen zullen door eerste ondergetekende zodanig worden vastgesteld dat de opbrengsten daaruit ten hoogste gelijk zijn aan de kosten die De Nederlandsche Bank N.V. maakt voor de registratie van, en het toezicht op de geregistreerde wisselkantoren. Over de hoogte van de bedragen zal met De Nederlandsche Bank N.V. overleg worden gepleegd. Een eventuele stijging van de werklast van het College van Beroep voor het bedrijfsleven zal naar verwachting niet dusdanig zijn dat de gevolgen niet binnen het bestaande budget kunnen worden opgevangen. Hetzelfde geldt voor de Economische Controledienst.

16. Regelgeving in andere landen ten aanzien van wisselkantoren

De Belgische wet tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld¹, van 11 januari 1993, artikel 23, machtigt de Koning om regels vast te stellen betreffende de registratie van personen die beroepshalve contante deviezenverrichtingen in speciën verrichten, evenals het regime en de controle die op hen toepasselijk zijn. Dit heeft geresulteerd in het ontwerp-Koninklijk Besluit betreffende de valutahandel. Dit ontwerp regelt een registratie van wisselkantoren bij de Administratie van de Thesaurie van het ministerie van Financiën.

In Spanje wordt een register van wisselkantoren bijgehouden door de Spaanse centrale bank. Wisselkantoren moeten daar een mededelingenbord uitstellen op een zichtbare plaats, waarop zij naast de koersen, ook hun registratienummer bij de centrale bank moeten vermelden. Wisselkantoren in Spanje kunnen uitsluitend bankbiljetten en munten wisselen (aan- en verkoop) en reischeques uitbetalen (kopen). In uitzon-

¹ Belgisch staatsblad van 28 januari 1993, blz. 1564-69.

derlijke gevallen mogen zij peseta's verstrekken tegen een creditering van hun buitenlandse rekeningen. In Frankrijk mogen wisseltransacties worden uitgevoerd door kredietinstellingen en door enig ander lichaam, mits dit laatste een commerciële activiteit uitoefent en de Franse centrale bank in kennis stelt van zijn wisselactiviteiten. In Portugal is de centrale bank verantwoordelijk voor het toezicht op wisselactiviteiten. Zij kan in bepaalde gevallen de vergunning van een geldwisselaar om in Portugal werkzaam te zijn intrekken, boetes opleggen, of corrigerende maatregelen treffen met betrekking tot onregelmatigheden bij wisseltransacties. In Portugal wordt overigens een onderscheid gemaakt tussen wisselkantoren en geldwisselpunten. Deze laatste groep, waaronder bijvoorbeeld hotels, campings, reisbureaus en supermarkten vallen, hebben geldwisselen niet als voornaamste activiteit. Deze groep voert wisseltransacties uit onder toezicht van een kredietinstelling, op grond van een schriftelijke overeenkomst, waarvan een afschrift wordt gedeponneerd bij de centrale bank. Ook in de Italiaanse voorschriften is gezorgd voor toezicht op wisselkantoren. Zij kunnen functioneren met een vergunning van de Banca d'Italia. Deze laatste houdt een register van wisselkantoren bij. Voor elke transactie van meer dan 20 miljoen lires¹ is volgens de wet een speciale vergunning vereist.

De Minister van Financiën,
W. Kok

De Minister van Justitie,
A. Kosto

¹ 23 duizend gulden (koers van 20/10/1993).