



Leidraad

Inhoudsopgave

Pag.

1.	Inleiding
1.1	Inleiding
1.2	Status van de leidraad
1.3	Achtergrond
2.	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
2.1	Voor wie geldt de WWFT?
2.2	Cliëntenonderzoek op basis van een risicogeorïenteerde benadering
2.3	Cliëntenonderzoek door anderen
2.4	Cliëntenonderzoek en bestaande cliënten
2.5	Melding van ongebruikelijke transacties
2.6	Vrijwaring
2.7	Toezicht
2.8	Bewaartermijn
2.9	Opleidingsverplichting
3.	Sanctiematregelen
3.1	Inleiding
3.2	Europese sanctieverordeningen
3.3	Sanctiewet 1977
3.4	Regeling Toezicht Sanctiewet 1977
3.5	Toezicht sanctiematregelen
3.6	Meldprocedure
3.7	Rol van het Ministerie van Financiën

Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW)

1. Inleiding

1.1 Inleiding

In februari 2011 is op aanbeveling van het IMF een eerste leidraad opgesteld om de private sector te ondersteunen bij de uitvoering van taken op het terrein van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. Inmiddels heeft de wet- en regelgeving op dit terrein zich verder ontwikkeld. Dit is aanleiding geweest om de Leidraad te actualiseren. Onderstaande tekst komt in de plaats van de eerdere Leidraad van 2011 en eerder door het Ministerie van Financiën uitgegeven materiaal over de meld- en identificatieplicht. Dit document heeft betrekking op de algemene aspecten van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) en moet gelezen worden in samenhang met de specifieke leidraden die door de verschillende betrokken toezichthouders zijn gepubliceerd.

1.2 Status van de leidraad

Deze leidraad is geen juridisch bindend document, maar beoogt een handreiking te geven aan instellingen om wettelijke verplichtingen in het kader van witwasbestrijding en het tegengaan van terrorismefinanciering in de praktijk te kunnen toepassen en om daartoe interne procedures te ontwikkelen. Dit document verduidelijkt daarom de verschillende verplichtingen uit de WWFT en de Sanctiewet 1977.

1.3 Achtergrond

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme De aanpak van witwassen is van groot belang voor een stabiel en integer financieel stelsel en voor een effectieve bestrijding van allerlei vormen van ernstige criminaliteit. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven immers in staat om buiten het bereik van opsporingsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het opgebouwde vermogen biedt hen tevens de

gelegenheid om posities te verwerven in bonafide ondernemingen. Het is daarom van groot belang dat de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden. Dit geschiedt onder andere door het creëren van transparantie in het financiële stelsel, het verrichten van gedegen cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties. Dergelijke maatregelen bemoeilijken de toegang van crimineel geld tot het financiële stelsel en leiden tot waardevolle aanknopingspunten voor eventueel opsporingsonderzoek.

De Nederlandse WWFT is grotendeels gebaseerd op de aanbevelingen die de internationale Financial Action Task Force¹ (FATF) heeft opgesteld, op de derde EU Witwasrichtlijn² en op een EU uitvoeringsrichtlijn³ die nadere uitwerking geeft van de verschillende begrippen uit de derde Witwasrichtlijn. Begin 2012 is een nieuwe versie van de FATF aanbevelingen gepubliceerd.⁴ Een voorstel van de Europese Commissie voor een vierde Witwasrichtlijn, waarin onder meer de nieuwe FATF aanbevelingen zijn verwerkt, is op 5 februari 2013 gepubliceerd en zal naar verwachting begin 2014 worden aangenomen.⁵ Om aan de nieuwe eisen van de vierde Witwasrichtlijn te voldoen zal de WWFT moeten worden aangepast. Die aanpassingen zullen naar verwachting op 1 januari 2016 in werking treden.

De laatste wezenlijke wijziging van de WWFT dateert van 1 januari 2013.⁶ Toen is de wet aangepast naar aanleiding van de FATF evaluatie van Nederland in 2011. De implementatie van de vierde Witwasrichtlijn zal te zijner tijd opnieuw op veel punten aanpassing van de WWFT vergen. Deze dynamiek is inherent aan de preventie van financieel-economische criminaliteit. De betrokken ministeries en toezichthouders realiseren zich dat mede door opeenvolgende wijzigingen veel wordt gevergd van instellingen. Zij streven er dan ook naar waar mogelijk administratieve lasten te beperken en rekening te houden met de Nederlandse praktijk.

Sanctiewet 1977 Om te kunnen optreden tegen personen of regimes die het internationale recht, waaronder mensenrechten, schenden, bestaat op internationaal, Europees en nationaal niveau sanctieregelgeving.

In de verordeningen van de Europese Unie zijn in beginsel twee soorten financiële sancties te onderscheiden:

- een gebod tot het bevriezen van tegoeden;

¹ De FATF is een internationaal samenwerkingsverband van meer dan 183 landen waarin afspraken zijn gemaakt over het tegengaan van witwassen van crimineel geld en terrorismefinanciering. Zie <http://www.fatf-gafi.org>.

² Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

³ Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie 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.

⁴ International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, the FATF Recommendations, [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%20\(approved%20February%202012\)%20reprint%20May%202012%20web%20version.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%20(approved%20February%202012)%20reprint%20May%202012%20web%20version.pdf).

⁵ COM(2013) 45 final, 2013/0025 (COD) van 5 februari 2013.

⁶ Staatsblad 2012, 686.

- een verbod of restrictie op het verlenen van financiële diensten.

De verordeningen van de Europese Unie hebben directe werking in het Nederlandse rechtsstelsel. Uit de inhoud van de verordeningen kan worden opgemaakt welke financiële sanctiemaatregel(en) het betreft, wat de strekking is en tot welke landen, gebieden, personen of entiteiten de sancties zijn gericht.

In Nederland biedt de Sanctiewet 1977 de grondslag voor de totstandkoming van nationale regels ter uitvoering van bovengenoemde internationale sanctiemaatregelen.

Voor de toepassing van de WWFT bepalingen gaat deze leidraad met name in op: cliëntenonderzoek (standaard, verscherpt of vereenvoudigd cliëntenonderzoek), melding van ongebruikelijke transacties, bewaarplicht, training (opleidingsverplichting) en toezicht.

Het onderdeel over de Sanctiewet 1977 zal ondermeer ingaan op de maatregelen die financiële instellingen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle moeten treffen.

2. Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

2.1 Voor wie geldt de WWFT?

Onder de reikwijdte van de WWFT vallen de volgende instellingen: banken, financiële instellingen (bijvoorbeeld leasemaatschappijen), kredietinstellingen, verhuurders van safes, wisselinstellingen, levensverzekeraars en bemiddelaars in levensverzekeringen, beleggingsondernemingen, belegginginstellingen, betaaldienstverleners en elektronischgeldinstellingen.⁷ Ook trustkantoren, registeraccountants, accountant-administratieconsulenten, makelaars, casino's, betaaldienstagenten, domicilie-verleners, belastingadviseurs, juridische dienstverleners, administratiekantoren, creditcardmaatschappijen en taxateurs van onroerende zaken vallen onder het bereik van de WWFT.⁸

Advocaten en (kandidaat- en/of toegevoegd) notarissen vallen ook onder de WWFT maar dan alleen voor specifieke werkzaamheden die in de WWFT worden genoemd. Iets vergelijkbaars geldt ook voor handelaren van goederen in grote waarde: de bepalingen van de WWFT gelden wanneer een betaling plaatsvindt in contanten van €15.000 of meer.

Alle hierboven genoemde instellingen en beroepsgroepen, met uitzondering van taxateurs, dienen cliëntenonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden, waarbij ze bijzondere aandacht besteden aan ongebruikelijke transactiepatronen en hoog-risico transacties. Bijzondere aandacht moet worden gegeven aan risico's die ontstaan door het gebruik van nieuwe technologieën, bijvoorbeeld

⁷ Voor deze typen instellingen geldt dat het niet alleen gaat om Nederlandse instellingen maar ook om bijkantoren in Nederland van buitenlandse instellingen.

⁸ Voor de register accountants (RA) en de accountants-administratieconsulenten (AA) geldt dat, in geval zij zelfstandig optreden, de individuele accountant aanspreekbaar is en in geval zij niet zelfstandig optreden, de organisatie waar zij werkzaam zijn.

betalingen via internet of via mobiele telefoons. Voor het gemak worden al deze entiteiten in deze leidraad aangeduid als 'instellingen'.

2.2 Cliëntenonderzoek op basis van een risicogeorieënteerde benadering

Een instelling is in beginsel verplicht om *voorafgaand* aan de dienstverlening cliëntenonderzoek te verrichten. Het verrichten van cliëntenonderzoek draagt bij aan het herkennen en beheersen van risico's die bepaalde cliënten of bepaalde soorten dienstverlening met zich brengen. Instellingen dienen alle maatregelen van het cliëntenonderzoek toe te passen, maar de intensiteit kan worden afgestemd op het risico dat een bepaald type cliënt, relatie, product of transactie oplevert.

Hier is van belang dat de definitie van cliënt mede omvat de persoon die een transactie laat uitvoeren. Als kan worden vastgesteld dat de cliënt handelt voor een derde, dan kwalificeert die derde zodoende eveneens als cliënt zodat de verplichtingen inzake het cliëntenonderzoek van artikel 3 van de WWFT ook ten aanzien van die persoon gelden.

In artikel 3(2)(f) van de WWFT is een expliciete verplichting opgenomen om op risico gebaseerde en adequate maatregelen te nemen om te verifiëren of de cliënt ten behoeve van zichzelf optreedt dan wel ten behoeve van een derde. Als dit laatste het geval is, dan kwalificeert die derde ook als cliënt, zoals hiervoor toegelicht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een rechtspersoon die onderdeel is van een groep zijn bankrekening gebruikt voor transacties voor een andere rechtspersoon in die groep.

Als een dergelijke constellatie niet kan worden vastgesteld, maar er is reden om te vermoeden dat de cliënt fungeert als 'stroman', dan dient de instelling dit in aanmerking te nemen bij de risicobeoordeling van de zakelijke relatie en uit te voeren transacties. Met name dient de instelling rekening te houden met de kenmerken en waar mogelijk de identiteit van de persoon die de transactie laat uitvoeren.

Voorbeelden van cliëntrisico's die meteen al duidelijk worden bij een eerste cliëntencontact zijn het land waar de cliënt woont, het type zakelijke activiteiten dat de cliënt ontplooit en een onverklaarbare geografische afstand tussen de cliënt en de instelling. Cliëntrisico's die pas na een eerste onderzoek duidelijk worden, kunnen zijn: het feit dat de cliënt vaak en onverklaarbaar overstapt naar andere instellingen en het onverklaarbaar schuiven met vermogen tussen verschillende rekeningen. Voorbeelden van productrisico's kunnen zijn handel in edelmetalen, internationale correspondentbank-diensten en bijzondere vormen van vermogensbeheer.

In de categorie onacceptabel risico (hetgeen moet leiden tot het niet aangaan of beëindigen van een relatie) vallen op grond van de WWFT:

- cliënten die anoniem wensen te blijven of fictieve identiteitsgegevens vertrekken;
- cliënten die weigeren wettelijk verplichte identiteitsdocumenten te verstrekken.

Verder zijn ook de volgende risico's als onacceptabel aan te merken:

- een cliënt die op een EU *freezelist* voorkomt;
- shellbanks⁹;
- rechtspersonen met een niet te doorgronden organisatiestructuur;
- cliënten van wie vermoed wordt dat ze betrokkenheid hebben bij een criminele organisatie.

Verder hebben instellingen, met inachtneming van de risicogeoriënteerde benadering, de verplichting om de identiteit van de uiteindelijke belanghebbende (UBO='ultimate beneficial owner')¹⁰ van een cliënt te verifiëren en inzicht te krijgen in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt. Dit houdt mede in het onderzoek van de juridische status (rechtspersoonlijkheid) van cliënten die geen natuurlijke persoon zijn, zo mogelijk door het verkrijgen van een bewijs van oprichting.¹¹

Bij cliënten of transacties met een laag risico kan aan deze eis worden voldaan door de cliënt te vragen opgave te doen van de identiteit van de UBO is en de cliënt te vragen een verklaring te ondertekenen omtrent de juistheid van die identiteit. Andere instrumenten om de identiteit van de UBO te verifiëren zijn bijvoorbeeld: onderzoek via Internet en het bevragen van een eigen filiaal in het land waar de betreffende rechtspersoon vandaan komt.

Bij cliënten of transacties met een hoger risico zal de instelling ook zelf onderzoek moeten doen. De instelling kan dan de identiteit van de UBO verifiëren door bijvoorbeeld openbare registers, zoals het Handelsregister van de Kamer van Koophandel te raadplegen. De Nederlandse Kamer van Koophandel beheert een handelsregister waaruit uittreksels verstrekt kunnen worden over juridische entiteiten¹² met ondermeer de volgende informatie:

- de identiteit van de enig aandeelhouder (indien van toepassing);
- een officieel bewijs van inschrijving;
- een overzicht van geregistreerde gegevens van een bedrijf, zoals naam, adres, oprichtingsdatum en in de meeste gevallen functionarissen;
- informatie over de rechtspersoon, onderneming en vestiging(en).

Voor cliënten die stichting of coöperatie zijn, kan informatie over hun organisatie en zeggenschapsstructuur worden ontleend aan de notariële akte die wettelijk vereist is voor hun oprichting.

Een vennootschap onder firma moet worden geregistreerd in het handelsregister van de kamer van koophandel. Aanvullende informatie kan worden ontleend aan de akte van oprichting als bedoeld in artikel 22 van het Wetboek van Koophandel.

⁹ Banken die wel een vergunning hebben maar geen fysieke aanwezigheid hebben in het land waar ze gevestigd zijn.

¹⁰ Wie precies wordt verstaan onder een UBO is vastgelegd in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, WWFT.

¹¹ Zulk onderzoek kan plaatsvinden aan de hand van de General Guide to Account Opening and Customer Identification issued by the Basel Committee's Working Group on Cross Border Banking (<http://www.bis.org/publ/bcbs85annex.htm>).

¹² De term juridische entiteit omvat rechtspersonen zoals de besloten vennootschap en entiteiten op contractuele basis zoals personenvennootschappen. De verplichting tot inschrijving in het handelsregister geldt ten aanzien van beide.

Indien de cliënt optreedt als trustee, kan informatie over andere relevante partijen waaronder met name de insteller en de (klasse van) begunstigden, worden gevonden in de trustakte: de overeenkomst die ten grondslag ligt aan de trust en waardoor de trust wordt beheerst.

Inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel is ook verplicht voor een dochter of bijkantoor in Nederland van een buitenlandse rechtspersoon. In geval van een dochter zal de informatie in het handelsregister betrekking hebben op die dochter als afzonderlijke rechtspersoon. Een bijkantoor heeft zelf geen rechtspersoonlijkheid, maar is onderdeel van de buitenlandse rechtspersoon; informatie in het handelsregister ziet dan op die buitenlandse rechtspersoon.

Informatie met betrekking tot buitenlandse rechtspersonen kan (ook) worden verkregen via het handelsregister in het land van oprichting of door middel van een verklaring van een advocaat, notaris of vergelijkbare onafhankelijke juridische dienstverlener. Een instelling moet in voorkomend geval rekening houden met de reputatie van de betrokken dienstverlener en eventuele risico's die samenhangen met het desbetreffende land waaronder mogelijke tekortkomingen in het wettelijk handelsregisterregime. Om dergelijke risico's te onderzoeken, kan een instelling te rade gaan bij rapportages van gezaghebbende internationale organisaties, zoals de Financial Action Task Force.¹³

Onderzoek is ook nodig als de cliënt natuurlijke persoon is:

- a. Als de cliënt transacties uitvoert voor een derde, dan kwalificeert die derde ook als cliënt, zoals hiervoor toegelicht. Bij natuurlijke personen kan dit het geval zijn als de cliënt zijn bankrekening gebruikt voor het verrichten van transacties voor een stichting waarvan de cliënt bestuurder is.
- b. Een cliënt die natuurlijke persoon is, zou kunnen worden gecontroleerd door een andere natuurlijke persoon, die daardoor zou kwalificeren als UBO. Zoals geldt ten aanzien van alle UBO's, dient de instelling op grond van artikel 3(2)(b) van de WWFT die persoon te identificeren en op risico gebaseerde en adequate maatregelen te nemen om zijn identiteit te verifiëren.

Het is mogelijk dat de natuurlijke persoon die de cliënt controleert ook degene is voor wie transacties worden uitgevoerd. In dat geval gaat de verplichting om het volledige cliëntenonderzoek te verrichten in verband met de status van cliënt (zie onder a) voor de verplichtingen in verband met de status van UBO (zie onder b).

Zoals hiervoor toegelicht moet een instelling op grond van artikel 3(2)(f) van de WWFT nagaan of de cliënt voor zichzelf of voor een derde handelt. De instelling dient daartoe op risico gebaseerde en adequate maatregelen te nemen. Waar een natuurlijke persoon pretendeert voor zichzelf te handelen, zal men hier normaliter redelijkerwijs van uit kunnen gaan en kunnen aannemen dat geen andere natuurlijke persoon kwalificeert als UBO.

Er zijn echter omstandigheden denkbaar waar dit niet zondermeer kan worden aangenomen, als er twijfel is of naderhand ontstaat of de cliënt werkelijk voor zichzelf handelt. Zulke twijfel kan bijvoorbeeld ontstaan als verschillende gegevens uit het cliëntenonderzoek moeilijk met

¹³ www.fatf-gafi.org

elkaar te rijmen zijn. Als bijvoorbeeld de verklaring van de cliënt over de herkomst van middelen (zie artikel 3(2)(d) van de WWFT) op het eerste gezicht niet logisch lijkt, dan is er aanleiding voor nader onderzoek.

Ook is er de verplichting om, in het kader van de dienstverlening, een voortdurende controle op de zakelijke relatie en tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te voeren, teneinde te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en van zijn risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de relatie of een transactie gebruikt worden.

De WWFT voorziet in de mogelijkheid dat instellingen het cliëntenonderzoek afstemmen op de risicogevoeligheid voor witwassen of financiering van terrorisme van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie (artikel 3(6) van de WWFT). Dit wordt aangeduid als cliëntenonderzoek op basis van een risico georiënteerde benadering.¹⁴

De WWFT onderscheidt voorts drie vormen van cliëntenonderzoek, afhankelijk van de betrokken risico's: het standaard cliëntenonderzoek, het vereenvoudigd cliëntenonderzoek en het verscherpt cliëntenonderzoek.

Vereenvoudigd cliëntenonderzoek De artikelen 6 en 7 van de WWFT voorzien dat in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden het cliëntenonderzoek niet verplicht is. Het gaat om bepaalde categorieën van cliënten (beursgenoteerde ondernemingen, Nederlandse overheidsinstanties of EU instanties, bepaalde WWFT-instellingen en cliënten die tegoeden aanhouden op derdenrekeningen) of producten (bijvoorbeeld bepaalde soorten levensverzekeringen en pensioenproducten). Daarbij gelden de volgende voorwaarden:

- er zijn geen aanwijzingen dat de cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme, en
- er is geen verplichting tot het verrichten van verscherpt cliëntenonderzoek (artikel 8) of het nemen van bijzondere maatregelen (artikel 9).

Een instelling moet eerst controleren of deze voorwaarden zijn vervuld voordat zij het reguliere cliëntenonderzoek achterwege kan laten. Die controle moet periodiek worden herzien: de instelling dient de informatie aan de hand waarvan de controle is uitgevoerd actueel te houden, nu artikel 3(8) van de WWFT ook in deze omstandigheden van toepassing is.

Het voorgaande is gebaseerd op de derde EU Witwasrichtlijn¹⁵. In het voorstel van de Europese Commissie voor een vierde EU Witwasrichtlijn zijn de desbetreffende bepalingen herzien, in overeenstemming met de

¹⁴ Wat betreft de opzet van een risicogebaseerde benadering (risk based approach, RBA) heeft de FATF diverse guidance-documenten opgesteld. Deze bestaan uit een algemeen deel: "Guidance in the Risk-Based Approach to combating money laundering and terrorist financing" en een aantal sector specifieke delen: RBA guidance for the Financial Sectors, RBA guidance for Trust and Companies Service Providers, RBA guidance for Casinos, RBA guidance for Money Service Businesses, RBA guidance for the Life Insurance Sector, RBA guidance for Legal Professionals, RBA, guidance for Accountants, RBA, guidance for Real Estate Agents, RBA, guidance for Dealers in Precious Metal and Stones.

¹⁵ Zie voetnoot 2.

(herziene) FATF standaarden. Die voorgestelde herziening houdt in dat de hiervoor beschreven uitzonderingen op het verplichte cliëntenonderzoek niet meer als zodanig zouden gelden. In plaats daarvan zouden instellingen in de hiervoor beschreven omstandigheden het reguliere cliëntenonderzoek moeten uitvoeren, zij het op vereenvoudigde wijze.

Standaard cliëntenonderzoek Bij het standaard cliëntenonderzoek¹⁶ moet de instelling de cliënt identificeren, deze identiteit verifiëren en het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vaststellen. Daarnaast moet de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende (UBO) aan de hand van op risicogebaseerde en adequate maatregelen worden vastgesteld en geverifieerd. Verificatie van de identiteit gebeurt met behulp van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare bron, bijvoorbeeld een geldig paspoort, een geldige identiteitskaart, een geldig rijbewijs of een reisdocument voor vluchtelingen en vreemdelingen. Documenten die niet worden uitgegeven door een overheids- of rechterlijke instantie, zoals een studentenpas of een bibliotheekpas, zijn in de regel niet voldoende om de identiteit mee te verifiëren. De identiteit van cliënten die buitenlandse rechtspersonen zijn moet worden geverifieerd op basis van betrouwbare en in het internationale verkeer gebruikelijke documenten uit onafhankelijke bron, gegevens of inlichtingen of op basis van documenten, gegevens of inlichtingen die bij wet als geldig middel voor identificatie zijn erkend in de staat van herkomst van de cliënt (artikel 11(3) van de WWFT). De General Guide to Account Opening and Customer Identification, uitgegeven door de Basel Committee's Working Group on Cross Border Banking¹⁷ geeft voorbeelden van wat beschouwd kan worden als in het internationale verkeer gebruikelijk, zoals het uitvoeren van onderzoek door een *business information service*.

Ook moet de instelling een voortdurende controle uitoefenen op de zakelijke relatie en moet zij de tijdens de duur van die relatie verrichte transacties monitoren. Hiermee kan de instelling vaststellen dat de transacties overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en van zijn risicoprofiel. Zo nodig wordt de bron onderzocht van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie worden gebruikt.

Wanneer een instelling wordt benaderd door een natuurlijke persoon die zich presenteert als cliënt, dient die instelling na te gaan of die persoon echt voor zichzelf optreedt of toch voor anderen. Indien dat laatste het geval lijkt te zijn, dan kan dit een reden zijn voor verscherpt cliëntenonderzoek en zelfs een reden om de dienstverlening te beperken of te beëindigen. Achterliggende reden voor deze verplichtingen is de praktijk van de inzet van zogenaamde stromannen, die handelen op eigen naam maar ten behoeve van (mogelijk criminele) derden. Zie ook de toelichting hiervoor bij de definitie van cliënt, die mede omvat de persoon die een transactie laat uitvoeren.

Van de natuurlijke persoon die pretendeert op te treden als vertegenwoordiger van een andere persoon (die dan zou kwalificeren als cliënt), dient de instelling vast te stellen in hoeverre die natuurlijke persoon bevoegd is die andere persoon te vertegenwoordigen. Indien een natuurlijke persoon pretendeert indirect een rechtspersoon te vertegenwoordigen (die dan zou kwalificeren als cliënt), dan dient de keten van vertegenwoordigingsbevoegdheid te worden vastgesteld. Dit

¹⁶ Artikel 3 WWFT.

¹⁷ <http://www.bis.org/publ/bcbs85annex.htm>

is bijvoorbeeld het geval als een natuurlijke persoon pretendeert op te treden namens rechtspersoon A die op zijn beurt weer bestuurder zou zijn van rechtspersoon X.

In alle gevallen dient de instelling de natuurlijke persoon die pretendeert (direct of indirect) een andere persoon (die dan zou kwalificeren als cliënt) te vertegenwoordigen opgave te laten doen van diens identiteit en deze te verifiëren. Dit laatste kan op praktische bezwaren stuiten ingeval de vertegenwoordiger niet in persoon verschijnt, maar voor de cliënt optreedt door middel van elektronisch verkeer. Voor die gevallen kan de instelling voldoen aan haar verplichtingen door met de cliënt een werkwijze te ontwikkelen waardoor in voorkomend geval met zekerheid is vast te stellen wie voor de cliënt optreedt en dat die persoon ter zake bevoegd is.

In geval van een trust, een buitenlandse rechtsvorm die niet naar Nederlands recht kan worden opgericht (en naar Nederlands recht ook geen rechtspersoonlijkheid heeft), maar die wel in Nederland wordt erkend, strekt het cliëntenonderzoek zich uit tot de trustee, instellers en uiteindelijk belanghebbenden van de trust. Ook daar is de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van belang.

Ook bij personenvennootschappen¹⁸ gelden bijzondere regels in het kader van het gewone cliëntenonderzoek. Daar is het van belang dat de vennoten en de personen die het beheer mogen voeren van de vennootschap worden geïdentificeerd en dat, risico gebaseerd, wordt geverifieerd of zij ook daadwerkelijk vennoot zijn. Ook dient de persoon te worden geïdentificeerd die een aandeel van meer dan 25% heeft in de gemeenschap, die recht heeft op meer dan 25% van de winst, die bij besluitvorming meer dan 25% van de stemmen heeft, of die feitelijke zeggenschap kan uitoefenen over de personenvennootschap. Van die persoon moet, risico gebaseerd, de identiteit worden geverifieerd. Ook moeten, conform de regels voor het standaard cliëntenonderzoek, doel en beoogde aard van de zakelijke relatie worden vastgesteld en moet die relatie regelmatig worden gecontroleerd om vast te kunnen stellen of die nog overeenkomen met de kennis en het risicoprofiel dat voor de personenvennootschap werd vastgesteld. Zo nodig hoort daar bij ook een onderzoek naar de bron van de middelen die bij een zakelijke relatie of transactie worden gebruikt. In geval iemand zich voordoet als vertegenwoordigingsbevoegd voor de personenvennootschap moet worden vastgesteld of dit ook echt zo is en moet daarbij de identiteit van die persoon worden vastgesteld en geverifieerd.¹⁹

Standaard cliëntenonderzoek wordt onder meer verricht (a) bij het aangaan van een zakelijke relatie, (b) indien sprake is van een incidentele transactie of combinatie van transacties van EUR 15.000 of meer, (c) in geval van indicaties dat een cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme, (d) bij twijfel aan de betrouwbaarheid van eerder ontvangen cliëntgegevens, (e) indien er een risico is van betrokkenheid van een bestaande cliënt bij witwassen of terrorismefinanciering, (f) als de staat waar de cliënt woont of is gevestigd aanleiding geeft tot het veronderstellen van een verhoogd

¹⁸ Onder personenvennootschap wordt verstaan een maatschap als bedoeld in artikel 1655 van boek 7A van het Burgerlijk Wetboek, een vennootschap onder firma als bedoeld in artikel 16 van het Wetboek van Koophandel of een commanditaire vennootschap als bedoeld in artikel 19 van het Wetboek van Koophandel, alsmede een maatschap of vennootschap naar buitenlands recht die met deze rechtsvormen vergelijkbaar is.

¹⁹ Artikel 3, vierde lid, WWFT.

risico op witwassen of terrorismefinanciering²⁰ of (g) bij bepaalde geldovermakingen²¹.

De gegevens die een instelling verkrijgt uit het standaard cliëntenonderzoek moeten door de instelling actueel gehouden worden.²² Dat betekent dat de instelling periodiek de gegevens die ingevolge het cliëntenonderzoek zijn verzameld, waaronder het risicoprofiel van de cliënt, contactgegevens en informatie over de UBO(s), controleert en zo nodig bijwerkt. Daarbij mag een instelling risico gebaseerd te werk gaan. De verplichting tot actualisering houdt niet in dat indien de geldigheid van het identiteitsbewijs is verlopen, de instelling opnieuw de cliënt dient te identificeren.

De verplichtingen van het standaard cliëntenonderzoek gelden niet voor taxateurs van onroerend goed. Zij gelden ook niet voor trustkantoren voor zover het gaat om specifieke trustdiensten (omdat die trustdiensten al gedekt worden door de Wet toezicht trustkantoren).

Gegevens die in een standaard cliëntenonderzoek verkregen kunnen worden, kunnen onder meer betrekking op de volgende onderwerpen:

- identificatie en verificatiegegevens van de cliënt;
- organigram (inzage in eigendom en zeggenschapstructuur, uiteindelijk belanghebbende);
- aard van de bedrijfsactiviteiten van de cliënt;
- bedrijfsverkenningen;
- relatie tussen de vertegenwoordiger van de cliënt en de cliënt zelf;
- branchegegevens, indexcijfers of achtergrondinformatie van de branche waarin de cliënt opereert (o.a. ter beoordeling van omzet en bruto marges);
- informatie hoe een cliënt is binnengekomen (eventueel ook informatie over opzegging van de relatie door de vorige instelling en de redenen hiervoor);
- vergelijking postadres, woonadres, vestigingsadres van de cliënt;
- beoordeling of de uitgevoerde bedrijfsactiviteiten passen binnen de doelomschrijving van de cliënt (o.a. zijn er bedrijfsvreemde activiteiten).

Verscherpt cliëntenonderzoek Bij een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme moet de instelling verscherpt cliëntenonderzoek verrichten en bijbehorende verscherpte maatregelen²³ nemen. De verscherpte maatregelen die getroffen moeten worden zijn afhankelijk van risicobeoordeling van de betreffende cliënt, transactie of product of van de staat waar de cliënt woonachtig is, gevestigd is of zijn zetel heeft.²⁴ Indien de cliënt niet een natuurlijke persoon is, dient de instelling nader onderzoek te overwegen naar de juridische status (rechtspersoonlijkheid) van de cliënt.²⁵

²⁰ Een indicatie kan zijn dat een staat wordt genoemd in publicaties over corruptie en andere criminele activiteiten, bijvoorbeeld de 'National Corruption Index'.

²¹ Bedoeld wordt een geldovermaking in de zin van artikel 2, zevende lid, van Verordening (EG) nr. 2006/1781 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler (PbEU 2006, L 345).

²² Artikel 3, zevende lid, WWFT.

²³ Artikel 8, eerste lid, WWFT.

²⁴ Als in de staat van herkomst geen adequate anti-witwasregelgeving is of geen adequaat toezicht, kan dit aanleiding vormen voor extra voorzichtigheid.

²⁵ Zulk onderzoek kan plaatsvinden aan de hand van de General Guide to Account Opening and Customer Identification issued by the Basel Committee's

Verscherpt cliëntenonderzoek kan verder onder meer betrekking hebben op de volgende gegevens:

- Verklaring Omtrent Gedrag van de rechtspersoon; gedragscodes en/of klokkenluidersregelingen van de cliënt;
- gegevens ten aanzien van interne procedures en interne beheersingsmaatregelen en naleving hiervan;
- nader onderzoek naar de bevoegdheden en functies van directie en gevolmachtigden (in verband met functiescheiding en belangenverstrengeling);
- onderzoek naar afnemers van de cliënt en/of tussenpersonen;
- aanwezigheid van interne frauderisico's en fraudepreventie maatregelen;
- onderzoek naar herkomst en bestemming van gelden, inclusief opvragen van bankafschriften.

Daarnaast wordt een aantal gevallen van hoog risico in de wet genoemd²⁶. Het gaat dan om gevallen waarbij de cliënt niet fysiek aanwezig is bij de identificatie, wanneer correspondentbankrelaties worden aangegaan en een cliënt of een uiteindelijk belanghebbende (UBO) die een politiek prominent persoon ('politically exposed person', ofwel PEP) is. Voor deze gevallen worden strengere maatregelen beschreven maar de opsomming van die maatregelen is niet limitatief.

Indien een cliënt niet aanwezig is voor de identificatie, moet de instelling extra maatregelen nemen om het hogere risico te compenseren.²⁷ Dit kan bijvoorbeeld doordat de instelling aanvullende documenten, gegevens of informatie opvraagt. Het gaat om aanvullende documentatie, dus bijvoorbeeld in aanvulling op het identiteitsbewijs. Het kan ook gaan om een combinatie van verschillende documenten. Gedacht kan worden aan bankafschriften, gas- en elektriciteitsrekeningen, salarisstroken, en/of arbeidsovereenkomsten.²⁸

Bij documenten die niet afkomstig zijn van overheidsinstanties of rechterlijke instanties, zal de instelling zich moeten afvragen of de documenten voldoende betrouwbaar zijn. Dergelijke documenten zullen op zichzelf veelal onvoldoende zijn om de identiteit op een adequate wijze te verifiëren. Documenten die eenvoudig te verkrijgen zijn zonder dat vaststaat dat daaraan een adequate identificatie en verificatie vooraf is gegaan, zoals studentenpassen en werknemerspassen, kunnen niet volstaan om de identiteit te verifiëren.

Ook zal de instelling de overgelegde documenten moeten beoordelen op echtheid. Instellingen zouden bijvoorbeeld de cliënt kunnen vragen kopieën van de documenten te laten certificeren, of men kan bij bepaalde documenten vragen de originelen op te sturen (en deze natuurlijk nadien weer te retourneren). De 'naam-nummer controle' zoals beschreven in artikel 8, tweede lid, onderdeel c, WWFT is een veel gebruikte methode om de identiteit te verifiëren. Omdat echter op grond van artikel 4, eerste lid, WWFT de identiteit van de klant moet worden geverifieerd voordat de zakelijke relatie wordt aangegaan, dient

Working Group on Cross Border Banking
(<http://www.bis.org/publ/bcbs85annex.htm>).

²⁶ Artikel 8, tweede tot en met vierde lid, WWFT.

²⁷ Artikel 8, tweede lid, WWFT

²⁸ Vergelijk artikel 4, derde lid, van de Uitvoeringsregeling WWFT.

de instelling er voor te zorgen dat de eerste betaling ten behoeve van de 'naam-nummer controle' voorafgaat aan of samenvalt met het begin van de zakelijke relatie en de professionele diensten die de cliënt afneemt. De cliënt zou wel alvast bedragen kunnen storten op de (spaar)rekening, maar de instelling moet de rekening geblokkeerd houden en niet toestaan dat de cliënt het geld opneemt of overboekt voordat de gehele verificatie is afgerond. Instellingen kunnen er ook voor kiezen om ten behoeve van de 'naam-nummer controle' een automatische incasso te doen van een klein bedrag.

In het geval dat een bank een correspondentbankrelatie aangaat met een bank in een staat die geen EU lidstaat is zullen er ook aanvullende maatregelen genomen moeten worden²⁹. Achtergrond hiervoor is het feit dat het hier gaat om dienstverlening op afstand. Hierbij moet de bank voldoende informatie over de betrokken bank verzamelen teneinde een volledig beeld te krijgen van de aard van de bedrijfsactiviteiten. Ook moet op basis van openbaar beschikbare informatie de reputatie van de bank en de kwaliteit van het toezicht dat op de bank wordt uitgeoefend worden beoordeeld. Tevens moeten de procedures en maatregelen ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme van de betrokken bank worden beoordeeld. De beslissing tot het aangaan van de relatie met de correspondentbank moet worden genomen of goedgekeurd door personen die daartoe door de bank gemachtigd zijn. De verantwoordelijkheden van beide banken moeten schriftelijk worden vastgelegd. Ook moet een bank in Nederland die een correspondentbankrelatie heeft met een bank in een niet EU-lidstaat ervoor zorgen dat, indien die buitenlandse bank zijn cliënten direct toegang geeft tot een rekening die wordt aangehouden bij de bank in Nederland ('payable-through-account'), de buitenlandse bank vergelijkbaar cliëntenonderzoek heeft uitgevoerd op betrokken cliënten en relevante informatie daarover kan verstrekken aan de bank in Nederland.³⁰

Overigens is het zinvol hier op te merken dat het feit dat een correspondentbank in een EU lidstaat is gevestigd, niet wil zeggen dat er nooit verscherpt cliëntenonderzoek uit hoeft te worden gevoerd bij het aangaan van de correspondentbankrelatie. Feiten of omstandigheden die kunnen duiden op een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering of bijvoorbeeld de interne risicoclassificatie van landen en jurisdicties kunnen ertoe leiden dat een bank aanvullende maatregelen treft om dit hogere risico te mitigeren.

Een verhoogd risico waarvoor aanvullende maatregelen genomen moeten worden, is ook aan de orde indien een cliënt (of een UBO) een PEP is.³¹ Het gaat dan ofwel om een niet-Nederlandse PEP, ongeacht of die PEP wel of niet in Nederland woont, of om een Nederlandse PEP die in het buitenland woont. Bij PEPs bestaat het verhoogd risico uit het feit dat instellingen betrokken kunnen worden bij het versluieren van opbrengsten uit corruptie. De uitvoeringsrichtlijn³² bepaalt dat als PEPs

²⁹ Artikel 8, derde lid, WWFT.

³⁰ De Wolfsberg Group heeft een internationale database, de 'Bankers Almanac Due Diligence Module' opgezet. Bij aanmelding moeten banken allerhande informatie over zichzelf invullen. Dit kan helpen bij due diligence ten aanzien van correspondentbanken.

³¹ De verscherpte maatregelen zijn van toepassing op alle buitenlandse PEPs onafhankelijk van de vraag of ze in Nederland woonachtig zijn. Voor PEPs met een Nederlandse nationaliteit die in Nederland wonen, gelden de verscherpte maatregelen niet. Dit laatste geldt ongeacht of zij daarnaast nog een vreemde nationaliteit hebben.

³² Zie voetnoot 3.

worden aangemerkt personen met de volgende functies: staatshoofden, regeringsleiders, ministers, staatssecretarissen, parlementsleden, ambassadeurs, zaakgelastigden, hoge legerofficieren en leden van bestuurs-, leidinggevende of toezichhoudende organen van overheidsbedrijven. Ook de leden van constitutionele hoven en andere rechtelijke instanties die arresten wijzen in laatste instantie, leden van de rekenkamers en directies van centrale banken vallen onder het PEP begrip. Dat geldt eveneens voor de directe familieleden of naaste geassocieerden van de PEPs. In het geval van familie en naaste geassocieerden kan het ook gaan om personen die (anders dan de PEP zelf) geen openbare bekendheid hebben.

Instellingen dienen over op risico gebaseerde procedures te beschikken om te bepalen of een cliënt (of een UBO) een PEP is. Om uit te maken of iemand een PEP is, kan een instelling openbare bronnen raadplegen (zoals het internet) of informatie inwinnen bij een eigen kantoor in het land waar de desbetreffende cliënt of UBO vandaan komt. Voor de instellingen met een aanzienlijk internationaal klantenbestand kan het efficiënt zijn om gebruik te maken van lijsten die door bepaalde commerciële organisaties worden bijgehouden.

De beslissing om een zakelijke relatie aan te gaan met een PEP moet worden genomen of goedgekeurd door personen die daartoe worden aangewezen door het bestuur / management van de instelling. Verder moet de instelling nagaan wat de herkomst is van het vermogen van de PEP en ook van de middelen die gebruikt worden bij de specifieke transactie of zakelijke relatie. Daarnaast moet de instelling doorlopend toezicht houden op de zakelijke relatie met de PEP om te zien of die, in het licht van eventuele witwas- en terrorisme financieringsrisico's, nog voortgezet kan worden. Als een bestaande cliënt (of UBO) een PEP wordt of blijkt te zijn, zorgt de instelling ervoor dat zij binnen een redelijke termijn met betrekking tot die relatie aan de strengere eisen voor PEPs voldoet. Een PEP blijft tenminste één jaar na de beëindiging van de politiek prominente functie onder verscherpt cliënten toezicht bij de instelling staan.³³

Een nog strenger regime geldt voor cliënten, uiteindelijk belanghebbenden, transacties, zakelijke relaties en correspondentbankrelaties die zijn gerelateerd aan staten (welke staten zijn aangewezen in een ministeriële regeling) met strategische tekortkomingen in de implementatie van de FATF aanbevelingen. Het gaat dan onder meer om het verzamelen van aanvullende informatie over die cliënten of uiteindelijk belanghebbenden, een hogere frequentie van het actualiseren van die gegevens en het vragen naar de achtergrond van en beweegredenen bij voorgenomen of verrichte transacties. Ook kan hiertoe behoren het weigeren om bepaalde transacties uit te voeren.³⁴

2.3 Cliëntenonderzoek door anderen

Als een instelling niet zelf cliëntenonderzoek heeft gedaan mag zij in beginsel geen zakelijke relatie aangaan met, of een transactie uitvoeren voor een cliënt, tenzij (a) dit onderzoek al is verricht door een van de

³³ De Wolfsberg Group heeft FAQs ontwikkeld op het gebied van PEPs. Deze kunnen door instellingen als leidraad worden gebruikt bij het opstellen van beleid.

³⁴ Artikel 9, tweede en derde lid, WWFT.

andere instellingen die onder de WWFT vallen³⁵ en (b) het onderzoek ook de vereiste resultaten heeft opgeleverd (met andere woorden er is geen sprake van bijvoorbeeld een 'mislukt' cliëntenonderzoek) en (c) de instelling die niet zelf het onderzoek uitvoert wel beschikt over de benodigde identificatie- en verificatie gegevens.³⁶

Artikel 10 van de WWFT biedt de mogelijkheid om cliëntenonderzoek uit te besteden aan een derde, met uitzondering van de voortdurende controle van de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties. Gaat het om uitbesteding met een structureel karakter dan moet die afspraak wel schriftelijk worden vastgelegd. Schriftelijke vastlegging van de opdracht tot cliëntenonderzoek in een incidenteel geval is dus niet nodig. De instelling blijft uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het cliëntenonderzoek.

De verplichte monitoring van een zakelijke relatie mag niet worden uitbesteed aan een derde.

2.4 Cliëntenonderzoek en bestaande cliënten

Ten aanzien van cliënten die reeds op grond van de Wet Identificatie Dienstverlening zijn geïdentificeerd of ten aanzien van wie geen verplichting tot identificatie op grond van die wet was vereist verricht de instelling het cliëntenonderzoek in ieder geval bij eerste gelegenheid.

Voorbeelden van aanleidingen voor het opnieuw uitvoeren van een cliëntenonderzoek ten aanzien van cliënten, die reeds op grond van de WID geïdentificeerd zijn:

- Wanneer een cliënt volgens het binnen de instelling vastgelegde reviewproces voor een review in aanmerking komt;
- Wanneer de instelling ontdekt dat zij niet over voldoende informatie over de cliënt beschikt;
- Wanneer er een materiële wijziging plaats vindt in de wijze waarop de rekening van de cliënt wordt gebruikt;
- Wanneer de standaardnormen voor documentatie van cliëntgegevens wijzigen;
- Wanneer de cliënt een nieuw product of dienst afneemt;
- Wanneer er een transactie van significante grootte plaats vindt; of
- Wanneer er bij klantcontact de gelegenheid bestaat het cliëntenonderzoek uit te voeren.

In artikel 38 WWFT en het op dat artikel gebaseerde koninklijk besluit wijzen de tijdslimieten aan waarbinnen in ieder geval een cliëntenonderzoek ten aanzien van deze cliënten moet worden uitgevoerd.³⁷ Dit zal zijn voor cliënten die in bepaalde aangewezen landen wonen; cliënten met hoger risico of politiek prominente personen waarvoor het verscherpt cliëntenonderzoek van artikel 8(1) of (4) van toepassing is; of voor buitenlandse rechtspersonen of personen die handelen voor een trust.³⁸ Ten aanzien van cliënten die pas op een

³⁵ Onderzoek dat is gedaan door wisselinstellingen, makelaars, grootwaardehandelaren, casino's of domicilieverleners, mag niet 'hergebruikt' worden door een andere WWFT instelling.

³⁶ Artikel 5 WWFT.

³⁷ "Besluit van 9 december 2013 tot vaststelling van het tijdstip bedoeld in artikel 38, eerste lid van de Wwft", Staatsblad 2013, no. 544.

³⁸ Artikel 38 WWFT.

later moment als cliënten met hoger risico gelden wordt binnen een redelijke termijn een cliëntenonderzoek uitgevoerd. Voor levensverzekeringsovereenkomsten geldt dat voor de cliënt die reeds op grond van de Wet Identificatie Dienstverlening was geïdentificeerd, het cliëntenonderzoek in elk geval wordt uitgevoerd wanneer een geldelijke uitkering plaatsvindt aan de cliënt.³⁹

2.5 Melding van ongebruikelijke transacties

Een ander belangrijk onderdeel van de WWFT betreft de verplichting van de instellingen om ongebruikelijke transacties te melden aan de Financiële inlichtingen eenheid.⁴⁰ Deze wordt gewoonlijk aangeduid als FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit Nederland). Een transactie geldt als ongebruikelijk in geval van een indicatie dat sprake zou kunnen zijn van witwassen of terrorisme financiering. Het kan hier gaan om voorgenomen transacties maar ook om transacties die in het verleden hebben plaatsgevonden. In die laatste categorie vallen ook transacties die dateren van voor de aanvang van de zakelijke relatie tussen de instelling en de cliënt en die pas in het kader van de dienstverlening aan het licht kwamen. Onder het begrip transactie in de WWFT valt elke handeling of samenstel van handelingen van of ten behoeve van een cliënt waarvan de instelling ten behoeve van haar dienstverlening aan die cliënt heeft kennisgenomen (voor verdere uitleg over dit begrip, zie ook nog hierna).

Een gemelde transactie wordt door de FIU onderzocht en kan naar aanleiding van dat onderzoek als verdacht gekwalificeerd worden. Het is dus de FIU die bepaalt of een transactie als verdacht wordt aangemerkt. Verdachte transacties worden door de FIU ter kennis gebracht van de opsporingsinstanties. De verplichting om ongebruikelijke transacties te melden aan de FIU geldt voor alle instellingen die zijn aangewezen in artikel 1 van de WWFT. Op de website van de FIU staat de procedure voor het melden van ongebruikelijke transacties beschreven.⁴¹

Een ongebruikelijke transactie van de cliënt, of van een derde ten behoeve van de cliënt, moet worden gemeld indien een instelling daarvan heeft kennisgenomen ten behoeve van haar dienstverlening aan die cliënt. Eerder bestond onduidelijkheid over de vraag of die meldplicht alleen bestond in geval de als ongebruikelijk aan te merken transactie rechtstreeks verband hield met de dienst die beroeps- of bedrijfsmatig werd verleend.⁴² Dat is echter niet het geval en inmiddels is dit in de WWFT duidelijker geformuleerd. Een direct of causaal verband tussen de ongebruikelijke transactie en de werkzaamheden van de instelling is geen vereiste; ook een passieve betrokkenheid van de instelling (doordat zij wetenschap heeft van de transactie) activeert de wettelijke meldingsplicht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een notaris die ten behoeve van een zogenoemde ABC-levering kennisneemt van een ongebruikelijk prijsverschil tussen de AB- en de BC-transactie.

Of sprake is van een ongebruikelijke transactie wordt in het Uitvoeringsbesluit WWFT nader ingevuld met zogenaamde indicatoren. Deze indicatoren beschrijven de situaties waarin een transactie als ongebruikelijk moet worden aangemerkt. Hierbij wordt een onderscheid

³⁹ Artikel 38(2) WWFT.

⁴⁰ Buitenlandse meldingsplichtigen kunnen daarnaast ook melden aan de FIU van hun thuisland. Die melding is aanvullend aan (en kan niet in de plaats komen van) de melding aan FIU-Nederland..

⁴¹ <http://www.fiu-nederland.nl>.

⁴² Zie College van Beroep voor het Bedrijfsleven, 23 november 2009, LJN: BK4209.

gemaakt in objectieve en subjectieve indicatoren. Objectieve indicatoren beschrijven een situatie waarin *altijd* moet worden gemeld. Deze objectieve indicatoren kunnen per instelling verschillen. Zo zijn geldtransfers van € 2.000 of meer een objectieve indicator voor banken, elektronischgeldinstellingen, financiële instellingen, beleggingsondernemingen en beleggingsinstellingen. Voor grootwaardehandelaren gaat het om contante transacties met een waarde van € 25.000 of meer. Er zijn dus verschillende objectieve indicatoren voor de verschillende instellingen.⁴³ Uitleg hierover is te vinden in de sector specifieke leidraden van de betrokken toezichthouders.

De subjectieve indicator schept een meldingsplicht op basis van de inschatting die de instelling zelf van een bepaalde situatie maakt. Het gaat dan om transacties waarbij aanleiding is te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme. Voorbeelden zijn te vinden in de sector specifieke leidraden van de betrokken toezichthouders.

Nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, moet deze onverwijld gemeld worden aan de FIU. Eerder gold hier een maximum termijn van veertien dagen, maar op aanraden van de FATF is dit aangepast. In de praktijk komt het erop neer dat in ieder geval binnen veertien dagen moet worden gemeld en zoveel eerder als feitelijk mogelijk bij voldoende zorgvuldige afweging of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd. In de formulering van deze verplichting wordt rekening gehouden met de situatie dat de instelling eerst na langere tijd het ongebruikelijke karakter van een transactie ontdekt. Het is immers voorstelbaar, dat naar aanleiding van een tweede of een derde transactie van een cliënt de instelling tot het vermoeden komt dat de handelswijze van de cliënt mogelijk samenhangt met witwassen of het financieren van terrorisme. Alsdan zal de eerder verrichte transactie ook in een ander daglicht komen te staan, en vervolgens alsnog onverwijld moeten worden gemeld.⁴⁴

Bij de melding van een ongebruikelijke transactie moet de instelling de volgende gegevens aan de FIU verstrekken⁴⁵: (a) de identiteit van de cliënt en voor zover mogelijk de identiteit van degene voor wie de transactie wordt uitgevoerd; (b) aard en nummer van het identiteitsbewijs van de cliënt; (c) de aard, het tijdstip en de plaats van de transactie; (d) de omvang, bestemming en de herkomst van de gelden, effecten, edele metalen of andere waarden die bij de transactie betrokken zijn; (e) de omstandigheden op grond waarvan de transactie als ongebruikelijk wordt aangemerkt, (f) in geval van een transactie met zaken van grote waarde van boven de € 15:000, een omschrijving van die zaken en (g) eventueel aanvullende gegevens⁴⁶. Voor taxateurs geldt dat zij alle hiervoor genoemde gegevens alleen hoeven te verstrekken indien zij daarover ook beschikken. Zij moeten daarentegen wel altijd een beschrijving verstrekken van de betrokken onroerende zaken.⁴⁷

Een melding moet ook worden gedaan, en de gegevens die hierboven zijn opgesomd onder (a) tot en met (g) moeten ook worden verstrekt, in geval een voorgenomen transactie niet wordt verricht of de zakelijke

⁴³ Uitvoeringsbesluit WWFT.

⁴⁴ Memorie van toelichting WWFT, Kamerstukken TK, 31 238, nr.3.

⁴⁵ Artikel 16, eerste lid, WWFT.

⁴⁶ Artikel 16, tweede lid, WWFT. Van de bevoegdheid genoemd in artikel 16, tweede lid, onderdeel g, WWFT is tot nu toe geen gebruik gemaakt.

⁴⁷ Artikel 16, derde lid, WWFT.

relatie niet tot stand komt of wordt beëindigd, omdat niet voldaan kan worden aan eisen van het gewone cliëntenonderzoek (een 'mislukt' cliëntenonderzoek) en bovendien een vermoeden van witwassen of financieren van terrorisme bestaat. In dat geval moet ook worden uitgelegd wat de redenen waren voor het niet kunnen voldoen aan de eisen van het gewone cliëntenonderzoek.⁴⁸

Naar aanleiding van de melding kan de FIU ook nog om nadere informatie vragen bij de instelling die de melding heeft gedaan.⁴⁹ In beginsel moet de aanvullende informatie schriftelijk door de instelling worden verstrekt binnen de door de FIU gestelde termijn.⁵⁰ In spoedeisende gevallen kan dit echter ook mondeling gebeuren.

De instelling en haar medewerkers moeten een eventuele melding van een ongebruikelijke transactie, kennis over een (voorgenomen) onderzoek en eventuele informatie die ze daarover van FIU ontvangen, in beginsel geheim houden. Zij mogen de cliënt en ook anderen buiten de instelling hiervan niet op de hoogte brengen.⁵¹ Op zichzelf is het niet verboden om binnen de instelling informatie te delen met betrekking tot een melding, maar van de instelling wordt toch wel verwacht dat zij de kring van mensen die op de hoogte zijn van een melding klein houdt om zo de kans op 'lekker' naar mensen buiten de organisatie te minimaliseren.

2.6 Vrijwaring

Wanneer een instelling te goeder trouw of in de redelijke veronderstelling dat voldaan wordt aan WWFT eisen, een melding doet of met betrekking tot een melding nadere inlichtingen verstrekt aan de FIU, kan die informatie niet gebruikt worden voor een opsporingsonderzoek of een tenlastelegging met betrekking tot die instelling of voor vervolging van die instelling. Ook kan die melding of dat verstrekken van inlichtingen niet gezien worden als een schending van de geheimhoudingsplicht van artikel 272 Wetboek van strafrecht. Voor eventuele schade van derden die het gevolg is van een dergelijke melding of van dergelijk verstrekken van inlichtingen is de instelling in beginsel niet aansprakelijk.

De beschreven vrijwaringen gelden ook voor personen die werkzaam zijn voor de betrokken instelling en die hebben meegewerkt aan de melding of het verstrekken van inlichtingen.⁵²

2.7 Toezicht

Voor het toezicht op de naleving van de voorschriften uit de WWFT zijn toezichthouders aangewezen. Een belangrijk onderdeel van het toezicht is 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 (i) een instelling in staat is om cliëntenonderzoek te verrichten en (ii) medewerkers in staat zijn een ongebruikelijke transactie te herkennen en te melden aan het

⁴⁸ Artikel 16, vierde lid, WWFT.

⁴⁹ Artikel 17, eerste lid, WWFT.

⁵⁰ Artikel 17, tweede lid, WWFT.

⁵¹ Artikel 23 WWFT.

⁵² Artikelen 19 en 20 WWFT.

meldpunt. Daarnaast zien de toezichthouders erop toe dat de instellingen ook daadwerkelijk tot de uitvoering van het cliëntenonderzoek overgaan en in voorkomende gevallen melding doen van ongebruikelijke transacties. De WWFT toezichthouders zijn: De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en het Bureau Toezicht WWFT⁵³.

DNB houdt WWFT toezicht op banken, financiële instellingen, kredietinstellingen, wisselinstellingen, levensverzekeraars, trustkantoren, casino's, betaaldienstagenten, entiteiten die optreden voor rekening van betaaldienstverleners, betaaldienstverleners en elektronischgeldinstellingen en creditcardmaatschappijen. De AFM houdt WWFT toezicht op de beleggingsondernemingen, belegginginstellingen, en financiële dienstverleners voorzover deze bemiddelen in levensverzekeringen. Het BFT houdt toezicht op registeraccountants, accountant administratie consulenten, belastingadviseurs, advocaten en notarissen.⁵⁴ Het Bureau Toezicht Wwft houdt toezicht op de makelaars, taxateurs, domicilieverleners, en aangewezen handelaren in goederen van grote waarde.⁵⁵

2.8 Bewaartermijn

Op grond van de WWFT⁵⁶ moet de instelling gegevens bewaren teneinde de FIU in staat te stellen deze gegevens te gebruiken voor onderzoek naar witwassen of terrorisme financiering en om te bepalen of het een verdachte transactie betreft. Daartoe moet de instelling de gegevens van de cliënt vastleggen en deze vastlegging dient - ten behoeve van een eventueel onderzoek - op toegankelijke wijze te geschieden zodat de complete gegevens snel beschikbaar zijn voor de opsporingsinstanties.

In het kader van cliëntenonderzoek mogen instellingen op grond van de WWFT vragen aan cliënten om zich te identificeren en mogen zij een kopie van het identiteitsbewijs (waaruit de relevante persoonsgegevens blijken) bewaren. Van belang in geval van een natuurlijk persoon is dat geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, adres en woonplaats dan wel plaats van vestiging zijn vastgelegd. Als iemand optreedt namens de natuurlijke persoon moeten ook deze gegevens van de vertegenwoordiger worden vastgelegd. Vragen naar een burgerservicenummer (BSN) is niet nodig op grond van de WWFT.⁵⁷

Omdat het hier om een wettelijke plicht gaat, is dit bewaren van persoonsgegevens of bewaren van een kopie van een identiteitsbewijs toegestaan onder de geldende privacy regelgeving (Wet bescherming persoonsgegevens).⁵⁸

⁵³ Het Bureau Toezicht Wwft had tot 1 januari 2013 de naam BHM/Unit MOT

⁵⁴ Met het voorstel voor een Wet positie en toezicht advocatuur (Kamerstukken TK 32 382) dat mei 2013 nog ter behandeling in de Tweede kamer ligt, verandert het WWFT toezicht op advocaten.

⁵⁵ Artikel 1 Besluit aanwijzing toezichthouders Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

⁵⁶ Artikel 33, WWFT.

⁵⁷ Artikel 33, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, WWFT. De instelling kan er ook voor kiezen om geen kopie te maken maar de gegevens over te nemen van het identiteitsbewijs en meteen ook vast te leggen wat aard, nummer en datum en plaats van uitgifte van het document zijn.

⁵⁸ Artikel 8, onderdeel c, Wet bescherming persoonsgegevens.

De gegevens die een instelling vastlegt moeten tot vijf jaar na de beëindiging van de zakelijke relatie bewaard blijven. Het zelfde geldt voor de gegevens met betrekking tot de melding van een ongebruikelijke transactie. Op grond van artikel 52, van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR) bestaat voor de betreffende belastingplichtige, dus ook een instelling die valt onder het bereik van de WWFT, de verplichting om de gegevens van alle eigen transacties (dus ook de niet ongebruikelijke) te bewaren;⁵⁹ de WWFT bevat daarom geen separate eis om alle transacties te kunnen reproduceren.

In dit verband is het ook van belang om de gegevens te bewaren van de uiteindelijk belanghebbende van een cliënt.

2.9 Opleidingsverplichting

De instellingen dienen er voor te zorgen dat de medewerkers bekend zijn met de laatste ontwikkelingen op het gebied van witwas- en terrorismefinancieringstrends, technieken en methoden en dat zij ongebruikelijke transacties en transactiepatronen kunnen herkennen zodat zij de WWFT kunnen naleven (inclusief de toepassing van de subjectieve indicator).⁶⁰ Periodieke training moet medewerkers in staat stellen om te weten hoe zij praktisch kunnen handelen indien zij bij de uitoefening van hun werkzaamheden op een ongebruikelijke transactie of transactiepatroon stuiten. De opleiding dient er ook toe dat instellingen en hun medewerkers op de hoogte zijn van de patronen van witwassen en terrorisme financiering en ontwikkelingen daaromtrent.

De frequentie en diepgang van de opleidingsverplichting is risico gebaseerd en onder meer afhankelijk van de vraag of de instelling cliënten of transacties met een hoger risico op witwassen of financiering van terrorisme heeft. Bij een hoger risico wordt van een instelling meer verwacht. Ook kan binnen een instelling de opleiding variëren per medewerker om zo goed mogelijk aan te sluiten bij zijn of haar functie.

⁵⁹ In geval van artikel 52 AWR geldt een bewaartermijn van zeven jaar.

⁶⁰ Artikel 35, WWFT.

3. Sanctiemaatregelen

3.1 Inleiding

Sanctiemaatregelen zijn politieke instrumenten in het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Verenigde Naties en de Europese Unie. Het zijn dwingende, niet-militaire instrumenten die worden ingezet als reactie op schendingen van het internationale recht of van mensenrechten door regimes die rechtsstatelijke en democratische beginselen niet eerbiedigen, in een poging een kentering teweeg te brengen. Daarnaast vervullen sancties een rol in de bestrijding van terrorisme. Daartegen gerichte sancties zijn vooral gericht tegen individuen en niet-statelijke entiteiten. Sanctieregelingen kunnen voortkomen uit verordeningen, gemeenschappelijke standpunten of aanwijzingen van volkenrechtelijke organisaties. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN) heeft de hoogste macht in het uitvoeren van sancties. De sancties zijn opgenomen in VN Resoluties. De Europese Unie (EU) legt in principe de VN Resoluties zo snel mogelijk ten uitvoer door middel van EU verordeningen, maar kan ook zelfstandig sancties opleggen (eveneens door middel van EU verordeningen). Daarnaast kunnen individuele landen ook sancties instellen.

Let op: iedereen heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van sanctieregelingen.

Alle personen en ondernemingen, kortom alle rechtssubjecten, zijn zelf verantwoordelijk voor een correcte naleving van de sanctieregelingen en zij moeten zich bewust zijn van het risico dat zij een economisch delict begaan door het niet naleven van de sanctieregelgeving. De Belastingdienst/FIOD is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving. De sanctieregelingen gelden voor iedereen (dus ook voor niet-financiële instellingen zoals juridische beroepsgroepen en accountants) en daarom zullen de instellingen maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat zij in strijd met de sanctieregelingen handelen. Zo is een notaris bijvoorbeeld strafbaar als deze een verkoopakte passeert waar een persoon bij betrokken is die op een sanctielijst staat.

Financiële instellingen hebben voor de sanctieregelgeving te maken met extra verplichtingen in het kader van de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie. Deze worden hieronder toegelicht.

Het onderstaande gedeelte over de sanctiemaatregelen gaat eerst in op EU-verordeningen en internationale regelgeving. Vervolgens wordt de Sanctiewet 1977 beschreven en daarna komt de regeling toezicht Sanctiewet aan de orde. Als laatste zal nog worden ingegaan op de rol van DNB en AFM als toezichthouder en de rol van het Ministerie van Financiën bij ontheffingen en als expertise centrum.

3.2 Europese sanctieverordeningen

De verordeningen van de Europese Unie hebben directe werking in het Nederlandse rechtstelsel. Een recent voorbeeld is de Iran verordening⁶¹. Deze verordening is op nationaal niveau weer uitgewerkt in de Sanctieregeling Iran 2012.

⁶¹ Pb L 88, 23.03.2012, p.1

In de verordeningen van de Europese Unie zijn in beginsel de volgende financiële sancties te onderscheiden:

- een gebod tot het bevriezen van tegoeden van aangewezen personen of organisaties;
- een verbod om rechtstreeks dan wel niet rechtstreeks middelen terbeschikking te stellen aan deze personen of organisaties;
- een verbod of restricties op het verlenen van financiële diensten.

Het eerste punt, een gebod tot het bevriezen van tegoeden heeft betrekking op de tegoeden van bepaalde personen en entiteiten, waaronder vermeende terroristen en terreurorganisaties. Er is een 'Electronic Combined Targeted Financial Sanctions List' (de zogenaamde 'EU-freeze list') beschikbaar waarop instellingen kunnen zien van welke personen en entiteiten tegoeden bevroren dienen te worden op grond van in Nederland geldende financiële sanctieregelgeving.⁶² Op genoemde website is ook een overzicht van de recente wijzigingen van de lijst te raadplegen.

Een verbod of restrictie op het verlenen van financiële diensten is gericht tegen bepaalde landen en gebieden. Deze zijn in de 'EU-freeze list' niet genoemd. Voor deze verboden moeten altijd de voor het bepaalde land of gebied geldende sanctieregelingen (meestal EU Verordeningen) worden bekeken. Voor een actueel overzicht van alle internationale sanctieregelingen wordt verwezen naar:
http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm.

Als ander hulpmiddel heeft de EU 'best practices' gepubliceerd ten aanzien van de implementatie van sanctiemaatregelen.⁶³

Wanneer uit de inhoud van de EU verordeningen de sanctiemaatregelen niet direct opgemaakt kunnen worden, kan de competente autoriteit ook een speciale 'guidance' opstellen. Een voorbeeld hiervan is het Nederlandse handboek Iran.⁶⁴

Tot slot is er ook nog de VN-terrorismlijst: een op basis van VN-resolutie 1267 opgestelde lijst waarop van terroristische activiteiten verdachte personen en entiteiten staan die gelieerd zijn aan Al Qa'ida.⁶⁵

3.3 Sanctiewet 1977

De Sanctiewet 1977 is de wettelijke basis voor nationale regels ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen. Nationale regels ter uitvoering van verplichtingen uit verdragen of bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties, komen terecht in een ministeriële regeling op grond van de Sanctiewet 1977. Deze regelingen worden 'sanctieregelingen' genoemd.

Op nationaal niveau hebben de sanctieregelingen twee doelen: het eerste doel is strafbaarstelling van overtredingen van de sanctieregelingen als economisch delict. Het tweede doel betreft de

⁶² Zie http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm.

⁶³ Zie <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11205.en12.pdf>.

⁶⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/07/04/handboek-iran.html>.

⁶⁵ Zie http://www.un.org/sc/committees/1267/aq_sanctions_list.shtml.

aanwijzing van de bevoegde autoriteiten voor het toezicht en het verlenen van vergunningen.

Op grond van verschillende sanctieregelingen gelden bevroeringsmaatregelen ten aanzien van alle middelen die toebehoren aan bepaalde personen en organisaties die zijn aangewezen door de minister van Buitenlandse Zaken in overeenstemming met de minister van Justitie en de minister van Financiën. Daarnaast geldt een verbod op het verlenen van financiële diensten voor of ten behoeve van deze personen en organisaties. Ook is het verboden om rechtstreeks dan wel middellijk middelen ter beschikking te stellen aan deze personen of organisaties.

Internationale ontwikkelingen leiden geregeld tot het uitvaardigen van nieuwe sanctieregelingen. De lijst van landen waarop sanctieregelingen van toepassing zijn is omvangrijk en continu aan verandering onderhevig. Voorbeelden van landenregimes zijn: Birma, Congo, Noord Korea, Somalië, Soedan, Wit-Rusland en Zimbabwe. Daarnaast is er ook Sanctieregelgeving in het kader van de bestrijding van terrorisme (sanctieregeling Al-Qa'ida 2011 en de sanctieregeling terrorisme 2002). In een beperkt aantal gevallen heeft Nederland besloten tot het treffen van louter nationale sanctiemaatregelen. De sanctieregelingen terrorisme 2002-II, 2007 en 2007-II wijzen personen en organisaties aan waarvan de middelen nationaal bevroren dienen te worden.

Op grond van de Sanctiewet 1977⁶⁶ heeft de minister van Financiën de bevoegdheid om toezichthouders aan te wijzen voor de financiële instellingen⁶⁷. Ook zijn er extra regels met betrekking tot de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie van de financiële instellingen⁶⁸. Voor de financiële instellingen gelden dus aanvullende eisen inzake de naleving van de sanctieregelingen. De uitwerking hiervan is te vinden in de "Regeling Toezicht Sanctiewet 1977" die hieronder wordt toegelicht.

3.4 Regeling Toezicht Sanctiewet 1977

Op grond van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 moeten de financiële instellingen maatregelen treffen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle teneinde de bepalingen van de Sanctieregelgeving na te leven. De betrokken instellingen worden opgesomd in de Sanctiewet 1977.

Gezien de diversiteit van de instellingen waarop de regeling van toepassing is, zal de wijze waarop zij invulling geven aan de bepalingen van de regeling verschillen. Daarom moeten de instellingen zelf bepalen welke maatregelen nodig zijn voor de naleving van de sanctieregelingen. De toezichthouder kijkt of de genomen maatregelen voldoende zijn vanuit een 'principle-based' benadering, die hieronder nader wordt toegelicht. Verder dient nog te worden opgemerkt dat in het geval een instelling ervoor kiest om de controle van de administratie uit te besteden aan een derde, de uitbestedende instelling te allen tijde verantwoordelijk blijft voor de naleving van de regeling.

⁶⁶ Artikel 10, tweede lid, Sanctiewet 1977.

⁶⁷ DNB is aangewezen voor zover het betreft de naleving door kredietinstellingen, pensioenfondsen, verzekeraars, trustkantoren en betaaldienstverleners; AFM is aangewezen voor zover het betreft de naleving door beleggingsinstellingen en beleggingsdiensten.

⁶⁸ Artikel 10, onderdeel b, Sanctiewet 1977.

De te treffen maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle (verder: AO/IC-maatregelen) dienen ten minste te zien op een adequate controle van de administratie op het identificeren van relaties die overeenkomen met (rechts)personen en entiteiten als bedoeld in de sanctieregelgeving met het oog op het bevrozen van financiële middelen van die relatie en het voorkomen van het ter beschikking stellen van financiële middelen of diensten aan die relatie. Bij het vaststellen van de AO/IC maatregelen verdienen een viertal aspecten bijzondere aandacht: (a) doelstelling van de sanctieregelgeving, (b) een 'principle based' benadering, (c) de relatie en (d) het tijdig handelen.

Doelstelling van de sanctieregelgeving Uitgangspunt is dat instellingen handelen in lijn met de doelstellingen van de sanctieregelgeving en dat de te treffen AO/IC-maatregelen aansluiten bij die doelstellingen.

De sanctieregelgeving op het gebied van financieel verkeer (de financiële sanctiemaatregelen) heeft als doel dat geen financiële middelen, al dan niet direct, ter beschikking komen of worden gesteld aan (rechts)personen en entiteiten genoemd in de sanctieregelgeving. Dit betekent onder meer dat financiële middelen die door dergelijke (rechts)personen en entiteiten worden aangehouden bij een financiële instelling bevroren moeten worden. De namen van deze (rechts)personen en entiteiten zijn te vinden in de eerder genoemde geconsolideerde lijst van de EU. Daarnaast bestaat sanctieregelgeving die ziet op andere normen dan hiervoor beschreven, zoals bijvoorbeeld de sanctiemaatregelen tegen de Democratische Republiek Congo. Deze sanctiemaatregelen zien niet op het bevrozen van financiële middelen maar verbieden financiering en financiële bijstand voor onder meer de verkoop van wapens. Een instelling zal dus ook maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat ze meewerkt aan transacties die het voorgaande doel hebben. De naleving van de sanctieregelgeving kan dus verschillende werkwijzen vereisen voor het controleren van de administratie en dus voor het treffen van AO/IC-maatregelen, waarbij grofweg een onderscheid is te maken tussen twee categorieën van doelstellingen (voorkoming van ongewenste handel en de bestrijding van terrorisme).

'Principle based' benadering De te treffen AO/IC-maatregelen zullen er toe moeten leiden dat een instelling in staat is haar administratie zodanig te controleren dat ze, kort gezegd, financiële middelen van in de sanctieregelgeving genoemde (rechts)personen en entiteiten kan detecteren en bevrozen en de toezichthouder daarover onverwijld zal informeren. Hier moet de instelling zelf bepalen op welke wijze zij die controle uitvoert en wat daarvoor nodig is. Van de instelling wordt verwacht dat ze een eigen risico-inschatting maakt op basis waarvan zij maatregelen treft ter uitvoering van de regeling. Een adequate risicoanalyse van de gehele organisatie is daartoe noodzakelijk. Een voorbeeld van een risicobenadering is dat het monitoren van internationale transacties via banken uit niet EU-landen meer aandacht krijgt dan het monitoren van transacties die via EU landen verlopen. Die laatste zijn immers onderworpen aan dezelfde Europese sanctieregelgeving als de Nederlandse banken.

Relatie Met de term relatie worden ondermeer bedoeld de cliënten van een instelling, de begunstigden van een transactie of product

(bijvoorbeeld uitkeringen uit levensverzekering), de uiteindelijk belanghebbende van financiële middelen, correspondentbanken en de wederpartij bij een financiële transactie of product (bijvoorbeeld bij een uitkering van een schadeverzekering). Het begrip relatie is derhalve breder dan het begrip cliënt en daarom is in de Regeling Toezicht Sanctiewet gekozen om de relatie te definiëren als een ieder die betrokken is bij een financiële dienst of een financiële transactie.

Tijdig handelen Het spreekt voor zich dat de effectiviteit van de sanctieregelgeving sterk afhankelijk is van het tijdig handelen van een instelling zodra zich een wijziging heeft voorgedaan in de sanctieregelgeving. Van een instelling wordt dan ook verwacht dat ze bij het treffen van AO/IC-maatregelen aandacht besteedt aan een tijdige controle. De instelling kan aan de hand van haar risicoanalyse zelf bepalen wat ze als tijdig handelen beschouwt, gezien de producten en diensten die ze aanbiedt, en gezien de categorie cliënten met wie ze zaken doet.

In de Regeling Toezicht Sanctiewet 1977 wordt voorgeschreven dat melding wordt gedaan zodra geconstateerd is dat de identiteit van een relatie overeenkomt met die van een (rechts)persoon of entiteit, genoemd in de Sanctieregelgeving. De Meldprocedure is te vinden op de websites van de AFM en DNB. De instellingen moeten bij de melding gebruik maken van het voorgeschreven meldformat.

De Regeling Toezicht Sanctiewet 1977 kent ook een bewaarplicht. Op grond van deze bewaarplicht is de instelling verplicht om de meldingen alsmede de gegevens van rekeningen en van transacties met de bij de meldingen betrokken relaties te bewaren tot vijf jaar nadat de sanctieregelgeving, waarin de betreffende (rechts)persoon of entiteit is genoemd, niet meer van kracht is of buiten werking is gesteld. De toezichthouder kan te allen tijde informatie opvragen betreffende de naleving van de regeling.

3.5 Toezicht sanctiemaatregelen

Met betrekking tot het financieel verkeer zijn de AFM en DNB belast met het toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977 (en dus in het algemeen, de sanctieregelgeving). In de Aanwijzingsregeling rechtspersonen Sanctiewet 1977 zijn DNB en de AFM aangewezen als toezichthouders.

De financiële toezichthouders richten zich in het kader van de wet op vastgestelde voorschriften voor de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Daartoe hebben de beide toezichthouders gezamenlijk de hiervoor besproken 'Regeling Toezicht Sanctiewet 1977' vastgesteld op grond van de Sanctiewet 1977. Deze regeling trad op 1 oktober 2005 in werking. De AFM en DNB beoordelen en handhaven op de effectiviteit van de door de instellingen getroffen procedures en maatregelen die zijn gericht op de naleving van de sanctiewetgeving. De Regeling Toezicht Sanctiewet 1977 omvat onder meer een meldingsplicht voor het geval de identiteit van een relatie overeenkomt met die van een (rechts)persoon of entiteit als bedoeld in de sanctieregelgeving (voor een nadere uitwerking van die meldplicht zie hieronder).

DNB en de AFM kunnen een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen als de instelling naar hun oordeel onvoldoende uitvoering geeft aan de sanctieregelgeving. Daarnaast is overtreding van de Sanctiewet 1977 een economisch delict en kan de overtreder strafrechtelijk worden vervolgd door het Openbaar Ministerie.

De Sanctiewet 1977 wijst de volgende financiële instellingen met de daaraan gekoppelde toezichthouder aan:

Beleggingsdienstverleners	AFM
Beleggingsinstellingen	AFM
Banken	DNB
Wisselinstellingen	DNB
Pensioenfondsen	DNB
Verzekeraars	DNB
Trustkantoren	DNB
Elektronischgeldinstellingen	DNB
Betaaldienstverleners	DNB

3.6 Meldprocedure

Als de identiteit van een relatie overeenkomt met die van een (rechts)persoon of entiteit genoemd in de sanctieregelgeving (een zogenoemde 'hit') moet dit worden gemeld aan de toezichthouder. Het gaat dan om overeenkomsten tussen namen en overige te identificeren gegevens, zoals geboortedatum en woonplaats.

Gemeld worden: identiteitsgegevens als bedoeld in de WWFT, de omvang van het bevroren saldo, het rekeningnummer, de aard van de relatie, naam- en adresgegevens van de contactpersoon binnen de instelling en de toepasselijke sanctieregeling. Er bestaat een door AFM en DNB opgesteld Meldformat dat voor de melding moet worden gebruikt en ingevuld naar de betreffende toezichthouder moet worden verstuurd.

Tegoeden moeten bevroren blijven totdat de betreffende sanctieregeling gewijzigd wordt en de verplichting om te bevroren ophoudt te bestaan of anderszins tegenbericht van de toezichthouder wordt ontvangen. AFM en DNB hanteren de lijn dat naar aanleiding van een melding van een bevroren tegoed alleen bericht aan de meldende instelling wordt verstuurd indien het tegoed vrijgegeven kan worden. Indien de instelling niets verneemt van AFM of DNB dient er van uit gegaan te worden dat het tegoed als een daadwerkelijke 'hit' moet worden beschouwd en dat het bevroren dient te blijven tot nader bericht.

Gemelde gegevens moeten worden bewaard tot 5 jaar nadat de betreffende sanctieregeling niet meer van kracht is of buiten werking is gesteld.

3.7 Rol van het Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreft het Ministerie van Financiën bij de totstandkoming van sanctiemaatregelen. Voor nationale

bevriezingsmaatregelen dient de minister van Financiën in te stemmen met de door de minister van Buitenlandse Zaken voorgestelde maatregelen. Informatie over nieuwe sanctiemaatregelen worden veelal via zogeheten ECHO-berichten verstrekt⁶⁹.

Waar zich vraagstukken voordoen over specifieke sanctieregimes of de interpretatie daarvan, kan het Ministerie van Financiën aangeven hoe zij tegen een verordening of regeling aankijkt, maar het Ministerie van Financiën kan hierin geen bindende uitspraken doen. De toetsing over de juiste toepassing van sanctiemaatregelen is aan de rechter voorbehouden.

Het Ministerie van Financiën is de bevoegde autoriteit voor het beoordelen van ontheffingsverzoeken op de financiële sanctiemaatregelen. In de specifieke sanctie-instrumenten (EU-verordening of nationale regeling) wordt aangegeven onder welke voorwaarden (bijvoorbeeld voor primaire levensbehoeften, juridische bijstand of humanitaire gronden) het Ministerie van Financiën als bevoegde autoriteit een ontheffing kan verlenen. De ontheffingen met betrekking tot de sanctieregeling Iran, worden echter grotendeels verleend door de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU).⁷⁰

⁶⁹ ECHO is een e-mailservice over handelspolitieke actualiteiten die door Buitenlandse Zaken in samenwerking met VNO-NCW verzorgd wordt. ECHO-berichten zijn ook op de site van VNO-NCW te vinden.

⁷⁰ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/sancties-en-embargo-s/sancties-op-iran>.