

Leidraad Wwft en Sanctiewet

Toelichting op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977

Publicatiedatum: 5 juni 2024

Autoriteit Financiële Markten

De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten.

Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
Deel I: Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	7
2. Wetgeving en toezicht	8
2.1 Doel en achtergrond van de Wwft	8
2.2 Toezicht AFM	8
2.3 Toezicht op grensoverschrijdende dienstverlening	9
3. Beoordeling van risico's en beschikken over beleid	10
3.1 Risicobeoordeling	10
3.2 Beleid en procedures	13
3.3 Groepsbeleid en procedures	14
4. Inrichting bedrijfsvoering	15
5. Het cliëntenonderzoek	16
5.1 Cliëntenonderzoek	16
5.2 Identificatie en verificatie van de identiteit van de (UBO's van de) cliënt	18
5.3 Doel en aard van de zakelijke relatie	24
5.4 Voortdurende controle	25
5.5 Introduceren van cliënten door een Wwft-instelling	27
5.6 Uitbesteding van het cliëntenonderzoek aan derden	28
5.7 Vereenvoudigd cliëntenonderzoek	28
5.8 Verscherpt cliëntenonderzoek	31
6. Melding Ongebruikelijke Transacties	37
6.1 Subjectieve indicatoren	37
6.2 Melden bij FIU-NL	38
6.3 Vastlegging	39
6.4 Vrijwaring	39
6.5 Geheimhouding	39

6.6	Incidentmelding	40
6.7	Follow-up	40
7.	Vastlegging, bewaarplicht, opleiding en doorlichting	41
7.1	Vastlegging en bewaarplicht	41
7.2	Opleiding en doorlichting	42
8.	Sectorspecifieke aandachtspunten	43
8.1	Beheerders van beleggingsinstellingen	44
8.2	Beleggingsondernemingen	45
8.3	Financiële dienstverleners	46
	Deel II: Sanctiewet 1977	48
9.	Sanctiewet 1977	49
9.1	Toezicht AFM	49
9.2	Naleving sanctieregelgeving	49

1. Inleiding

Deze Wwft/Sw-Leidraad (hierna, ‘Leidraad’) is bedoeld voor beleggingsondernemingen, (beheerders van) beleggingsinstellingen, instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe’s), financiële dienstverleners voor zover deze financiële dienstverleners bemiddelen in levensverzekeringen en financiële dienstverleners die gebruik maken van het Nationaal Regime (en daardoor als beleggingsonderneming kwalificeren), alsmede bijkantoren in Nederland van dit soort instellingen met een zetel buiten Nederland (hierna, ‘instellingen’ en bij enkelvoudig gebruik ‘instelling’). Wanneer de term ‘beleggingsinstelling’ wordt gebruikt, kan worden aangenomen dat icbe's daar ook onder vallen. De Leidraad dient in samenhang te worden gelezen met de ‘Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)’ van de ministeries van Financiën en van Justitie en Veiligheid¹ en de ‘Leidraad Financiële Sanctieregelgeving’ van het Ministerie van Financiën.²

De Leidraad wordt periodiek en naar aanleiding van bepaalde gebeurtenissen (event-driven) herzien. In deze herziening zijn onder meer bevindingen uit onderzoeken van de AFM en diverse ontwikkelingen in de markt en toezicht meegenomen. Onderzoeksbevindingen zijn aanleiding geweest de Leidraad aan te passen op onder meer de volgende onderdelen: het identificeren en verifiëren van de *Ultimate Beneficial Owner* (UBO), de voortdurende controle, de vastlegging en de Sanctiewet. Ook is de Leidraad op onderdelen van de Sanctiewet aangevuld naar aanleiding van de toegenomen aandacht voor de Sanctieregelgeving en vragen van verschillende marktpartijen. Daarnaast is de risicogebaseerde aanpak van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering onderwerp van gesprek. In deze versie van de Leidraad wordt nadere toelichting gegeven over de risicogebaseerde aanpak, bijvoorbeeld bij het maken van risicobeoordelingen, het vastleggen van de risicogebaseerde aanpak in beleid en wat de risicogebaseerde aanpak betekent voor het cliëntenonderzoek, bijvoorbeeld bij identificatie en verificatie, *Politically Exposed Persons* (PEP) en voortdurende controle. Ook op andere onderdelen is de Leidraad geactualiseerd.

De AFM heeft voor deze herziening input vanuit de sector gehaald via, onder andere, rondetafelgesprekken. De AFM wil met de publicatie van deze Leidraad enkele handvatten bieden en inzicht geven in de verschillende verplichtingen uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Sanctiewet 1977 (Sanctiewet). Deze Leidraad is geen juridisch bindend document of beleidsregel van de AFM als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) en heeft of beoogt geen rechtsgevolg. Dit document dient dan ook te worden gezien als een toelichting op de Wwft en de Sanctiewet.

Deze Leidraad heeft dus niet de status van wet- en regelgeving. De beschreven visie is niet noodzakelijkerwijs de enige manier om invulling te geven aan de vereisten uit de Wwft en de Sanctiewet. De voorbeelden genoemd in deze Leidraad zijn niet uitputtend, zullen niet altijd als voldoende zijn aan te merken en zijn slechts bedoeld ter illustratie van een aantal wettelijke verplichtingen. Het staat een instelling vrij om op een andere wijze invulling te geven aan de vereisten uit de Wwft en de Sanctiewet voor zover het beoogde resultaat wordt bereikt.³

¹ [Algemene Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme \(Wwft\), Ministerie van Financiën & Ministerie van Justitie en Veiligheid \(April 2024\)](#).

² [Leidraad Financiële Sanctieregelgeving | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

³ In deze Leidraad wordt uitgegaan van de geldende wet- en regelgeving op het moment van publicatie. Er wordt niet vooruitgelopen op Europese ontwikkelingen.

Deze Leidraad bestaat uit twee delen: deel I, hoofdstuk 2 tot en met 8, behandelt de Wwft en deel II, hoofdstuk 9, gaat over de Sanctiewet. Hoofdstuk 2 bevat informatie over het doel en de achtergrond van de Wwft en het toezicht van de AFM met betrekking tot deze wetgeving. Hoofdstuk 3 gaat in op de verplichting van het maken en vastleggen van een risicobeoordeling ten aanzien van witwas- en terrorismefinancieringsrisico's en het opstellen van beleid en procedures. In hoofdstuk 4 komt een aantal verplichtingen ten aanzien van de inrichting van de bedrijfsvoering aan de orde, zoals het inrichten van een compliance- en auditfunctie. In hoofdstuk 5 wordt de verplichting tot het uitvoeren van cliëntenonderzoek toegelicht. Hoofdstuk 6 gaat in op de verplichting van het melden van ongebruikelijke transacties. Hoofdstuk 7 dekt vastlegging en bewaarplicht, ook met betrekking tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Daarnaast worden de plicht tot het volgen van (periodieke) opleidingen en de plicht om medewerkers door te lichten behandeld. In hoofdstuk 8 worden nadere sectorspecifieke aandachtspunten uitgewerkt. Tot slot wordt in hoofdstuk 9 de Sanctiewet behandeld, waarbij aandacht wordt besteed aan de verplichtingen op grond van die wet en de wijze waarop een instelling hieraan kan voldoen.

Deel I: Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

2. Wetgeving en toezicht

2.1 Doel en achtergrond van de Wwft

De Wwft heeft als doel witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Witwassen houdt in dat illegaal verkregen vermogen legaal wordt gemaakt, zodat de illegale herkomst niet langer zichtbaar is. Er is sprake van terrorismefinanciering als vermogen wordt gebruikt om terroristische activiteiten mogelijk te maken en van proliferatiefinanciering wanneer het gaat om het financieren van het produceren, verkrijgen, transporteren, etc. van massavernietigingswapens.⁴

De Wwft is per 1 augustus 2008 in werking getreden en implementeert de Europese richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, zoals laatstelijk gewijzigd op 20 mei 2020⁵ (de anti-witwasrichtlijn, AMLD). De anti-witwasrichtlijn dient ter implementatie van de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF).⁶

Het regelgevend kader voor het beheersen van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering is risicogebaseerd. Dit betekent dat instellingen de maatregelen dienen toe te passen die de wet voorschrijft, maar dat zij de intensiteit waarmee zij dat doen afstemmen op de risico's die bepaalde type cliënten, producten, diensten, transacties en leveringskanalen alsook landen of geografische gebieden met zich meebrengen. De AFM hanteert, in lijn met de standaarden van de FATF, AMLD en Wwft, de verwachting dat instellingen passende maatregelen inzetten om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen.

2.2 Toezicht AFM

De AFM is in Nederland de verantwoordelijke toezichthouder voor het Wwft-toezicht op beleggingsondernemingen, (beheerders van) beleggingsinstellingen, icbe's, financiële dienstverleners voor zover deze financiële dienstverleners bemiddelen in levensverzekeringen en financiële dienstverleners die gebruik maken van het Nationaal Regime (en daardoor als beleggingsonderneming kwalificeren), alsmede bijkantoren en dochterondernemingen in Nederland van dit soort instellingen met een zetel buiten Nederland. Al deze instellingen hebben een zelfstandige verantwoordelijkheid om aan de eisen uit de Wwft te voldoen.

De AFM is op grond van artikel 1d, derde lid, Wwft tevens belast met het toezicht op de naleving van de Verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Europese Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG.

De AFM houdt ook toezicht op de naleving van de Wwft BES. De AFM heeft een specifieke handleiding met betrekking tot de Wwft BES opgesteld.⁷

⁴ Zoals vastgelegd als doel van de FATF: <https://www.fatf-gafi.org/en/pages/Private-sector.html>

⁵ Zie <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/preventing-abuse-of-the-financial-system-for-money-laundering-and-terrorism-purposes.html>

⁶ Zie <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

⁷ <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2019/okt/bes-wwft-handleiding>

De AFM kent een risicogebaseerde aanpak in haar toezicht; toezichtprioriteiten worden bepaald en gebaseerd op integriteitsrisico's.

De AFM toetst of de risicogebaseerde aanpak van de Wwft-instellingen conform de Wwft plaatsvindt. Het is denkbaar dat instellingen risico's in vergelijkbare gevallen verschillend inschatten; in alle gevallen dient de risicoselectie van Wwft-instellingen op non-discriminatoire gronden plaats te vinden.⁸

2.3 Toezicht op grensoverschrijdende dienstverlening

Buitenlandse instellingen kunnen activiteiten verrichten in Nederland, bijvoorbeeld door het grensoverschrijdend verlenen van diensten of het vestigen van een bijkantoor in Nederland. Voor sommige activiteiten moeten zij de Wwft naleven.

Inkomende bijkantoren/dienstverlening in Nederland

De AFM houdt (onder meer) toezicht op de bijkantoren in Nederland van beleggingsondernemingen, beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's, en financiële dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen met een zetel buiten Nederland.⁹

Instellingen zonder bijkantoor in Nederland, maar met een zetel in een EU-lidstaat, moeten bij het grensoverschrijdend verlenen van (financiële) diensten naar Nederland, zich houden aan de in het land van herkomst geldende anti-witwasregelgeving. De toezichthouder in de betreffende EU-lidstaat houdt het toezicht.

Ten aanzien van beleggingsinstellingen, icbe's, beleggingsondernemingen en financiële dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen met zetel in derde landen, die naar Nederland grensoverschrijdende diensten verlenen, houdt de AFM toezicht.

Uitgaande bijkantoren/dienstverlening in buitenland

Als een in Nederland gevestigde instelling een bijkantoor of dochteronderneming opent in een andere EU-lidstaat, wordt verwacht dat de in Nederland gevestigde instelling erop toeziet dat haar vestigingen de anti-witwasregelgeving van de ontvangende lidstaat naleven.¹⁰ De AFM houdt ook toezicht op deze verplichting.

Als een in Nederland gevestigde instelling een bijkantoor of dochteronderneming opent in een derde land, dan is die instelling verplicht om te controleren of de anti-witwasregelgeving in dat derde land minder verstrekkend is dan de Wwft. Als dit het geval is, dan moet de instelling ervoor zorgen dat haar bijkantoor of haar dochteronderneming voldoet aan de Wwft.¹¹ De AFM houdt toezicht op de naleving van deze verplichting van instelling en daarmee op uitgaande bijkantoren die zijn gevestigd in derde landen.

⁸ Algemene Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), Ministerie van Financiën & Ministerie van Justitie en Veiligheid (April 2024)

⁹ Artikel 1a, derde lid, onder k Wwft en artikel 1d, eerste lid, onder b Wwft.

¹⁰ Zie artikel 2 Wwft, artikel 2f Wwft en *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 42-43.

¹¹ Artikel 2 Wwft.

3. Beoordeling van risico's en beschikken over beleid

Instellingen dienen een beoordeling van de eigen risico's op witwassen en financieren van terrorisme op te stellen, vast te leggen en actueel te houden. Deze risicobeoordeling ligt ten grondslag aan de ontwikkeling van het beleid, procedures en maatregelen, om de geïdentificeerde risico's te beperken en effectief te beheersen.

3.1 Risicobeoordeling

Op grond van artikel 2b Wwft dient een instelling te beschikken over een risicobeoordeling en de resultaten van de risicobeoordeling vast te leggen en actueel te houden. Het analyseren van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme is een eerste stap in de ontwikkeling van beleid, procedures en maatregelen, ter beheersing van de risico's op witwassen en terrorisme- financiering. Bij de risicogebaseerde benadering vormt de risicobeoordeling het uitgangspunt. Bij een risicobeoordeling analyseert de instelling de inherente witwas- en terrorismefinancieringsrisico's die zich kunnen voordoen ten aanzien van risicofactoren die verband houden met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden.¹² Analyseren houdt in het bepalen van de kans, impact, bruto risico, risk appetite ('risicobereidheid'), en beheersingsvermogen per risico. Dan pas kan de gap tussen het netto risico en risicobereidheid worden bepaald om te zien of een instelling bereid is om de geïdentificeerde risico's te beperken en beheersen.¹³ De instelling beoordeelt de effectiviteit van de beheersmaatregelen die tegenover deze inherente risico's staan, waarna het netto risico en de hiaten in de bestaande beheersmaatregelen kunnen worden bepaald. Aan de hand hiervan moet worden bekeken welke aanvullende maatregelen getroffen moeten worden.

De instelling dient de resultaten van het vaststellen en beoordelen van haar risico's vast te leggen, waaruit blijkt wat de uitkomsten van de risicobeoordeling zijn en welke aanvullende maatregelen getroffen zullen worden. Van een instelling wordt verwacht dat zij op een continue basis haar organisatie doorlicht ten einde te beoordelen in welke gevallen en bij welke bedrijfsonderdelen er risico's op witwassen en financieren van terrorisme bestaan. Er is sprake van een cyclisch proces. Op gezette tijden en naar aanleiding van wijzigingen in bijvoorbeeld de dienstverlening of bedrijfsvoering van een instelling, zal door de instelling moeten worden beoordeeld of haar risicobeoordeling nog actueel is. Hoe vaak en op welke momenten de risicobeoordeling wordt herzien is afhankelijk van de bedrijfsvoering (met factoren als omloopsnelheid cliënten, transacties, introductie van nieuwe producten/dienstverleningen) en de mate waarin externe ontwikkelingen plaatsvinden (zoals geopolitieke ontwikkelingen of wijzigingen in wetgeving). Ook incidenten of media aandacht kunnen aanleiding zijn om de risicobeoordeling bij te werken.

Op verzoek moet de – geactualiseerde - vastlegging van de risicobeoordeling aan de AFM getoond kunnen worden. Het is mogelijk dat een instelling ontheffing krijgt van de toezichthouder als de instelling behoort tot

¹² Artikel 2b Wwft. Zie ook bijlage III bij de herziene vierde anti-witwasrichtlijn: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32015L0849>

¹³ Zie hoofdstuk 7.1 (Vastlegging) voor nadere informatie inzake het vastleggen van overwegingen die worden gemaakt door de instelling.

een sector waarvan de inherente specifieke risico's op witwassen en financieren van terrorisme duidelijk en inzichtelijk zijn.¹⁴

Clïëntrisico

De instelling heeft bij het in kaart brengen van het clïëntrisico de vrijheid om haar eigen afweging te maken. Wel zijn er categorieën die een hoger inherent risico met zich mee kunnen brengen en die ertoe kunnen leiden dat de instelling aanvullende maatregelen dient te treffen. Hierbij valt te denken aan cliënten met een ingewikkelde eigendoms- en zeggenschapsstructuur, 'high-net worth individuals', instellingen die niet onderworpen zijn aan een vorm van toezicht, en cliënten met beroepen waarvoor geldt dat er een nauwe verwantschap bestaat met witwassen en fraude. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan cliënten die werkzaam zijn in branches waar veel contant geld beschikbaar is (bijvoorbeeld in de horeca, massagesalons, schroothandel). De branche waarin een cliënt werkzaam is, is slechts een van de factoren die de instelling dient te wegen in de bepaling van de clïëntrisico. Dit betekent niet dat alle cliënten in de betreffende sector een hoog risicoprofiel dient te worden toegekend of dat cliënten in andere sectoren geen hoog risico hebben. Verder kan worden gedacht aan cliënten die hun transacties in ongebruikelijke omstandigheden (laten) uitvoeren. Het gaat dan om bijvoorbeeld frequente en onverklaarbare overstappen naar andere instellingen, onverklaarbare verschuivingen tussen rekeningen in verschillende geografische locaties.¹⁵

Product-, dienst- en transactierisico

Ook bij het bepalen van product-, dienst- en transactierisico's heeft de instelling de vrijheid om haar eigen afweging te maken. Bij de bepaling van dergelijke risico's kan een instelling onder meer denken aan investeringen in moeilijk waardeerbare goederen (kunst, antiek, whisky, vastgoed), vermogensbeheer met private banking kenmerken, transacties uitgevoerd door middel van private bilaterale overeenkomsten, nieuwe of vernieuwende producten/diensten en technologieën, crypto-producten, non-fungible tokens (NFT) of producten met een ongebruikelijke complexiteit. Ook het samenwerken met andere financiële instellingen die zich in een risicoland bevinden (bijvoorbeeld feeder funds in offshore gebieden) kan als hoger risico worden geïdentificeerd. Indien er sprake is van hoog risico dient de instelling de procedures en maatregelen daarop aan te passen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan differentiatie wat betreft opleiding. Als een bepaalde afdeling binnen een instelling zich bezighoudt met risicovolle producten of diensten, kunnen medewerkers extra en specifieke trainingen krijgen. Ook zijn hierbij risico's die voortvloeien uit de combinatie van cliënt en product/dienst relevant. De instelling moet deze cliënt-product/dienst combinatie meenemen bij het indelen van de cliënt in een risicocategorie en bij het monitoren van de relatie.

Leveringskanaalrisico

Bij het bepalen van het leveringskanaalrisico kan gedacht worden aan het gebruik van (buitenlandse) intermediairs en de vraag of het contact met cliënten fysiek plaatsvindt of dat er digitaal contact met cliënt plaatsvindt. Indien de instelling cliënt niet fysiek ziet of spreekt, zal zij andere middelen in moeten zetten om een goed beeld te kunnen krijgen van cliënt, om zo eventuele risico's goed in te kunnen schatten.¹⁶

¹⁴ Artikel 2a, derde lid, Wwft.

¹⁵ In hoofdstuk 5.1 wordt het proces van het cliëntenonderzoek verder toegelicht.

¹⁶ Zie paragraaf 5.8 Verscherpt onderzoek.

Landenrisico

De instelling dient het verscherpte cliëntenonderzoek uit te voeren indien de staat waar de cliënt woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft op grond van artikel 9 van de herziene vierde anti-witwasrichtlijn door de Europese Commissie is aangewezen als staat met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme.¹⁷ Het overzicht van staten die zijn aangewezen door de Europese Commissie als staten met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme kunt u vinden op de [website van de Europese Commissie](#). Verder houdt de instelling ook rekening met andere landen en gebieden die een hoog risico kunnen opleveren. De instelling dient hierbij in elk geval rekening te houden met publicaties van FATF waarin zij verschillende risicolanden en -gebieden identificeert die in onvoldoende mate een systeem ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering hebben opgezet. De publicaties zijn te vinden op de website van FATF en worden jaarlijks in februari, juni en oktober herzien (indien daar aanleiding voor is). Ook landen waartegen de VN of de EU (financiële) sancties hebben uitgevaardigd, worden als hoog risicolanden beschouwd. Een instelling heeft bij het inschatten van het landenrisico de vrijheid om haar eigen afweging te maken. Een indicatie kan zijn als landen of geografische gebieden door onafhankelijke bronnen zijn geïdentificeerd als hoog niveau van corruptie of andere criminele activiteiten (bijvoorbeeld op basis van de Corruption Perception Index van Transparency International¹⁸). Van instellingen wordt verwacht dat zij op de hoogte zijn van de inhoud van deze publicaties en gepaste maatregelen treffen indien dat nodig mocht zijn.

Onacceptabel risico

Doorgaans stellen instellingen vooraf vast wat hun *integrity risk appetite* ('risicobereidheid') is met betrekking tot de risico's die de instelling wel of niet bereid is te accepteren. De risicobereidheid speelt een belangrijke rol bij het analyseren van de integriteitsrisico's. Instellingen moeten ook beleid opstellen en vastleggen voor het geval er sprake is van cliënten die een onacceptabel risico vormen. Als er sprake is van onacceptabele risico's, mag de instelling de cliënt (op basis van haar beleid) niet accepteren dan wel moet¹⁹ zij waar nodig de bestaande relatie met de cliënt beëindigen.²⁰ Om te waarborgen dat op een adequate manier afscheid kan worden genomen van bestaande cliënten, stelt de instelling een cliënt exit beleid op. Hierin geeft zij aan onder welke omstandigheden en volgens welke procedures en termijn de relatie met de cliënt wordt beëindigd.

Enkele voorbeelden van onacceptabele risico's zijn:

- (potentiële) relaties die op Sanctielijsten voorkomen;
- shellbanks (banken die geen fysieke aanwezigheid hebben in het land waar ze gevestigd zijn maar wel een vergunning hebben);
- rechtspersonen met een ondoorzichtige organisatiestructuur (vooral als met deze structuur beoogd wordt belastingen te ontduiken);
- natuurlijke personen van wie en rechtspersonen waarvan het vermoeden bestaat dat ze betrokkenheid hebben bij een criminele organisatie;
- cliënten die anoniem wensen te blijven dan wel valse identiteitsgegevens verstrekken;

¹⁷ [Anti-money laundering: the Commission updates its list of high-risk third-country jurisdictions to strengthen the international fight against financial crime - European Commission \(europa.eu\)](#)

¹⁸ <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

¹⁹ Indien een instelling met betrekking tot de zakelijke relatie niet kan voldoen aan artikel 3, eerste tot vierde lid en veertiende lid, onderdeel a, Wwft dan beëindigt de instelling de zakelijke relatie (artikel 5, derde lid, Wwft).

²⁰ Voor nadere duiding over het beëindigen van zakelijke relaties: [EBA Guidelines on Policies and Controls for the Effective Management of ML/TF Risks when providing access to financial services](#)

- cliënten die de wettelijk vereiste informatiedocumenten weigeren te verstrekken;
- professionele tegenpartijen die niet over de vereiste vergunningen beschikken, zogenaamde illegale financiële ondernemingen. NB: Zowel AFM als DNB beschikken over openbare registers waarin de toegelaten financiële instellingen zijn opgenomen. Hierin kan worden nagegaan of een instelling over een vergunning of registratie beschikt.

Opzet van de risicobeoordeling

De stappen die de instelling neemt om inherente witwas- en terrorismefinancieringsrisico's binnen haar bedrijf te identificeren en te beoordelen, moeten evenredig zijn met de aard en omvang van de instelling. Indien een instelling geen complexe producten of diensten aanbiedt en een beperkte of geen internationale blootstelling heeft, hoeft de risicobeoordeling niet al te ingewikkeld of geavanceerd te zijn.

Beheerders van beleggingsinstellingen kunnen de risicobeoordeling op grond van de Wwft opnemen in hun systematische integriteitsrisicoanalyse (SIRA) die bij of krachtens de Wft²¹ reeds gemaakt moet worden. Voor beleggingsondernemingen en financiële dienstverleners bestaat de expliciete verplichting tot het hebben van een SIRA niet bij of krachtens de Wft, maar zij dienen wel op grond van de Wwft een risicobeoordeling op te stellen.

Belangrijk bij het opstellen van een risicobeoordeling is dat de risico's niet te algemeen worden geformuleerd en zijn toegespitst op de aard en de omvang van de instelling. Met behulp van risicoscenario's (beschrijvingen van mogelijke gebeurtenissen die kunnen leiden tot integriteitsrisico's), de kans dat deze scenario's zich voordoen, en de impact daarvan, kan de instelling een grondige risicobeoordeling opstellen. In een risicobeoordeling wordt bijvoorbeeld niet het algemene potentiële risico van PEP's (*Politically Exposed Person*) beschreven, maar wordt ingegaan op de vraag of de instelling PEP's in haar cliëntenbestand heeft, en zo ja, of dit binnenlandse of buitenlandse PEP's zijn, en welke specifieke risico's dit met zich meebrengt. De risico's dienen voorts realistisch te worden ingeschat door de onderneming en niet standaard, zonder motivatie, op 'laag' ingeschat.

3.2 Beleid en procedures

Op grond van artikel 2c Wwft dienen instellingen over gedragslijnen, procedures en maatregelen te beschikken om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen, passend bij de aard en omvang van de onderneming. De risico's zijn inzichtelijk gemaakt door de risicobeoordeling van de instelling (ex artikel 2b Wwft). Naast de eigen risicobeoordeling moeten ook de supranationale risicobeoordeling (SNRA)²² en nationale risicobeoordeling (NRA)²³ bij het beleid worden betrokken. De SNRA wordt opgesteld door de Europese Commissie. Daarin worden specifieke, grensoverschrijdende bedreigingen die van invloed zouden kunnen zijn op de interne markt van de Europese Unie in kaart gebracht. Daarnaast verrichten lidstaten een nationale risicobeoordeling om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme in de betreffende lidstaat vast te stellen.

De personen die het dagelijks beleid van de instelling bepalen dienen de gedragslijnen, procedures en maatregelen goed te keuren.

²¹ Artikel 17 BGfo, Artikel 115q BGfo

²² De SNRA 2022 is hier te vinden: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0554

²³ Grootste witwas- en terrorismefinanciering-risico's in Nederland in kaart gebracht | Nieuwsbericht | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Het beleid dient met regelmaat aan toetsing te worden onderworpen, mede op basis van de actualisering van risicobeoordeling van de instelling, de SNRA en de NRA. Bij toetsing gaat de instelling na of de beheersmaatregelen effectief zijn, zodat deze de risico's beperken en beheersen. Daarbij gaat de instelling ook na of er sprake is van veranderingen in de risico's, waardoor aanpassing van de beheersmaatregelen nodig kan zijn. De instelling legt de toetsing vast.

Het beleid moet worden uitgewerkt in heldere, eenvoudig toegankelijke procedures voor onder meer het opstellen van het risicoprofiel van cliënten op grond waarvan cliënten in risicocategorieën worden ingedeeld, voortdurende controle en controles ten aanzien van PEP's. Ook bevat het beleid een duidelijke beschrijving en toekenning van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de onderneming. De bewaarplicht, gegevensbescherming, opleiding en doorlichtplicht dienen ook te worden opgenomen in het beleid.²⁴

3.3 Groepsbeleid en procedures

Als een in Nederland gevestigde instelling een bijkantoor of dochteronderneming opent in een derde land (dus buiten Europa), dan is die instelling verplicht om te controleren of de anti-witwasregelgeving in dat derde land minder verstrekkend is dan de Wwft. Als dit het geval is, dan moet zij ervoor zorgen dat haar bijkantoor of haar dochteronderneming toch voldoet aan de Wwft. De instelling is daarvoor verplicht om groepsbeleid en procedures op te stellen voor de naleving van de Wwft die gelden voor de gehele groep, dus ook voor de vestigingen in een derde land. Daarnaast zorgen deze instellingen ervoor dat het groepsbeleid en de procedures effectief worden toegepast.²⁵

²⁴ Artikel 2c, tweede lid, Wwft.

²⁵ Zie artikel 2e en 2f Wwft.

4. Inrichting bedrijfsvoering

Instellingen dienen een van de personen die het dagelijks beleid van de instelling bepalen aan te wijzen als verantwoordelijk voor de naleving door de instelling van de Wwft. Deze aangewezen dagelijks beleidsbepaler moet binnen de instelling verantwoordelijk zijn voor het toezien op de naleving van de Wwft. De gedragslijnen, procedures en maatregelen worden goedgekeurd door de personen die het dagelijks beleid van een instelling bepalen. Verder zijn instellingen verplicht om, voor zover dit evenredig is aan de aard en de omvang van de instelling, te voorzien in de invulling van een compliancefunctie.²⁶

Bij 'aard en omvang' gaat het om een combinatie van factoren, dus niet alleen om de grootte van de instelling naar aantal medewerkers, maar ook bijvoorbeeld om beheerd vermogen, aantal cliënten, aantal buitenlandse of risicovolle cliënten, soorten producten/dienstverlening, en het gebruik van geavanceerde systemen, bijvoorbeeld artificieel intelligence (AI). Een beleggingsonderneming met twee medewerkers, maar met enkel zeer risicovolle buitenlandse cliënten zal bijvoorbeeld een compliance functie in moeten richten, terwijl dat voor eenzelfde beleggingsonderneming met enkel Nederlandse laag risico cliënten niet voor de hand ligt. Het is mogelijk om de compliancefunctie (geheel of gedeeltelijk) uit te besteden.²⁷

De compliancefunctie is gericht op het controleren van de naleving van wettelijke regels en interne regels die de instelling zelf heeft opgesteld. Het ligt voor de hand dat de toetsing en het actualiseren van de risicobeoordeling en beleid door de compliancefunctie wordt uitgevoerd. Het is de taak van de persoon die is belast met de compliancefunctie dat ongebruikelijke transacties worden gemeld en de benodigde informatie aan de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL) wordt verstrekt.²⁸ Dit ziet puur op het doen van de melding en het verstrekken van informatie, en betekent niet dat het doen van de melding niet kan worden afgestemd met anderen, zoals de beleidsbepaler(s). Overigens zal het aanmerken van een transactie als ongebruikelijk doorgaans (ook) de verantwoordelijkheid zijn van de eerstelijns functie (de medewerkers verantwoordelijk voor de uitvoering van de dienstverlening van de instelling).

Indien het evenredig is aan de aard en omvang van de instelling, moet worden voorzien in een onafhankelijke auditfunctie. Voor de toepassing van de Wwft dient de auditfunctie de naleving van de Wwft door de instelling, alsmede de uitoefening van de compliancefunctie, op onafhankelijke wijze te controleren. De auditfunctie kan (geheel of gedeeltelijk) worden uitbesteed.²⁹

Tot slot dient een instelling over procedures te beschikken die haar werknemers, of personen in een vergelijkbare positie in staat stellen om een overtreding van de Wwft intern te melden. Deze procedures moeten voorzien in een onafhankelijke en anonieme wijze voor het doen van meldingen.³⁰ Naast het bovenstaande biedt de AFM de mogelijkheid om misstanden bij het Meldpunt Financiële Markten te melden.³¹

²⁶ Artikel 2d Wwft.

²⁷ Kamerstukken II 2017-2018, 34808, nr. 3, p. 44.

²⁸ Artikel 2d Wwft, derde lid.

²⁹ Kamerstukken II 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 17

³⁰ Artikel 20a Wwft.

³¹ <https://www.afm.nl/nl-nl/contact/meldpunt-financiele-markten>.

5. Het cliëntenonderzoek

In dit hoofdstuk worden de verschillende facetten van het doen van cliëntenonderzoek belicht.

Als eerste wordt een algemene toelichting gegeven op de verplichting tot het doen van cliëntenonderzoek (paragraaf 5.1). Paragraaf 5.2 gaat in op de identificatie en verificatie van de identiteit van de (UBO's van) cliënt en de documenten die daarvoor gebruikt kunnen worden. Ook het UBO-begrip, het begrip 'Pseudo-UBO' en het UBO-register komen aan de orde. Paragraaf 5.3 behandelt het vaststellen en vastleggen van het doel en de aard van de zakelijke relatie. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de voortdurende controle op cliënt en de verrichte transacties, waarbij aan de orde komen: het monitoren van transacties, (periodieke) reviews en – zo nodig – het vaststellen en vastleggen van de bron van de middelen. Paragraaf 5.5 behandelt het introduceren van cliënten door een Wwft-instelling en paragraaf 5.6 het uitbesteden van cliëntenonderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijkheid van vereenvoudigd cliëntenonderzoek en de voorwaarden die daarvoor gelden (paragraaf 5.7). Hierbij wordt ook ingegaan op het cliëntenonderzoek bij beursvennootschappen. Tot slot wordt toegelicht wanneer verscherpt cliëntenonderzoek geboden is en aan welke eisen deze vorm van cliëntenonderzoek dient te voldoen (paragraaf 5.8). Hierbij wordt speciale aandacht besteed aan:

- beheersmaatregelen bij het doen van verscherpt cliëntenonderzoek en voorbeelden daarvan;
- de mogelijkheid om innovatieve oplossingen in te zetten en de voorwaarden die daarvoor gelden;
- hoog risico landen;
- het PEP-begrip en de wijze waarop het verscherpt cliëntenonderzoek dient te worden ingericht;
- het begrip 'correspondentrelatie' en de wijze waarop het verscherpt cliëntenonderzoek dient te worden ingericht.

5.1 Cliëntenonderzoek

De Wwft schrijft voor dat een instelling een cliëntenonderzoek moet uitvoeren voordat zij een zakelijke relatie aangaat.³² De achtergrond hiervan is dat instellingen alleen relaties aan moeten gaan met of transacties uitvoeren voor personen die de integriteit en reputatie van de instelling niet kunnen schaden. Instellingen kunnen ook een derde partij inschakelen om te helpen met cliëntenonderzoek (hierna 'uitbesteding', zoals beschreven in artikel 10 Wwft³³). Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in staat om:

- de cliënt te identificeren;
- diens identiteit te verifiëren;
- de UBO van de cliënt te identificeren en diens identiteit te verifiëren op basis van redelijke maatregelen;
- doel en beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen;

³² Artikel 3, eerste en vijfde lid, Wwft.

³³ Zie ook paragraaf 5.6.

- de zakelijke relatie en zijn transacties te monitoren, met indien nodig onderzoek naar de bron van de middelen die bij de relatie of de transactie gebruikt worden;
- vast te stellen of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt daartoe bevoegd is en deze persoon te identificeren en diens identiteit te verifiëren.

In artikel 4 van de Uitvoeringsregeling Wwft wordt een aantal documenten genoemd die gebruikt kunnen worden voor de verificatie van de identiteit van de cliënt.

Het begrip ‘cliënt’ is ruim gedefinieerd in de Wwft. Een cliënt is in artikel 1, eerste lid, Wwft gedefinieerd als een ‘natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan of die een transactie laat uitvoeren’. Een instelling kan een incidentele cliënt krijgen of een langdurige zakelijke relatie aangaan. Het begrip ‘zakelijke relatie’ is gedefinieerd als ‘zakelijke, professionele, of commerciële relatie tussen een instelling en een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, die verband houdt met de professionele activiteiten van die instelling en waarvan op het tijdstip dat het contact wordt gelegd, wordt aangenomen dat deze enige tijd zal duren’. Deze ruime definitie betekent dat ook relaties met professionele tegenpartijen in het kader van de kernactiviteiten van de instelling onder de Wwft vallen. Tot de professionele activiteiten behoren de activiteiten van een instelling die bijvoorbeeld onder de vergunning vallen. In hoofdstuk 8 zijn per type instelling voorbeelden hiervan gegeven. Naast de cliënt kunnen instellingen ook in contact komen met andere partijen die te maken hebben met de cliënt, financiële dienst of transactie. Een daarvan is de vertegenwoordiger van de cliënt. Wanneer een persoon zich presenteert als de vertegenwoordiger van een cliënt, is het van belang dat de instelling verifieert dat deze persoon vertegenwoordigingsbevoegd is. De identiteit van de vertegenwoordiger moet ook worden geverifieerd.

Als een cliënt ten behoeve van een andere persoon handelt, dan kwalificeert deze andere persoon ook als een cliënt en gelden de verplichtingen met betrekking tot cliëntenonderzoek omschreven in de Wwft ook voor deze persoon.³⁴

Instellingen mogen het cliëntenonderzoek in belangrijke mate risicogebaseerd invullen. De intensiteit van de maatregelen die de instelling in het kader van cliëntenonderzoek treft, kan worden afgestemd op het risico op witwassen en terrorismefinanciering van de specifieke zakelijke relatie. Dit betekent echter niet dat het achterwege mag worden gelaten. De instelling stelt met behulp van het cliëntenonderzoek een risicoprofiel vast van de cliënt. Hierbij legt de instelling de verzamelde cliënt gegevens vast en bepaalt de instelling of de cliënt binnen haar risicotolerantie past. Dit bepaalt dan of de cliënt wordt geaccepteerd of geweigerd.

Op basis van de risicogevoeligheid van een cliënt, transactie, product of dienst dient een instelling te bepalen hoe verstrekkend die maatregelen zijn. Hierbij houdt de instelling ook rekening met het doel van een rekening of een relatie, de omvang van de activa die door een cliënt worden gedeponneerd of de omvang van de gesloten transacties, en de regelmaat of de duur van de zakelijke relatie.

Het is wel belangrijk om op te merken dat niet alle klanten die actief zijn in een sector met een hoger integriteitsrisico per definitie een hoog risicoprofiel toegekend moeten worden, en omgekeerd ook dat een klant die actief is in een sector met een lager integriteitsrisico's niet per definitie een laag risicoprofiel toegekend kan

³⁴ Artikel 3, tweede lid, onder f Wwft

worden. Dit geldt ook voor klanten in landen met hogere of lagere risicoprofielen. De risicoclassificatie is klantspecifiek en moet holistisch vastgesteld worden op basis van alle aanwezige risicofactoren.

Instellingen kunnen ook gebruik maken van referentiegroepen om te bepalen wat het risicoprofiel van een cliënt is. Een instelling bakent haar eigen referentiegroepen af door gebruik te maken van bepaalde overeenkomende kenmerken van haar cliënten, bijvoorbeeld sectoren, rechtsvormen, leeftijden, natuurlijke personen, transactiegedrag, inkomen, landen, et cetera. De instelling kan deze referentiegroepen zelf definiëren. Indien transactiemonitoring toont dat een client heeft afgeweken van de referentiegroep, is dit een reden voor de instelling om een review te doen. In de praktijk zullen niet alle cliënten in een referentiegroep passen. De instelling dient te kunnen aantonen op welke wijze de risico's op witwassen en terrorismefinanciering van het type cliënt, zakelijke relatie, product, dienst of transactie bij het cliëntenonderzoek zijn betrokken.³⁵

De cliënt is fysiek niet aanwezig

In bijlage III van de vierde anti-witwasrichtlijn zijn 'zakelijke relaties op afstand of transacties op afstand, zonder sommige garanties, zoals elektronische handtekeningen' als hoger risico aangeduid. Een instelling houdt in haar risicobeoordeling in ieder geval rekening met deze risicofactor. Indien een cliënt niet fysiek aanwezig is, kunnen instellingen verificatie op afstand toepassen door middel van innovatieve technologieën. Hierbij dienen zij tenminste rekening te houden met de volgende risicofactor in bijlage III van de vierde anti-witwasrichtlijn: "nieuwe producten en nieuwe zakelijke praktijken, daaronder begrepen nieuwe leveringsmechanismen, en het gebruik van nieuwe of in ontwikkeling zijnde technologieën voor zowel nieuwe als reeds bestaande producten."

De instelling houdt er rekening mee dat acceptatie op afstand niet betekent dat deze cliënt per definitie hoog risico is.

5.2 Identificatie en verificatie van de identiteit van de (UBO's van de) cliënt

Het cliëntenonderzoek bestaat onder andere uit het identificeren van de cliënt en het verifiëren dat de opgegeven identiteit overeenkomt met de werkelijke identiteit. Tijdens het onderzoek kijkt de onderneming of een cliënt voor zichzelf optreedt of voor een ander, waarbij het belangrijk is om alert te zijn op het eventuele gebruik van stromannen. Indien de cliënt voor een ander optreedt, dient de ander ook aan het cliëntenonderzoek te worden onderworpen.

Bij de identificatie van de cliënt kan worden afgegaan op de door de cliënt verstrekte gegevens, bijvoorbeeld door het laten invullen van een (web)formulier. De minimumvereiste informatie over de cliënt om adequaat cliëntenonderzoek te kunnen verrichten is: voornamen en achternaam, geboortedatum, woonadres en woonplaats, gegevens of kopie van het identiteitsbewijs waarmee de identiteit geverifieerd is (type identiteitsbewijs, nummer, datum en plaats van uitgifte).³⁶ Deze gegevens zijn ook nodig van degene die namens een natuurlijke persoon optreedt.

Verifiëren van de identiteit is het vaststellen dat de opgegeven identiteit overeenkomt met de werkelijke identiteit. Toegestane middelen om de identiteit te verifiëren zijn, bij natuurlijke personen³⁷:

³⁵ Artikel 3, achtste en negende lid, Wwft.

³⁶ Artikel 33, tweede lid, Wwft.

³⁷ Artikel 4 Uitvoeringsregeling Wwft.

- een geldig paspoort, identiteitskaart, rijbewijs;
- een geldige identiteitskaart of rijbewijs uit een lidstaat;
- reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen;
- vreemdelingendocumenten;
- een voldoende betrouwbaar identificatiemiddel.³⁸

Van documenten die niet afkomstig zijn van overheidsinstanties of rechterlijke instanties, zoals studentenpassen, werknemerspassen en afschriften van bijvoorbeeld nuts- of telecombedrijven, staat niet vast dat daaraan adequate identificatie en verificatie aan vooraf is gegaan. Deze documenten volstaan daarom over het algemeen niet om de identiteit te verifiëren.

Elektronische identificatie (eID) middelen kunnen worden gebruikt voor identificatie doeleinden als ze voldoende betrouwbaar zijn. Dit is het geval voor eID middelen met betrouwbaarheidsniveau “hoog” of “substantieel”. Deze betrouwbaarheidsniveaus worden vastgelegd in de EU Verordening betreffende elektronische identificatie.³⁹

In de Richtsnoeren ‘Identificatie en verificatie van persoonsgegevens’ van de Autoriteit Persoonsgegevens, staat opgenomen dat een financiële instelling – als bewijs van de identificatieverplichting (reconstructieplicht) – ook een kopie⁴⁰ van het gecontroleerde identiteitsdocument kan vastleggen. Dat hoeft overigens niet: de onderneming kan volstaan met het vastleggen van bepaalde gegevens zoals die uit het document blijken, bijvoorbeeld door deze over te schrijven. Op grond van de Wwft, artikel 33, bestaat er geen verplichting om het Burgerservicenummer (BSN) vast te leggen. Een instelling moet de identiteitsgegevens van de cliënt vragen en deze gegevens ook controleren, vastleggen, en bewaren.⁴¹ Meer informatie over vastleggen en bewaren kan gevonden worden in hoofdstuk 7.

UBO's

De identificatie van de UBO speelt een rol als de cliënt van de instelling een juridische entiteit is. Het moet duidelijk zijn welke natuurlijke persoon - uiteindelijk - achter de juridische entiteit zit. De instelling moet redelijke maatregelen nemen om er zeker van te zijn dat de opgegeven identiteit van de UBO overeenstemt met de werkelijke identiteit alsmede wat de aard en omvang van het gehouden uiteindelijk belang is.

Een instelling neemt redelijke maatregelen om de identiteit van de UBO('s) te verifiëren.⁴² De maatregelen horen passend te zijn bij het risico. Het is van belang dat een instelling weet wie de UBO is en voldoende betrouwbare informatie heeft (passend bij het risico) over de identiteit van de UBO.⁴³

³⁸ <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingalgemeneleidraadwwft/document/7033>

³⁹ EU Verordening Nr. 910/2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG

⁴⁰ Bij het vaststellen van gegevens moeten instellingen voldoen aan de [Algemene verordening gegevensbescherming \(AVG\)](#) (hoofdstuk 7.1) en vereisten van de Autoriteit Persoonsgegevens: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/financien>.

⁴¹ Artikel 33, eerste en tweede lid onder a, Wwft.

⁴² Artikel 3, tweede lid, onder b, Wwft.

⁴³ De [EBA ML/TF Risk Factor Guidelines](#) en [NVB Risk-Based Industry Baseline](#) geven meer toelichting over risico-gebaseerde UBO verificatie.

Een instelling moet de documenten en gegevens die zijn gebruikt voor het cliëntenonderzoek controleren, vastleggen, en bewaren. Voor de UBO zijn dit tenminste het identiteitsgegeven, zoals de voornamen en achternaam alsmede de gegevens en documenten die zijn gebruikt om de identiteit van de UBO (op risicogebaseerde wijze) te verifiëren.⁴⁴

Bij vennootschapsstructuren is het uitgangspunt dat de instelling de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt kent, en ook begrijpt. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij een ingewikkelde structuur bestaande uit vele ondernemingen, de instelling meer inspanning verricht om deze (internationale) structuur van de cliënt te begrijpen dan voor een Nederlandse besloten vennootschap met een directeur-groootaandeelhouder. Dit betekent dat bij complexe structuren via hoog risicolanden ook uittreksels uit het handelsregister van (buitenlandse) KvK van tussenliggende entiteiten nodig zouden kunnen zijn.

De begripsomschrijving van de uiteindelijke belanghebbende staat in artikel 1 Wwft. De twee criteria die van belang zijn om een persoon te kwalificeren als UBO betreffen het houden van het uiteindelijke eigendom of het hebben van de uiteindelijke zeggenschap in een cliënt, via het houden van aandelen, stemrechten, eigendomsbelang of andere middelen. In artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 staat vervolgens een nadere uitwerking welke personen als UBO dienen te worden aangemerkt.

- Voor B.V.'s en N.V.'s is dat de natuurlijke persoon die direct of indirect meer dan 25% van de aandelen, van de stemrechten of van het eigendomsbelang in de vennootschap hebben, dan wel degene die de zeggenschap uitoefent. Beursvennootschappen zijn uitgezonderd van deze 25% regel, meer informatie over UBO's bij beursvennootschappen wordt hieronder weergegeven;
- Voor overige rechtspersonen is dat de natuurlijke persoon die direct of indirect een eigendomsbelang (i.e. het recht op uitkering uit het vermogen of op het overschot na de vereffening) heeft van meer dan 25%, dan wel meer dan 25% van de stemmen kan uitoefenen ingeval van een statutenwijziging, dan wel de feitelijke zeggenschap heeft over de rechtspersoon;
- Voor de V.O.F., maatschap, C.V. en rederij is dat de natuurlijke persoon die direct of indirect een eigendomsbelang heeft van meer dan 25%, dan wel meer dan 25% van de stemmen kan uitoefenen bij besluitvorming bij wijziging van de samenwerkingsovereenkomst, of ter zake van de uitvoering van die overeenkomst (anders dan door daden van beheer);
- In het geval van een kerkgenootschap zijn de UBO's de natuurlijke personen die bij ontbinding van het kerkgenootschap als rechtsopvolger in het statuut van het kerkgenootschap zijn benoemd.⁴⁵

Van een trust (waaronder ook fondsen voor gemene rekening vallen) moeten meer personen als uiteindelijk belanghebbende worden aangemerkt. Het betreft in ieder geval de trustees van een trust, maar ook de oprichter, eventuele protector en de begunstigden van een trust. Voor deze personen geldt niet dat er sprake moet zijn van "meer dan 25%".

Ook natuurlijke personen met een kleiner belang kunnen als uiteindelijk belanghebbende worden aangemerkt, bijvoorbeeld omdat zij op andere wijze de uiteindelijke zeggenschap over een cliënt hebben. De FATF beschrijft meerdere manieren om uiteindelijke zeggenschap te identificeren, bijvoorbeeld 'Beneficial Ownership through Control' waarbij de controle wordt uitgeoefend via benoeming van managementfuncties, kredietinstrumenten,

⁴⁴ Artikel 33, eerste en tweede lid onder b, Wwft.

⁴⁵ Kerkgenootschap, zoals genoemd in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, artikel 3, eerste lid

en andere informele middelen.⁴⁶ Uit de definitie van uiteindelijk belanghebbende volgt dat niet alleen natuurlijke personen die rechtstreeks het uiteindelijke eigendom of de uiteindelijke zeggenschap hebben in een rechtspersoon of onderneming als uiteindelijk belanghebbende moeten worden aangemerkt. Ook indien het uiteindelijk eigendom of de uiteindelijke zeggenschap indirect wordt gehouden, bijvoorbeeld door tussenkomst van een andere rechtspersoon of juridische constructie, zoals een trust of fonds voor gemene rekening, dient een natuurlijke persoon als uiteindelijk belanghebbende te worden aangemerkt. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van een Stichting Administratiekantoor (STAK) waarbij de STAK de juridische gerechtigde (zeggenschap) tot een aandeel of ander actief is en de zeggenschap m.b.t. dat aandeel uitoefent, terwijl de economische gerechtigdheid (financiële rechten zoals het recht op de winst of het liquidatiesaldo) toekomt aan de certificaathouder(s). In het geval van een dergelijke constructie moet de UBO bepaald worden aan de hand van de regels van artikel 3 Wwft Uitvoeringsbesluit die gelden voor die betreffende (top)entiteit.

UBO's bij beursvennootschappen

De hiervoor genoemde “25% regel” voor B.V.’s en N.V.’s geldt niet voor de beursvennootschap die onderworpen is aan openbaarmakingsvereisten die een toereikende transparantie van eigendomsinformatie waarborgen. Het gaat om openbaarmakingsvereisten als bedoeld in de Transparantierichtlijn of gelijkwaardige internationale standaarden. Omdat op deze beursvennootschappen reeds openbaarmakingsvereisten van toepassing zijn, en dus eigendomsinformatie en daarmee de UBO’s openbaar gemaakt worden, wordt het in deze gevallen niet nodig geacht de relevante natuurlijke personen nogmaals als uiteindelijk belanghebbende aan te merken. De Wwft en onderliggende regelgeving geven dus géén categorieën van natuurlijke personen die - in ieder geval - (op voorhand) moeten worden aangemerkt als UBO bij beursvennootschappen die zijn onderworpen aan de openbaarmakingsvereisten. Er wordt met andere woorden geen vervangende objectieve maatstaf (zoals de 25%-regel) gegeven.

Het is echter mogelijk dat een beursgenoteerde cliënt een UBO heeft. Alleen als (1) de cliënt beursgenoteerd is, of een 100% dochtermaatschappij van een beursgenoteerde vennootschap is, (2) de cliënt onderworpen is aan openbaarmakingsvereisten (of vergelijkbare internationale standaarden) en (3) de voorgenoemde openbaarmakingsverplichtingen gelden voor de gehele entiteit/aandelenkapitaal, hoeft de instelling geen (pseudo) UBO te identificeren. Indien de openbaarmakingvereisten niet van toepassing zijn op de niet beursgenoteerde aandelen, dient de instelling wel het UBO onderzoek uit te voeren. Aldus is het aan de instelling om aan de hand van bepaalde criteria en informatie te beoordelen of de instelling een persoon als UBO van een beursvennootschap die is onderworpen aan openbaarmakingsvereisten aanmerkt. Een indicatie dat er wel sprake kan zijn van een UBO is het percentage van het aandelenkapitaal dat niet vrij verhandelbaar is; in dat geval kan het zo zijn dat de openbaarmakingsverplichtingen niet gelden voor het gehele aandelenkapitaal. Een instelling kan dit beoordelen aan de hand van bijvoorbeeld jaarverslagen en andere openbare informatiebronnen. Het standpunt hierover van de instelling dient te worden vastgelegd en te worden onderbouwd, bijvoorbeeld in het Wwft-beleid van de instelling.

Over de vraag of, en zo ja, hoe onderzoek gedaan dient te worden naar de UBO(’s) van beursvennootschappen, zie de paragraaf ‘vereenvoudigd cliëntenonderzoek’.

⁴⁶ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>

UBO-register

Vanaf 27 september 2020 zijn ondernemingen verplicht om hun uiteindelijke eigenaren of de personen die zeggenschap hebben in het UBO-register in te schrijven. Het register waarin de UBO-informatie wordt opgenomen, is onderdeel van het handelsregister van de KvK en valt daarmee onder beheer van de KvK.

De UBO-registratieplicht geldt voor de volgende organisaties:

- (niet-beursgenoteerde) B.V.'s en N.V.'s;
- overige rechtspersonen: stichtingen, UBO-plichtige verenigingen, onderlinge waarborgmaatschappijen en coöperaties;
- personenvennootschappen: maatschappen, vennootschappen onder firma, en commanditaire vennootschappen;
- rederijen;
- Europese naamloze vennootschappen (SEs);
- Europese coöperatieve vennootschappen (SCEs);
- Europees economisch samenwerkingsverbanden;
- kerkgenootschappen.

Bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie met een cliënt moet de instelling vaststellen of de UBO van de cliënt is opgenomen in het UBO-register. Daarbij zorgt de instelling ervoor dat in het cliëntendossier een bewijs van inschrijving in het UBO-register zit. Dit is in aanvulling op de eigen verplichting van de instelling om de UBO te identificeren en de identiteit van de UBO te verifiëren.

Bij het verrichten van het cliëntenonderzoek mogen instellingen zich niet uitsluitend verlaten op de informatie in het UBO-register. Dit betekent dat een instelling ook zelf onderzoek moet doen naar wie de UBO is.

Op moment van publicatie van deze Leidraad is, naar aanleiding van de uitspraak van het EU Hof van Justitie⁴⁷, is het UBO-register momenteel niet toegankelijk en kan een instelling niet zelf de UBO-gegevens controleren. Wel kan de instelling de cliënt vragen om het KvK-bewijs van inschrijving van de UBO te verstrekken.⁴⁸ De instelling kan dan aan de hand van dat bewijs beoordelen of de gegevens van de UBO die uit het cliëntenonderzoek naar voren zijn gekomen overeenkomen met de gegevens van de KvK inzake de UBO-registratie.⁴⁹

Instellingen zijn verplicht om aan de KvK door te geven indien zij vaststellen dat de (pseudo-)UBO-gegevens in het UBO-register niet correct of niet volledig zijn (discrepancies). Deze verplichting geldt niet indien een melding wordt gedaan aan de FIU-NL.

Op het moment van publicatie van deze Leidraad is de terugmeldvoorziening bij de KvK niet volledig toegankelijk.⁵⁰

⁴⁷ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912.

⁴⁸ Zie de tijdelijke regeling van het ministerie van Financiën: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/14/kamerbrief-over-stand-van-zaken-invoering-van-het-register-met-gegevens-van-uiteindelijk-belanghebbend>, p. 2.

⁴⁹ Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën van 20 januari 2023 inzake de analyse en opvolging uitspraak Hof van Justitie EU over het UBO-register.

⁵⁰ Voor meer informatie inzake terugmelding en voor updates over de actuele stand van zaken, raadpleeg <https://www.kvk.nl/ubo/over-terugmelden/>

UBO-register trusts

Sinds 1 november 2022 geldt er ook een registratieplicht voor de UBO's van trusts en soortgelijke juridische constructies, zoals fondsen voor gemene rekening. De trustee of de beheerder van de trust of soortgelijke juridische constructie (bijvoorbeeld een Fonds voor gemene rekening (FGR) is verantwoordelijk voor het tijdig en volledig registreren van de trust of soortgelijke juridische constructie en de UBO's daarvan in het UBO-register trusts.

Als UBO van een trust of soortgelijke juridische constructie worden in elk geval de volgende natuurlijke personen beschouwd:

- de oprichter(s);
- de trustee(s);
- de protector(s), voor zover van toepassing;
- de begunstigden, of voor zover afzonderlijke begunstigden niet kunnen worden bepaald, de groep van personen in wier belang de trust of soortgelijke juridische constructie hoofdzakelijk is opgericht of werkzaam is; en
- elke andere natuurlijke persoon die directe of indirecte eigendom of via andere middelen uiteindelijke zeggenschap over de trust of soortgelijke juridische constructie uitoefent.

Indien een FGR wordt aangeboden aan 150 personen of meer en wordt beheerd door een beheerder waaraan een vergunning als bedoeld in artikel 2:65 of artikel 2:69b, eerste lid, Wft is verleend, mag worden volstaan met het registreren van de groep van natuurlijke personen in wier belang dit fonds voor gemene rekening hoofdzakelijk is opgericht of werkzaam is. Dit geldt niet voor fondsen die vallen onder het light regime van artikel 2:66a Wft.

Pseudo-UBO

In bepaalde specifieke gevallen kunnen alle personen behorend tot het hoger leidinggevend personeel (bijvoorbeeld de bestuurders of vennoten) van de cliënt worden genoteerd als UBO(s) (de "Pseudo-UBO"). Deze regeling garandeert dat voor iedere rechtspersoon een UBO kan worden geregistreerd. Het aanwijzen van het hoger leidinggevend personeel is een uiterste terugvaloptie en kan alleen na uitputting van alle mogelijke middelen om de UBO te achterhalen en op voorwaarde dat er geen gronden voor verdenking bestaan⁵¹, dan wel indien er enige twijfel bestaat of de UBO inderdaad de uiteindelijke eigenaar is of zeggenschap heeft. Bijvoorbeeld als er op grond van aandelen, stemrecht of het eigendomsbelang geen UBO te achterhalen is.

Voor de toepassing van het begrip moet onder 'hoger leidinggevend personeel' het gehele statutair bestuur van de cliënt worden verstaan dan wel alle vennoten van een personenvennootschap. De toepasselijkheid van het aanwijzen van hoger leidinggevend personeel kan verschillen voor hoger risicoscenario's en lager of neutraal risicoscenario's. In ieder geval is het essentieel dat risicorelevant hoger leidinggevend personeel wordt

⁵¹ Artikel 3 AMLD4.

aangewezen, en dat daarvoor het handelsregister gecontroleerd wordt op informatie over de statutaire directeuren of vennoten.⁵²

Het vastleggen van de maatregelen die zijn genomen om de identiteit van de UBO te achterhalen en daarmee gepaard gaande moeilijkheden die de instelling heeft ondervonden tijdens het verificatieproces is verplicht. Indien de UBO hoger leidinggevend personeel van de cliënt is, moeten instellingen noodzakelijke redelijke maatregelen nemen om de identiteit te verifiëren van deze natuurlijke persoon die lid is van het hoger leidinggevend personeel. In laag of neutraal risicoscenario's kan de instelling hiervoor ook de gegevens uit het KvK-register gebruiken.

Redelijke maatregelen

Met redelijke maatregelen wordt bedoeld dat de instelling in het kader van het cliëntenonderzoek een redelijke inspanning moet verrichten om de identiteit van de UBO te verifiëren. De verificatie van de identiteit vindt echter te allen tijde plaats. De intensiteit kan worden afgestemd op het risico van de cliënt of transactie, zoals toegelicht in de EBA ML/TF Risk Factor Guidelines, waar er nader wordt ingegaan op hoe de verificatie van de identiteit van UBO's kan worden uitgevoerd. Bij laag of neutrale risicoscenario's, bijvoorbeeld, kan een instelling de UBO registratie gebruiken, en vervolgens de cliënt vragen om de identiteitsgegevens te verifiëren. Instellingen kunnen cliënten ook vragen om een kopie van het identiteitsdocument van de UBO aan te leveren.

Bij hoger risicoscenario's baseert de instelling de verificatie van de identiteit van de UBO op documenten en informatie uit betrouwbare en onafhankelijke bron. Een kopie van een identiteitsbewijs is bijvoorbeeld geen informatie uit betrouwbare en onafhankelijke bron. De instelling kan ten aanzien van de verificatie van de identiteit van de UBO niet uitsluitend volstaan met het navragen naar de identiteit van de UBO bij de cliënt (de zogenaamde UBO-verklaring). De instelling kan ten behoeve van de verificatie van de identiteit van een UBO, naast een identiteitsdocument, ook gebruikmaken van verschillende openbare bronnen en registers zoals het Handelsregister van de KvK of het UBO-register.⁵³ Bij hoger risicoscenario's kan gedacht worden aan UBO's uit hoogrisico landen of UBO's waar negatief nieuws over is.

Als de instelling de identiteit van de UBO niet kan vaststellen en er evenmin een zogeheten 'pseudo-UBO' kan worden aangewezen, dan dient zij geen zakelijke relatie aan te gaan met de cliënt, beëindigt de instelling de zakelijke relatie, en/of voert de instelling de gevraagde transactie niet uit.⁵⁴ Het cliëntenonderzoek kan dan immers niet tot het gewenste resultaat leiden.

5.3 Doel en aard van de zakelijke relatie

Het inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie stelt de instelling in staat om eventuele risico's van de dienstverlening aan de cliënt in te schatten, en ook voortdurend controle te houden, onder andere via transactiemonitoring en het analyseren van transactiepatronen. Een deel van de informatie zal doorgaans komen uit het contact voorafgaand aan het aangaan van de zakelijke relatie. De afgenomen diensten of producten kunnen een indicatie zijn voor het doel en beoogde aard van de zakelijke relatie, bijvoorbeeld levensverzekeringsproducten, traditionele beleggingsproducten voor

⁵² Voor informatie over niet-uitvoerend bestuurders (in een one-tier bestuur), raadpleeg *Stb.* 2020, 339.

⁵³ Op het moment van publicatie van deze Leidraad is de UBO-register niet volledig toegankelijk. Zie <https://www.kvk.nl/pers/informatieverstrekking-uit-ubo-register-tijdelijk-niet-mogelijk-voor-actuele-ontwikkelingen>.

⁵⁴ Artikel 5, derde lid, Wwft.

vermogensbescherming/vermogensopbouw. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een overeenkomst aantoonbaar in het dossier worden vastgelegd. Als de cliënt niet in Nederland woont of gevestigd is, zal de instelling aanvullende vragen moeten stellen om te achterhalen waarom deze in Nederland diensten of producten afneemt bij de instelling. Voorbeelden van zulke vragen zijn, onder andere, of de cliënt van plan is zijn activiteiten in Nederland te uitbreiden, of wat is de reden dat de cliënt zakendoet in Nederland.

5.4 Voortdurende controle

Op grond van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft dient een instelling een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen. Dit om te kunnen beoordelen of de transacties overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en het risicoprofiel van de cliënt. De voortdurende controle gebeurt door middel van het opstellen van een risicoprofiel van de cliënt (of groep van cliënten met vergelijkbare karakteristieken (referentiegroep)) op basis van het cliëntenonderzoek, het monitoren van transacties en periodieke en event-driven review, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden. De instelling stelt hierover vragen en legt verklaringen en bewijsstukken in het cliëntdossier vast. De instelling moet vooraf indicatoren vaststellen op basis waarvan ze de diepgang van het onderzoek bepaalt. Vooral bij situaties met een hoger risico ligt het in de rede om door middel van onafhankelijke, betrouwbare bronnen de plausibiliteit van de bron van de middelen vast te stellen en vast te leggen.

Transactiemonitoring

Tijdens de acceptatie van een cliënt stelt een instelling een risicoprofiel op.⁵⁵ Ook bepaalt de instelling een verwacht transactieprofiel van de cliënt, waarin het voorgenomen individuele transactiegedrag van de cliënt inzichtelijk wordt gemaakt, bijvoorbeeld alleen capital calls, dividenden en uitbetalingen bij divestments. Het transactieprofiel en risicoprofiel moeten beiden worden gebruikt bij het monitoren van transacties. Gedurende de duur van de relatie is het belangrijk dat instellingen periodiek toetsen of het transactieprofiel nog overeenkomt met de verwachting, gebaseerd op het risicoprofiel van de cliënt. Voor instellingen die weinig transacties hebben, kan het moeilijk zijn om een transactieprofiel te identificeren. In dit geval kunnen instellingen focussen op transacties die geen duidelijk economisch of rechtmatig doel te hebben. Om dit te kunnen bereiken is het belangrijk dat de instelling een goed beeld heeft van de transacties die passen bij de groep van cliënten waartoe de cliënt behoort. Een instelling kan gebruik maken van referentiegroepen en het individuele risicoprofiel en verwachte transactieprofiel baseren op de referentiegroep. De instelling hanteert referentiegroepen om afwijkend transactiegedrag te detecteren van cliënten ten opzichte van de groep. De instelling gebruikt het gebruikelijke gedrag van de cliënten binnen de referentiegroep bij het vaststellen van grenswaarden voor transactiemonitoring. De instelling dient wel doorlopend te controleren of het verwachte transactieprofiel nog accuraat is of aangepast zou moeten worden.

Transactiemonitoring kan risicogebaseerd worden vormgegeven. Het monitoren kan (al dan niet geautomatiseerd) aan de hand van concrete detectieregels, met bijbehorend drempelbedrag, zeker voor instellingen die veel transacties hebben. Het is van belang dat de detectieregels en drempelbedragen aansluiten bij het type transactie en type cliënt en de risico's uit de risicobeoordeling. Indien een instelling gebruik maakt

⁵⁵ Meer informatie over peergroepen en verwachte transactieprofielen kan gevonden worden in de NVB Risk-Based Industry Guidelines on Expected Transaction Profiles (ETP)

van een geautomatiseerd transactiemonitoringssysteem, al dan niet met behulp van AI, is het van belang dit systeem te testen voor de inwerkingtreding ervan. Ook dient de instelling bij een geautomatiseerd transactiemonitoringssysteem periodiek te toetsen of de detectieregels adequaat zijn.

Eventuele afwijkende transactiepatronen kunnen voor de instelling ook reden zijn om melding van een ongebruikelijke transactie te doen bij FIU-NL. De overwegingen die een instelling maakt, en de besluitvorming om een transactie wel of niet te melden, horen duidelijk vastgelegd te worden. Als er twijfels ontstaan om wel of niet een transactie te melden, kan de instelling beter wel de transactie melden bij FIU-NL. De procedures en werkprocessen borgen dat de doorlooptijden vanaf het genereren van de alert tot aan de melding aan de FIU-NL beperkt blijven en dat de juiste prioriteiten in de afhandeling van de alerts kunnen worden gesteld.

Omdat witwassen en het financieren van terrorisme een ernstig gevaar vormen voor de integere bedrijfsuitoefening van een instelling, kwalificeert een ongebruikelijke transactie vaak ook als incident. Het is aan de instelling om een inschatting te maken of de ongebruikelijke transactie als incident kwalificeert. Elk incident dient onverwijld door de instelling gemeld te worden bij de AFM.

Periodieke review en event-driven review

Conform artikel 3, elfde lid, Wwft dient een instelling periodiek de informatie over de cliënt en, indien nodig, het risicoprofiel van de cliënt te actualiseren.⁵⁶ In het beleid en de procedures moet worden beschreven op welke wijze en hoe vaak deze actualisering plaatsvindt. Er is daarbij een duidelijke cyclus per risicocategorie of klantensoort, bijvoorbeeld hoog risico minstens één keer per jaar, midden risico minstens één keer per twee jaar, en laag risico binnen vijf jaar (periodieke review), en voor alle risicocategorieën bestaat er een goed omschreven 'event-driven review', dus een review naar aanleiding van een bepaalde gebeurtenis ('triggers'). Voorbeelden van gebeurtenissen zijn transacties boven een voor die cliënt hoog bedrag, transacties van of naar een hoog risico land, verhuizing naar een hoog risico land en wijziging in de UBO van de cliënt. Er zijn in het beleid gebeurtenissen benoemd wanneer de cliënt gereviewd zal worden.

Een onderdeel van het periodiek reviewen kan zijn dat de instelling naar externe signalen zoekt over cliënten ('bad press'). Dit kan zij door middel van een extern systeem of door zelf onderzoek te doen in open bronnen, bijvoorbeeld door checks op de naam van de cliënt uitgevoerd in combinatie met andere zoektermen zoals bijvoorbeeld 'fraude', 'corruptie', 'terrorisme' en 'witwassen'.

De periodieke review van cliënten en het monitoren van transacties zijn complementaire processen, waar bij de periodieke review ook naar het transactieverleden moet worden gekeken.

Bron van de middelen

Bij het aangaan en monitoren van een zakelijke relatie is het uitgangspunt dat de instelling zo nodig de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt wordt, kent. De instelling stelt hierover vragen en legt verklaringen en bewijsstukken in het cliëntdossier vast. De instelling moet vooraf indicatoren vaststellen op basis waarvan ze de diepgang van het onderzoek naar de bron van de middelen bepaalt. Indicatoren die instellingen kunnen gebruiken om te bepalen of het nodig is om de bron van de middelen te identificeren zijn, onder andere, het betreffende bedrag, leeftijd en beroep van de cliënt, en land van herkomst en bestemming

⁵⁶ Dit geldt ook voor closed-end funds, om onder andere, de identiteit van de UBO te controleren.

van de middelen en product en/of dienst. Vooral bij situaties met een hoog risico ligt het in de rede om door middel van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron de plausibiliteit van de bron van de middelen vast te stellen en vast te leggen. Het feit dat gelden afkomstig zijn van een rekening bij een Nederlandse bank, die ook onder Wwft-toezicht staat, hoeft niet per definitie te betekenen dat de instelling geen onderzoek hoeft te doen naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden.⁵⁷

Indien de cliënt geen medewerking verleent aan een onderzoek naar de bron van de middelen dan mag de instelling geen transacties verrichten voor de cliënt en dient zij de zakelijke relatie te beëindigen of niet aan te gaan. De instelling kan dan immers niet voldoen aan de vereisten van het cliëntenonderzoek.⁵⁸

5.5 Introduceren van cliënten door een Wwft-instelling

Een instelling mag de gegevens (m.u.v. de gegevens die op grond van artikel 3, tweede lid, sub d Wwft, uit de voortdurende controle zijn verkregen) uit een reeds uitgevoerd cliëntenonderzoek overnemen indien het cliëntenonderzoek is verricht door onder meer:

- een advocaat of (kandidaat)notaris binnen de EU, en vergelijkbare juridische beroepen;
- een registeraccountant, accountant-administratieconsulent of belastingadviseur binnen de EU;
- een Nederlands trustkantoor;
- een geregleerde bank binnen de EU.

Volgens de wetgever mag dit omdat bovenstaande ondernemingen ook instellingen zijn in de zin van de Wwft of onder vergelijkbaar toezicht staan in een andere lidstaat. Het uitgangspunt is wel dat de instelling verantwoordelijk blijft voor het cliëntenonderzoek en beschikt over alle identificatie- en verificatiegegevens en overige gegevens inzake de identiteit van de cliënt, de UBO en de vertegenwoordiger. Ook wanneer een instelling (een deel van) de gegevens voor het cliëntenonderzoek van een andere instelling verkrijgt, moet het cliëntenonderzoek tot het bedoelde resultaat leiden.⁵⁹

De instelling zorgt ervoor dat de introducerende instelling adequate Wwft-procedures en maatregelen heeft en dat deze worden nageleefd, zeker indien een instelling structureel cliënten introduceert.⁶⁰ De instelling die een cliënt geïntroduceerd krijgt, kan hiertoe de Wwft-procedures van de introducerende instelling opvragen en beoordelen en steekproefsgewijs toetsen of het cliëntenonderzoek op een juiste manier heeft plaatsgevonden. Instellingen kunnen gebruik maken van een “Global AML and Sanctions Compliance Program Letter” (of “Attestation Letter”) of andere verklaring die toelichten dat de introducerende instelling de juiste maatregelen heeft genomen. De instelling die gebruik maakt van gegevens van een derde blijft echter zelf verantwoordelijk voor de voortdurende controle van haar cliënten. Dat wil zeggen dat de instelling zelf een risicobeoordeling van de cliënt vaststelt en zelf transactiemonitoring verricht. De instelling kan dit wel doen op basis van de door de derde aangeleverde gegevens.

⁵⁷ Zie hoofdstuk 7 (Vastlegging) voor nadere toelichting over de verplichtingen voor en verantwoordelijkheden van de instelling.

⁵⁸ Artikel 5, derde lid, Wwft.

⁵⁹ Artikel 5, eerste lid, sub b, Wwft.

⁶⁰ Artikel 5, eerste lid, Wwft. Verplichtingen over vastlegging kunnen onder Artikel 33, Wwft gevonden worden.

5.6 Uitbesteding van het cliëntenonderzoek aan derden

De wetgever heeft een apart artikel opgesteld voor uitbesteding van het cliëntenonderzoek aan ‘een derde’: artikel 10 Wwft.⁶¹ Net als bij introductie door een Wwft-instelling, geldt ook hier dat de instelling verantwoordelijk blijft voor het cliëntenonderzoek en de risicobeoordeling van de cliënt. De instelling mag de voortdurende controle op de zakelijke relatie en transacties niet uitbesteden, met dien verstande dat uitbesteding van de voortdurende controle binnen de groep is toegestaan, mits is voldaan aan de eisen rondom uitbesteding uit hoofde van (sectorale) wet- en regelgeving.

De instelling zal bij uitbesteding aan een derde goed in kaart moeten brengen waarom zij vertrouwt op het cliëntenonderzoek door deze derde. In dit geval, maakt de Wwft-instelling een zichtbare beoordeling van de expertise en aanpak van de derde partij. Daarbij wordt ook bekeken of de aanpak van deze derde partij conform de Wwft is. Ook kan de instelling verlangen dat deze derde partij het cliëntenonderzoek volgens de procedures van de instelling verricht.

Indien en voor zover de uitbesteding een structureel karakter draagt, is het vereist dat een schriftelijke overeenkomst ten grondslag ligt aan deze dienstverlening. De schriftelijke overeenkomst omschrijft onder andere duidelijk welke activiteit wordt uitbesteed aan de derde partij, welke procedures moeten worden gevolgd, wie eindverantwoordelijk is voor het cliëntenonderzoek en welke rapportageverplichtingen worden verwacht. Het is de verplichting van de (uitbestedende) instelling om voornoemde overeenkomst schriftelijk vast te leggen.

5.7 Vereenvoudigd cliëntenonderzoek

De Wwft kent een risicogebaseerde benadering. Op basis van deze benadering kan uit een risicobeoordeling volgen dat een instelling kan volstaan met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Wanneer een cliënt naar haar aard een laag risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengt, kan de instelling volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek.⁶² Dit kan het geval zijn bij professionele partijen, bijvoorbeeld pensioenfondsen en verzekeraars. De omstandigheid dat een cliënt zelf als Wwft-instelling kwalificeert, duidt echter niet zonder meer op een lager risico op witwassen of financieren van terrorisme.

Het vereenvoudigd cliëntenonderzoek houdt in dat de instelling aantoonbaar voldoende gegevens verzamelt en actueel houdt die onderbouwen dat kan worden volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek.⁶³ Het cliëntenonderzoek kan in geen geval achterwege blijven, maar de intensiteit waarmee de cliëntenonderzoeksmaatregelen worden toegepast, wordt afgestemd op het risico dat met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden gepaard gaat.

⁶¹ Uitbesteding van (delen van) het cliëntenonderzoek op grond van Artikel 10 Wwft moet worden onderscheiden van introducerend cliëntenonderzoek (artikel 5, eerste lid, Wwft). Bij de uitbesteding wordt bedoeld dat een onderdeel van het cliëntenonderzoek door een derde partij verricht die het namens de uitbestedende instelling doet. Bij introducerend cliëntenonderzoek betekent dat een instelling gebruik maakt van het onderzoek uitgevoerd door een andere Wwft-instelling.

⁶² Artikel 6, eerste lid, Wwft.

⁶³ Artikel 6, tweede lid, Wwft.

Vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan plaatsvinden wanneer sprake is van laag risico cliënten. In dat geval mag de instelling de volgende maatregelen nemen⁶⁴:

- Verifiëren van de identiteit van de cliënt of UBO doorhet accepteren van alternatieve middelen van identiteit die overeenkomen met de criteria in artikel 13(1)(a) van Richtlijn (EU) 2015/849;
- Verifiëren van de identiteit van cliënten die onderworpen zijn aan een wettelijk vergunnings- en regelgevingsstelsel op basis van bewijs dat de cliënt onder het stelsel valt, met gebruik van bijvoorbeeld het openbare register van de toezichthouder;
- Aanpassen van CDD informatie alleen bij “trigger” evenementen, bijvoorbeeld wanneer de cliënt een hoog risico product/dienst aanvraagt;
- Er van uitgaan dat een betaling die wordt gedaan op een rekening op naam van de cliënt bij een gereglementeerde kredietinstelling of financiële instelling in een EEA land voldoet aan de vereisten van artikel 13(1)(a) en 13(1)(b) van Richtlijn (EU) 2015/849.

In de Wwft zijn geen specifieke type cliënten aangewezen ten aanzien waarvan met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan worden volstaan. Een instelling zal steeds van geval tot geval middels een risicobeoordeling voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of transactie moeten beoordelen of sprake is van een laag risico. Indien sprake is van een bewezen laag risico, kan volstaan worden met het treffen van vereenvoudigde cliëntenonderzoeksmatregelen. Hierbij kan een instelling in ieder geval rekening houden met de niet-limitatieve lijst van laag risicofactoren in bijlage II van de herziene vierde anti-witwasrichtlijn.⁶⁵ In deze bijlage wordt bijvoorbeeld verwezen naar beursvennootschappen, overheden of overheidsbedrijven of levensverzekeringsspolissen met een lage premie.

Beursvennootschappen

Voor 2018 was in de Wwft opgenomen dat cliëntenonderzoek achterwege kon blijven indien de cliënt een beursvennootschap was, maar sinds de inwerkingtreding van de herziene vierde anti-witwasrichtlijn is dit (enkel) een laag risicofactor geworden. Hierdoor geldt geen uitsluiting meer van de verplichting tot het verrichten van het cliëntenonderzoek bij beursvennootschappen en hun UBO's (indien aanwezig). Het zijn van een beursvennootschap die is onderworpen aan bepaalde openbaarmakingsvereisten wordt in bijlage II van de herziene vierde anti-witwasrichtlijn genoemd als laag risico factor. Het is belangrijk dat instellingen niet zonder meer ervan uitgaan dat beursvennootschappen per definitie een lager risico met zich meebrengen. Er kunnen immers ook niet-clientgebonden risicofactoren spelen, verband houdend met bijvoorbeeld het type product, dienst of transactie en geografische risicofactoren. Zo kan het relevant zijn aan welke beurs de onderneming genoteerd is, waar deze vennootschap of beurs zich bevindt en is tevens van belang wat het percentage is van het aandelenkapitaal dat vrij verhandelbaar is. Dit betekent dat in ieder geval bij complexere cliëntendossiers het vereenvoudigd cliëntenonderzoek niet zomaar toepasbaar zal zijn op een beursgenoteerde vennootschap. Aldus dient altijd een risicobeoordeling plaats te vinden die op meer is gebaseerd dan de beursnotering en is het aan de instelling aan te tonen dat kan worden volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek.

⁶⁴ Volgens de EBA Richtsnoeren ML RF Risk Factors:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20ML-TF%20risk%20factors%20%28revised%29%202021-02/Translations/1016936/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_NL.pdf

⁶⁵ De vierde anti-witwasrichtlijn is hier te vinden: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32015L0849>

De instelling dient hierbij te bepalen of er ten aanzien van cliënt openbaarmakingsvereisten gelden zoals bedoeld in de Transparantierichtlijn of dat er gelijkwaardige vereisten gelden. Er bestaat geen officieel erkende lijst van landen of beursvennootschappen die gelijkwaardige internationale openbaarmakingsvereisten hanteren. Er dient dan ook een beoordeling te worden gemaakt door de instelling om te bepalen of dit het geval is.⁶⁶

Bij de beursvennootschap kunnen er naast de verhandelbare ook niet verhandelbare aandelen zijn. Indien de openbaarmakingsvereisten niet van toepassing zijn op de niet-beursgenoteerde aandelen, wordt niet aan de uitzondering voldaan en dient de instelling alsnog het reguliere cliëntenonderzoek uit te voeren. Het niet vrij verhandelbare aandelenkapitaal valt dan aldus niet onder het vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Een Wwft-instelling zal zich dus moeten afvragen in welke mate haar cliënt beursgenoteerd is.

Kort samengevat geldt het volgende. Indien de Wwft-cliënt:

- i) een beursvennootschap betreft;
- ii) die is onderworpen aan bepaalde openbaarmakingsvereisten, en;
- iii) de openbaarmakingsvereisten voor het gehele aandelenkapitaal gelden, en;
- iv) geen andere hoog risicofactoren tegenover staan die regulier cliëntenonderzoek rechtvaardigen;

kan worden volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek op grond van artikel 6 Wwft en hoeft de Wwft-instelling geen (pseudo) UBO te identificeren of diens identiteit te verifiëren.

Dat neemt niet weg dat de identiteit van de (groot)aandeelhouders of hoger leidinggevend personeel op grond van de Wwft van belang kan zijn in het kader van het onderzoek naar de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt en het kunnen screenen van relaties tegen Sanctielijsten. Het is derhalve van belang dat Wwft-instellingen kennisnemen van de informatie die op basis van de openbaarmakingsverplichtingen beschikbaar is en dat zij deze informatie vastleggen.

Moment van identificatie

Artikel 4, eerste lid, Wwft bepaalt dat verificatie van de identiteit van de cliënt of UBO plaatsvindt voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of transactie door een instelling (zie ook paragraaf 7 over vastlegging). In afwijking hiervan bepaalt het derde lid dat een instelling ervoor kan kiezen om de verificatie van de identiteit van de cliënt of UBO gedurende het aangaan van de zakelijke relatie te voltooien om de normale zakelijke dienstverlening niet onnodig te verstoren. Voorwaarden hiervoor zijn wel dat dit alleen in situaties mag waarin dit noodzakelijk is om de dienstverlening niet te verstoren, er weinig risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat en dat de identificatie zo snel mogelijk na het eerste contact wordt voltooid. Op grond van het vierde lid van artikel 4 Wwft is het toegestaan een rekening, met inbegrip van een rekening voor effectentransacties, te openen voordat de verificatie van de identiteit van de cliënt heeft plaatsgevonden, indien de instelling waarborgt dat deze rekening niet kan worden gebruikt voordat de verificatie heeft plaatsgevonden.

⁶⁶ Wel heeft de Europese Commissie m.b.t. de Transparantie Richtlijn een overzicht van niet-EU landen gepubliceerd die EU equivalente vereisten hebben, https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/equivalence-non-eu-financial-frameworks_en

Dit kan bijvoorbeeld door deze rekening geblokkeerd te houden totdat de verificatie van de identiteit is afgerond.

5.8 Verscherpt cliëntenonderzoek

Indien zich een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme voordoet, verricht de instelling een verscherpt cliëntenonderzoek.⁶⁷ In deze gevallen dient een instelling verscherpte maatregelen te treffen. Een verscherpt cliëntenonderzoek dient te worden verricht indien een zakelijke relatie of transactie naar haar aard een hoger risico vertegenwoordigt. De instelling dient op basis van een risicobeoordeling voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of het verrichten van een transactie, vast te stellen of zich een dergelijk hoger risico voordoet. Daartoe moet een instelling in haar risicobeoordeling in ieder geval rekening houden met de risicofactoren die worden genoemd in bijlage III bij de herziene vierde anti-witwasrichtlijn. Ook neemt een instelling redelijke maatregelen om alle complexe en ongebruikelijk grote transacties, en alle ongebruikelijke transactiepatronen die geen duidelijk economisch of rechtmatig doel hebben, te onderzoeken. In dat geval onderwerpt de instelling de gehele zakelijke relatie met de cliënt aan een verscherpte controle.

Mogelijke risico's zijn de betrokkenheid van cliënt bij potentieel hoog risico - activiteiten of sectoren, zoals cash-intensieve activiteiten of de vastgoedsector.

Beheersmaatregelen

De instelling treft bij een hoger risico verscherpte maatregelen en dient daarbij meer gegevens over de cliënt te verzamelen en te controleren om het hogere risico te beperken en te beheersen. Maatregelen in het kader van verscherpt cliëntenonderzoek zijn bijvoorbeeld:

- Vergroting van de hoeveelheid informatie die voor customer due diligence (CDD)-doeleinden wordt ingewonnen, bijvoorbeeld⁶⁸:
 - informatie over familieleden en naaste zakenpartners (in het kader van PEP's);
 - informatie over de vroegere en huidige zakelijke activiteiten en bronnen van inkomsten van de cliënt of de UBO; en
 - (diepgaande) zoekacties naar ongunstige berichtgeving in de media.
- Validatie van de informatie uit onafhankelijke en betrouwbare bronnen die voor CDD-doeleinden wordt ingewonnen om de identiteit van de cliënt of de UBO te bevestigen, onder andere door vast te stellen dat het vermogen en de geldmiddelen van de cliënt die in de zakelijke relatie worden gebruikt, niet de opbrengsten van criminele activiteiten zijn. De bron van de middelen of van het vermogen kan onder andere worden geverifieerd door de aangiften omzetbelasting en inkomstenbelasting, kopieën van door een externe accountant gecontroleerde rekeningen, loonstrookjes, openbare akten of berichtgeving in onafhankelijke media te raadplegen.
- Identificatie en verificatie van de identiteit van andere aandeelhouders die niet de UBO zijn of van andere natuurlijke personen die bevoegd zijn om een rekening te beheren.
- Verhoging van de frequentie van periodieke evaluaties en diepgaander transactiemonitoring.
- Vaker bekijken en bijwerken van informatie en documentatie. Als het risico van de relatie bijzonder hoog is, dient de Wwft-instelling de zakelijke relatie jaarlijks te evalueren.

⁶⁷ Artikel 8, eerste lid, Wwft.

⁶⁸ Volgens de EBA Richtsnoeren ML TF Risk Factors

Innovatieve oplossingen

Het staat instellingen vrij om innovatieve oplossingen voor de verificatie van de identiteit te bedenken. Deze bestaan bijvoorbeeld uit verificatie van de identiteit van cliënten (die niet in persoon aanwezig zijn) op basis van traditionele identiteitsdocumenten (bijvoorbeeld een paspoort, een rijbewijs of een nationale identiteitskaart) via verschillende draagbare apparaten zoals smartphones.

Naast de bekende risicofactoren (cliënt, product, diensten, transactie, leveringskanaal en geografische risicofactoren), dienen instellingen die gebruik maken van innovatieve CDD-oplossingen ook andere risicofactoren in hun risicobeoordeling meenemen. De instelling dient te beoordelen of;

- zij over de juiste technische vaardigheden beschikt om toezicht te houden op de ontwikkeling en juiste implementatie van innovatieve oplossingen, vooral wanneer deze oplossingen door een derde partij worden ontwikkeld of gebruikt;
- het senior management en de compliance officer voldoende kennis hebben van de innovatieve oplossing; en
- instellingen al dan niet een noodplan hebben om de continuïteit van de CDD te waarborgen. De voortzetting van de diensten dient gewaarborgd te zijn indien de innovatieve oplossing te kampen heeft met (onherstelbare) systeemstoringen, of indien een zakelijke relatie tussen het bedrijf en een externe leverancier van de oplossing wordt beëindigd (wanneer deze niet intern wordt ontwikkeld).

De hierboven genoemde risicofactoren worden uitgewerkt en geconcretiseerd in de ESA's 'Opinion on the use of innovative solutions by credit and financial institutions when complying with their customer due diligence (CDD) obligations'. In een steeds meer gedigitaliseerde markt is het van belang dat Wwft-instellingen ook bereid zijn om veilig en zorgvuldig cliënten virtueel aan te nemen; hiervoor kunnen ze gebruik maken van EBA's 'Guidelines on the use of Remote Customer Onboarding Solutions under Article 13(1) of Directive (EU) 2015/849'.

Hoog risicolanden

Er dient een verscherpt cliëntenonderzoek plaats te vinden indien de cliënt - of de UBO van de cliënt - woonachtig of gevestigd is, dan wel zijn zetel heeft, in een staat die door de Europese Commissie is aangewezen als een hoog risico-staat.⁶⁹ Daarbij gaat het om derde landen die in hun nationale wetgeving ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme strategische tekortkomingen vertonen, die een aanzienlijke bedreiging vormen voor het financieel stelsel van de Europese Unie.

In aanvulling daarop moet een instelling met betrekking tot transacties, zakelijke relaties en correspondentbankrelaties gerelateerd aan staten die door de Europese Commissie zijn aangewezen als staten met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme de volgende verscherpte onderzoeksmaatregelen nemen:

- verzamelen van aanvullende informatie over die cliënten en uiteindelijk belanghebbenden;
- verzamelen van aanvullende informatie met betrekking tot het doel en de aard van die zakelijke relatie;
- verzamelen van informatie over de herkomst van de fondsen die bij die zakelijke relatie of transactie gebruikt worden en de bron van het vermogen van die cliënten en van die uiteindelijk belanghebbenden;

⁶⁹ Artikel 8, eerste lid, sub b, Wwft.

- verzamelen van informatie over de achtergrond van en beweegredenen voor de voorgenomen of verrichte transacties van die cliënten;
- verkrijgen van goedkeuring van het hoger leidinggevend personeel voor het aangaan of voortzetten van die zakelijke relatie;
- verrichten van verscherpte controle op die zakelijke relatie met en de transacties van die cliënten, door het aantal controles en de frequentie van actualiseringen van gegevens over die cliënten en die uiteindelijk belanghebbenden te verhogen en door transactiepatronen te selecteren die nader onderzocht moeten worden.

Dit betekent ook dat indien het een Nederlandse rechtspersoon is met een UBO uit een dergelijke staat of indien er geldstromen van of naar een dergelijke staat gaan, de instelling deze verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen moet nemen. Hierbij wordt wel opgemerkt dat bijvoorbeeld voor bestaande zakelijke relaties waar, als onderdeel van het risicoprofiel, de instelling al rekening heeft gehouden met het feit dat de cliënt gelden ontvangt van of stuurt naar een door de EC aangewezen hoogrisico land of professionele banden heeft met een dergelijk land, en verscherpte maatregelen al zijn uitgevoerd, deze maatregelen niet nodig zijn voor elke transactie met een dergelijk land.

PEP

PEP staat voor 'politically-exposed person' of, in het Nederlands: 'politiek prominent persoon'. Onder PEP's worden verstaan personen die een prominente politieke functie bekleden of hebben bekleed en de directe familieleden (zijnde partners, meerderjarige en minderjarige kinderen en ouders) of naaste geassocieerden (bijvoorbeeld iemand die met een PEP nauwe zakelijke relaties heeft) van deze personen. Het begrip PEP beperkt zich niet alleen tot buitenlandse politiek prominente personen: ook binnenlandse politiek prominente personen vallen onder dit begrip.

Een PEP is in elk geval:

- a. staatshoofd, regeringsleider, minister, onderminister of staatssecretaris;
- b. parlementslid of lid van een soortgelijk wetgevend orgaan;
- c. lid van het bestuur van een politieke partij;
- d. lid van een hooggerechtshof, constitutioneel hof of van een andere hoge rechterlijke instantie die arresten wijst waartegen, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, geen beroep openstaat;
- e. lid van een rekenkamer of van een raad van bestuur van een centrale bank;
- f. ambassadeur, zaakgelastigde of hoge officier van de strijdkrachten;
- g. lid van het leidinggevend lichaam, toezichthoudend lichaam of bestuurslichaam van een staatsbedrijf;
- h. bestuurder, plaatsvervangend bestuurder, lid van de raad van bestuur of bekleeder van een gelijkwaardige functie bij een internationale organisatie.

Middelbare of lagere functionarissen vallen niet onder deze prominente politieke functies. De vierde anti-witwasrichtlijn overweegt dat publieke functies die op lager dan nationaal niveau worden uitgeoefend gewoonlijk niet als prominent behoeven te worden aangemerkt.

Zakelijke relaties met PEP's vereisen aanvullende maatregelen omdat deze groep een grotere kans op reputatieschade, corruptierisico en andere risico's met zich brengt. De instelling dient risicogebaseerde

procedures te hebben om te bepalen of de cliënt of de UBO van de cliënt een PEP is. PEP's brengen niet zonder meer een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme mee.⁷⁰ Bij het bepalen van het risico van een PEP kunnen instellingen denken aan, bijvoorbeeld, het corruptieniveau van het land waar de PEP verblijft of het land of organisatie die de bron is van zijn politieke functie; als bron hiervoor kan de Corruption Perception Index van Transparency International gebruikt worden.

Instellingen kunnen op verschillende manieren uitzoeken of zij te maken hebben met een PEP en wat de status van de PEP is. Allereerst zal de instelling gebruik kunnen maken van informatie die uit het cliëntenonderzoek is verkregen. De instelling kan echter ook gebruik maken van de diensten van commerciële bedrijven die tegen betaling lijsten met PEP's beschikbaar stellen. Verder kan een instelling ook openbare bronnen raadplegen. Als aan (toekomstige) cliënten of UBO's zelf wordt gevraagd om aan te geven of zij PEP zijn, dan is dat niet voldoende om te spreken van een op risico gebaseerde procedure. Een instelling mag niet enkel afgaan op wat de cliënt aangeeft, maar dient zelf eigen onderzoek te verrichten. De instelling controleert en onderzoekt grondig deze informatie op geloofwaardigheid en betrouwbaarheid.

In alle gevallen van transacties of zakelijke relaties met cliënten die als PEP kwalificeren of waarbij de UBO van een cliënt als PEP kwalificeert, dan wel in gevallen waarbij de begunstigde van een levensverzekering of waarbij de UBO van die begunstigde een PEP is, dienen verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen te worden getroffen⁷¹:

- Passende maatregelen om de bron van het vermogen en van de middelen die bij deze zakelijke relatie of deze transactie gebruikt worden, vast te stellen.
- Voor het aangaan of voortzetten van deze zakelijke relatie of het verrichten van deze transactie, is de toestemming vereist van een persoon die deel uitmaakt van het hoger leidinggevend personeel. De betekenis van dit begrip "hoger leidinggevend personeel" komt neer op het senior management van de instelling. Het betreft de dagelijks beleidsbepalers, alsmede de leidinggevendenden direct onder het niveau van de dagelijks beleidsbepalers die beslissingen kunnen nemen over de blootstelling van een instelling aan bepaalde risico's, waaronder de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme.
- De zakelijke relatie wordt doorlopend aan verscherpte controle en intensieve transactiemonitoring onderworpen.

Instellingen kunnen de intensiteit van de maatregelen en de diepgang van de uit te voeren onderzoeken afstemmen op het risicoprofiel van de cliënt of de UBO. De aanvullende maatregelen kunnen echter niet volledig achterwege worden gelaten.

Voor het onderzoek naar de bron van het vermogen en de middelen die bij de zakelijke relatie betrokken zullen zijn, zal de instelling in de eerste plaats contact opnemen met de cliënt, zodat de cliënt ook op de hoogte wordt gesteld van diens status als politiek prominent persoon. De instelling zal de cliënt daarbij vragen om informatie over de herkomst van zijn vermogen. Het uitgangspunt is wat de cliënt verklaart, en deze verklaring moet kunnen onderzocht worden door de Wwft-instelling. Een cliënt zal dus de bron van het vermogen kunnen ondersteunen met informatie en documenten zoals jaarrekeningen en bankafschriften, met de mogelijkheid dat

⁷⁰ FATF (2012), *Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption. Assistance to Reporting Institutions*, p. 4.

⁷¹ Artikel 8, vijfde lid, Wwft.

er meer bewijs nodig is als het wordt beschouwd als een cliënt of transactie met een hoog risico. Van een cliënt wordt verwacht dat dusdanige informatie wordt verstrekt dat de herkomst van het vermogen verklaarbaar is en geen vragen meer oproept in het oordeel van de instelling.

In dat onderzoek gaat bijzondere aandacht uit naar omstandigheden die afwijken van hetgeen redelijkerwijs verwacht kan worden bij een specifieke cliënt. In veel gevallen zal kunnen worden volstaan met informatie over bijvoorbeeld dienstbetrekkingen, zoals die bijvoorbeeld uit belastingaangiften kan blijken. Daar waar het vermogen van een PEP ook een andere herkomst heeft, is aanvullende informatie nodig.

Het gaat er hierbij om dat een instelling uiteindelijk kan vaststellen dat de kennis die hij heeft over de herkomst van het vermogen van de politiek prominente persoon, overeenkomt met de kennis die hij heeft van zijn cliënt en het doel en de aard van de beoogde zakelijke relatie. Op die wijze kan een instelling zich ervan vergewissen dat zijn dienstverlening niet wordt gebruikt voor bijvoorbeeld witwassen.

De risicogebaseerde benadering die op grond van de Wwft gehanteerd moet worden bij het verrichten van cliëntenonderzoek, vergt maatwerk. Dat geldt ook voor de gevallen waarin sprake is van verscherpt cliëntenonderzoek naar een politiek prominent persoon. Zo zal er een lager risico zijn in het geval van bijvoorbeeld de ouders van een Kamerlid die een eenvoudige beleggingsrekening aanhouden ten opzichte van de dochter van een staatshoofd van een land met een verhoogd risico op corruptie die investeert in private equity of hoog risico assets. Volgens de FATF Recommendations, worden buitenlandse PEP's in het algemeen als hoger risico beschouwd. Ook de sector waarin de PEP actief is, kan relevant zijn voor het risiconiveau van de PEP. Sommige sectoren vormen een hoger risico (bijv. defensie-industrie, overheidsopdrachten, bouw en grote infrastructuur), omdat die sectoren afhankelijk zijn van een vergunning of toestemming van de overheid om opdrachten uit te voeren of goederen of diensten te leveren.

Qua intensiteit dienen de maatregelen te worden afgestemd op de risico's in een concreet geval. Dat kan bijvoorbeeld door meerdere bronnen, zoals negatief nieuws, te raadplegen om de informatie die over het vermogen van een politiek prominent persoon is verkregen, te verifiëren. Wordt het risico juist lager geschat, dan kan het verifiëren van deze informatie in sommige gevallen gebeuren aan de hand van een openbare bron, bijvoorbeeld via het internet. Het risico van een concreet geval zal ook bepalend zijn voor de frequentie waarmee door een instelling wordt nagegaan of de met het cliëntenonderzoek verkregen informatie nog actueel is. Een cliënt kan immers doordat hij of zij een andere functie krijgt of in een andere positie komt, een PEP worden. Het actueel houden van de gegevens gebeurt periodiek. Daarbij worden door instellingen ook signalen betrokken die aanleiding zouden kunnen vormen voor een wijziging in het risicoprofiel van de cliënt. Zijn deze signalen er niet en worden de risico's door een instelling als lager ingeschat, dan kan het zijn dat er een geruime tijd zit tussen het moment waarop het initiële cliëntenonderzoek is verricht en het eerstvolgende moment waarop een instelling contact opneemt met de cliënt. Overigens geldt dat het niet steeds noodzakelijk is contact op te nemen met de cliënt om te beoordelen of eerder verkregen gegevens nog actueel zijn.

Indien de cliënt of de UBO van de cliënt niet langer een prominente politieke functie bekleedt, moeten de verscherpte maatregelen in ieder geval nog een jaar worden toegepast en ook daarna totdat deze persoon niet langer een hoger risico met zich brengt.⁷² De instelling beoordeelt hierbij of de persoon nog steeds politieke bevoegdheden of politieke invloed heeft. Zo niet, dan komt de persoon niet meer in aanmerking als PEP. Als de

⁷² Op grond van artikel 8, zevende lid, Wwft

persoon nog steeds een aanzienlijke mate van (informele) invloed kan uitoefenen, of als de vorige en huidige functie van de persoon op enigerlei wijze met elkaar verbonden zijn, kan dit een risicoverhogende factor zijn die het noodzakelijk maakt om de risicogebaseerde verscherpte maatregelen voort te zetten.

Correspondentrelatie

De verplichting om verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten bij een ‘correspondentrelatie’⁷³ geldt ook ten aanzien van andere instellingen dan banken, dus ook voor beleggingsinstellingen, beleggingsondernemingen en financiële dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen.

Onder correspondentrelaties worden betrekkingen tussen instellingen onderling beschouwd die zijn aangegaan voor bijvoorbeeld diensten als contantenbeheer, geldovermakingen, transitrekeningen, valutawisseldiensten, en effectentransacties.

Indien een dergelijke relatie wordt aangegaan met een instelling die niet in de EU is gevestigd, moet er voldoende informatie over die andere instelling worden verzameld om een volledig beeld te krijgen van de aard van haar bedrijfsactiviteiten. Op basis van openbaar beschikbare informatie moet worden beoordeeld wat de reputatie van die instelling is en de kwaliteit van het toezicht dat op die instelling wordt uitgeoefend. Ook moeten de procedures en maatregelen ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme van de andere instelling worden beoordeeld en moeten de verantwoordelijkheden van de beide ondernemingen worden vastgelegd.

Indien het een nieuwe correspondentrelatie betreft wordt de beslissing tot het aangaan van die relatie genomen of goedgekeurd door het hoger leidinggevend personeel. Dit verscherpte cliëntenonderzoek kan risicogebaseerd worden uitgevoerd, hetgeen betekent dat de intensiteit van de maatregelen kan worden afgestemd op het risico van de betreffende correspondentrelatie.

⁷³ Artikel 8, vierde lid, Wwft.

6. Melding Ongebruikelijke Transacties

Op grond van artikel 16 Wwft is een instelling verplicht een uitgevoerde of voorgenomen ongebruikelijke transactie te melden bij de FIU-NL. Een transactie wordt in de Wwft als volgt gedefinieerd: een 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. Een direct of causaal verband tussen de ongebruikelijke transactie en de werkzaamheden van de instelling is geen vereiste. Het is voor de meldplicht in beginsel niet relevant wanneer een ongebruikelijke transactie heeft plaatsgevonden.

6.1 Subjectieve indicatoren

In de bijlage van artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 staan per type instelling objectieve en subjectieve indicatoren vermeld op grond waarvan beoordeeld moet worden of een transactie als een ongebruikelijke transactie kan of moet worden aangemerkt.

Voor (beheerders van) beleggingsinstellingen, icbe's, beleggingsondernemingen en financiële dienstverleners voor zover zij bemiddelen in levensverzekeringsovereenkomsten, is enkel de zogenoemde subjectieve indicator van toepassing, te weten "transacties waarbij de instelling aanleiding heeft te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen of terrorismefinanciering".⁷⁴ De subjectieve indicator schept een meldplicht op basis van de inschatting die de instelling zelf van een bepaalde situatie maakt; de Wwft doet in dat geval een beroep op de professionele beoordeling van de instelling om te bepalen of een bepaalde transactie ongebruikelijk is. De instelling dient volgens de subjectieve indicator melding te maken van een transactie waarbij zij aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme.

Voorbeelden van omstandigheden die kunnen duiden op een ongebruikelijke transactie:

- Onduidelijkheid over achterliggende partijen/uiteindelijk belanghebbenden, bijvoorbeeld bij het gebruik van een stroman;
- Voorwenden van een legale herkomst van gelden door deze ten onrechte voor te doen als consultancy-fees, commissies, of leningovereenkomsten;
- Ongebruikelijke herkomst van gelden, bijvoorbeeld uit landen met veel corruptie en politieke instabiliteit of betrokkenheid van offshore vennootschappen;
- Gelden afkomstig van buitenlandse rekeningen van Nederlanders die zijn geopend om de gelden buiten het zicht van de Nederlandse autoriteiten te houden;
- Ongebruikelijk en onverklaarbaar inkomen, zoals een voorgewende erfenis of het winnen van de loterij of het slechts kunnen noemen van niet-verifieerbare bronnen ter verantwoording van gelden;

⁷⁴ Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, Artikel 4 eerste lid

- Afwezigheid van bepaalde documentatie ter verantwoording, zoals facturen, bankafschriften, koopovereenkomst, financieringsovereenkomst;
- De cliënt weigert te verklaren over de herkomst van het geld;
- Transacties of beleggingen zijn ongebruikelijk voor de cliënt in omvang of aard;
- De cliënt is een niet-gereguleerde nominee company met onbekende aandeelhouders;
- De cliënt is woonachtig of gevestigd in een jurisdictie met een hoger witwas- en terrorismefinancieringsrisico of hoogrisicolanden, zoals belastingparadijzen, landen met bankgeheim, landen waar veel offshore vennootschappen zijn gevestigd of drugs producerende landen;
- De cliënt is ook een financiële onderneming, maar niet geregistreerd of geregistreerd in een jurisdictie met zwak AML/CFT-toezicht;
- De cliënt is betrokken bij, of ontleent zijn vermogen/inkomsten aan potentieel hoog risico - activiteiten of sectoren, zoals cash-intensieve activiteiten, vastgoedsector, trustsector, money transfers, offshore vennootschappen;
- De cliënt is een rechtsfiguur met 'zwevend vermogen', zoals de Trust, de Stiftung, de Zwitserse Treuhand of de Liechtensteinse Anstalt;
- De cliënt maakt gebruik van producten of diensten die kunnen leiden tot anonimiteit of tot onduidelijke informatie over onderliggende klanttransacties (bijvoorbeeld aandelen aan toonder of omnibusrekeningen).

Een melding dient ook plaats te vinden wanneer het cliëntenonderzoek niet de door de wet voorgeschreven gegevens heeft opgeleverd, en er tevens 'indicaties' zijn dat de desbetreffende cliënt betrokken is bij witwassen of terrorismefinanciering. Ook wanneer een bestaande cliëntrelatie wordt beëindigd, omdat niet alle door de wet voorgeschreven gegevens worden verkregen en deze 'indicaties' er zijn, dient een melding plaats vinden. In deze gevallen moet bij de melding ook worden aangegeven waarom het cliëntenonderzoek is mislukt.⁷⁵

Daarnaast ligt het in de rede dat transacties die in verband met witwassen of financieren van terrorisme aan politie of Openbaar Ministerie worden gemeld, ook aan FIU-NL worden gemeld; er is immers de veronderstelling dat deze transacties verband kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme.

6.2 Melden bij FIU-NL

Voordat een instelling over kan gaan tot het doen van een melding, moet zij eerst geregistreerd zijn bij FIU-NL. De meldprocedure staat toegelicht op de website van FIU-NL onder "Meldingsplicht". Het is belangrijk dat instellingen melden onder de juiste meldersgroep: indien bijvoorbeeld een instelling zowel een bankvergunning als een vergunning voor een beleggingsonderneming heeft, en de ongebruikelijke transactie heeft plaatsgevonden in het kader van de dienstverlening van de beleggingsonderneming, dan dient onder de meldersgroep beleggingsonderneming gemeld te worden.

Wanneer de instelling tot de conclusie komt dat sprake is van een ongebruikelijke transactie, dan dient deze transactie gemeld te worden bij FIU-NL. Een melding van een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie dient onverwijld plaats te vinden, nadat het ongebruikelijke karakter van die transactie bekend is geworden.⁷⁶ De termijn waarbinnen een melding op grond van artikel 16, eerste lid, Wwft gedaan moet worden

⁷⁵ Artikel 16, vierde lid, Wwft.

⁷⁶ Artikel 16, eerste lid, Wwft.

vangt aan op het moment dat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden bij de betreffende instelling. Onverwijld melden betekent melden binnen 14 dagen, en zo veel eerder als feitelijk mogelijk bij voldoende zorgvuldige interne afweging of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd.

Wat er precies in de melding moet staan, is terug te vinden in artikel 16, tweede lid, Wwft. Dat is onder meer de identiteit van de cliënt, de identiteit van de UBO en - voor zover mogelijk - de identiteit van degene ten behoeve van wie de transactie wordt uitgevoerd. Daarnaast moet uit de melding duidelijk blijken welke omstandigheden hebben geleid tot het ongebruikelijke karakter van de transactie. Het niet melden van een ongebruikelijke transactie, terwijl de instelling bekend is met het ongebruikelijke karakter van de transactie, is een economisch delict in de zin van artikel 1, sub 2 van de Wet op de economische delicten (WED).

6.3 Vastlegging

Artikel 34 Wwft bepaalt dat instellingen een melding van een ongebruikelijke transactie aan FIU-NL, inclusief de daarbij aan FIU-NL verstrekte informatie, vastleggen. De gegevens dienen gedurende een periode van vijf jaar na het tijdstip van het doen van de melding aan FIU-NL respectievelijk het tijdstip van ontvangst van het bericht van FIU-NL op opvraagbare wijze te worden bewaard.

6.4 Vrijwaring

De Wwft kent een strafrechtelijke en een civielrechtelijke vrijwaring voor instellingen die een melding hebben gedaan bij FIU-NL. De strafrechtelijke vrijwaring is opgenomen in artikel 19 Wwft. Deze houdt in dat de gegevens die een instelling in het kader van haar melding heeft verstrekt, niet kunnen worden gebruikt ten behoeve van een opsporingsonderzoek of strafrechtelijk onderzoek tegen de instelling op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering. Om voor een strafrechtelijke vrijwaring ten aanzien van een gemelde transactie in aanmerking te komen, is expliciet de voorwaarde verbonden dat een melding te goeder trouw dient te zijn verricht. Daarmee is bedoeld dat de instelling niet zelf bewust heeft meegewerkt aan de desbetreffende feiten. De civielrechtelijke vrijwaring is opgenomen in artikel 20 Wwft. Deze houdt in dat een instelling civielrechtelijk niet aansprakelijk is voor de schade die iemand anders als gevolg van de melding lijdt. Hierbij is de voorwaarde opgenomen dat gehandeld is in de redelijke veronderstelling dat uitvoering wordt gegeven aan de verplichtingen van artikel 16 en 17 Wwft.

6.5 Geheimhouding

In artikel 22 en 23 Wwft is de geheimhoudingsplicht ten aanzien van verrichte meldingen opgenomen. Een instelling die een melding heeft gedaan of nadere informatie heeft verstrekt, is verplicht tot geheimhouding van de melding. Om die reden geldt op grond van de Wwft geen verplichting om een zakelijke relatie of transactie te beëindigen of te weigeren, indien een ongebruikelijke transactie wordt gemeld bij FIU-NL.⁷⁷

Op grond van artikel 23a Wwft deelt een instelling wél informatie over een melding ingevolge artikel 16 Wwft door die instelling binnen de groep, tenzij FIU-NL andersluidende instructies geeft.

⁷⁷ Kamerstukken II 2017/2018, 34 808, nr 6 (Verslag), pagina 23.

De AFM mag als toezichthouder bij instellingen rapporten van de FIU-melding opvragen en doet dit ook regelmatig. De AFM controleert dan in hoeverre de betreffende instelling tijdig een FIU-melding heeft gedaan en wat de kwaliteit is van deze melding.⁷⁸ Op basis van de meldrapporten destilleert de AFM casuïstiek en brengt dit - geanonimiseerd - naar buiten op haar website. Deze casuïstiek zal met regelmaat worden aangevuld.⁷⁹

6.6 Incidentmelding

Witwassen en financieren van terrorisme vormen een ernstig gevaar voor de integere bedrijfsuitoefening van een instelling. Daarom kan een verrichte ongebruikelijke transactie ook als 'incident' in de zin van artikel 1 BGfo kwalificeren. Het is aan de instelling om een inschatting te maken of de ongebruikelijke transactie als incident kwalificeert. Beheerders van beleggingsinstellingen voor zover zij rechten van deelneming aan niet-professionele beleggers aanbieden, icbe's, beleggingsondernemingen en financiële dienstverleners zijn verplicht om incidenten onverwijld bij de AFM te melden.

6.7 Follow-up

Tot slot kan het zijn dat de FIU-melding aanleiding geeft om aanvullende maatregelen te treffen ten aanzien van de betreffende cliënt. Te denken valt aan het aanscherpen van het risicoprofiel of het frequenter monitoren van de verrichte transacties van de cliënt. Indien de instelling de verplichtingen inzake het cliëntenonderzoek niet heeft kunnen naleven dan geldt de verplichting de zakelijke relatie te beëindigen of te weigeren. In algemene zin geldt dat een transactie in geen geval mag plaatsvinden als daarmee een strafbaar feit wordt begaan of gefaciliteerd.⁸⁰

⁷⁸ Kamerstukken II 2017/2018, 34 808, nr 3 (MvT), pagina 81.

⁷⁹ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/themas/belangrijke-europese-wet--en-regelgeving/wwft/voorbeelden-van-ongebruikelijke-transacties-wwft>

⁸⁰ Kamerstukken II 2017/2018, 34 808, nr 6 (Verslag), pagina 23.

7. Vastlegging, bewaarplicht, opleiding en doorlichting

7.1 Vastlegging en bewaarplicht

Artikel 33 Wwft bepaalt dat een instelling die op grond van de Wwft cliëntenonderzoek heeft verricht, op opvraagbare wijze de documenten en gegevens vastlegt die zijn gebruikt voor de naleving van het bepaalde in artikel 3, tweede tot en met vierde lid, artikel 3a, eerste lid, artikel 6, eerste en tweede lid, artikel 7, tweede lid, en artikel 8, derde tot en met zesde en achtste lid, Wwft. Dat betekent alle gegevens die zijn verkregen tijdens het cliëntenonderzoek moeten worden vastgelegd. Onder meer kopieën van identiteitsdocumenten, gegevens van de personen die bij de instelling optreden voor de rechtspersoon, maar ook informatie over de eigendoms- en zeggenschapsstructuur. Van de UBO wordt de identiteit van de UBO, de wijze waarop deze is geverifieerd en het inzicht in de aard en omvang van het belang vastgelegd. Uit het dossier blijkt ook hoe het besluit rond de cliëntacceptatie tot stand is gekomen, bijvoorbeeld in het geval van hoog-risico cliënten. Informatie over het risicoprofiel (en de onderbouwing ervan) van de cliënt en het doel en de aard van de zakelijke relatie dienen ook te worden vastgelegd. Daarnaast dient uit het dossier ook te blijken dat (waar relevant) de periodieke en/of event-driven review is uitgevoerd. De diverse dossiers en bestanden dienen goed toegankelijk te zijn voor de toezichthouder, en de toezichthouder zou moeten kunnen zien en volgen waarom bepaalde overwegingen zijn gemaakt door de instelling.

Een instelling dient (ongebruikelijke) transactiegegevens deugdelijk vast te leggen, op te slaan en voor vijf jaar te bewaren zodat de transactie reconstrueerbaar is (artikel 34 Wwft). Zie ook paragraaf 6.3.

Het vastleggen en bewaren van persoonsgegevens die in het kader van de Wwft (bijvoorbeeld voor het cliëntenonderzoek) worden verzameld, is een verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de AVG.

Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

In de huidige Wwft is rekening gehouden met de AVG. Een belangrijk beginsel in de AVG is het beginsel van doelbinding en dataminimalisatie. Het beginsel van doelbinding houdt in dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Verdere verwerking van die persoonsgegevens op een wijze die niet met deze doeleinden verenigbaar is, is niet toegestaan. Dit beginsel is uitgewerkt in artikel 34a Wwft. Daarin is vastgelegd dat Wwft-instellingen persoonsgegevens op basis van de Wwft alleen mogen verwerken met het oog op het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme (doel). De persoonsgegevens mogen niet verder worden verwerkt op een manier die niet met dit doel verenigbaar is. Uit het beginsel van dataminimalisatie volgt dat het aantal gegevens dat een Wwft-instelling verwerkt moet worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor het doel waarvoor die gegevens verwerkt worden. Instellingen moeten ook adequate procedures hebben die voorzien in gegevensbescherming. Meer informatie over dit onderwerp staat onder hoofdstuk 8 in de [‘Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme \(Wwft\)’](#) van de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid.

7.2 Opleiding en doorlichting

Een instelling moet er zorg voor dragen dat haar medewerkers alsmede de dagelijks beleidsbepalers bekend zijn met de bepalingen van de Wwft.⁸¹ De opleiding dient hen in staat te stellen een ongebruikelijke transactie te herkennen en een cliëntenonderzoek goed en volledig uit te voeren. Om de ontwikkelingen te kunnen volgen en het bewustzijn blijvend te bevorderen, is een opleiding niet eenmalig, maar wordt deze regelmatig aangeboden.

Om opleidingen zo effectief mogelijk in te richten is het van belang om het aanbod toe te spitsen op de verschillende functies binnen de instelling. Zo zal de inhoud, diepgang en frequentie afhankelijk zijn van de functie die de medewerker bekleedt. Het ligt in de rede dat de compliancefunctie aanvullende opleidingen volgt om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen inzake wet- en regelgeving en witwas- en terrorismefinancieringsrisico's. De dagelijks beleidsbepalers – die belast zijn met de verantwoordelijkheid voor de naleving van de Wwft en Sanctiewet – krijgen voldoende opleidingen om hun (eind)verantwoordelijkheid te kunnen dragen.

De vorm waarin de opleiding wordt aangeboden, is vrij. Instellingen kunnen onder andere denken aan gecertificeerde opleidingen, (in-house) trainingen, e-learning modules en awareness-sessies. Wel dienen instellingen (met materiaal) te kunnen onderbouwen hoe met de betreffende opleiding(en) wordt voldaan aan het opleidingsvereiste van de Wwft. Bijvoorbeeld het (ongedocumenteerd) wekelijks bespreken van Wwft-issues tijdens een teamoverleg kan niet worden beschouwd als een 'opleiding'. Een adequate vastlegging van het aanbod, de gevolgde trainingen, de frequentie en de personen die opleidingen volgen, stelt instellingen in staat om het kennisniveau binnen de organisatie doorlopend vast te stellen, te monitoren en daarop in te spelen.

Naast opleidingen en kennis opbouwen is het van belang dat Wwft-instellingen (nieuwe) medewerkers, beleidsbepalers en ingehuurde personen doorlichten. Deze screening houdt verband met het voorkomen dat de instelling door hen wordt gebruikt voor witwassen of terrorismefinanciering en dat instellingen ervoor zorgen dat ze personen in dienst nemen die betrouwbaar en integer zijn.

De instellingen dienen in hun interne beleid, de procedures en maatregelen aandacht te besteden aan opleidingen en de doorlichtplicht.⁸²

⁸¹ Artikel 35 Wwft.

⁸² Artikel 2c, tweede lid, Wwft.

8. Sectorspecifieke aandachtspunten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de AML/CFT risico's die zich kunnen manifesteren binnen de verschillende vormen van dienstverlening door (beheerders van) beleggingsinstellingen, icbe's, beleggingsondernemingen, financiële dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen en financiële dienstverleners die onder het Nationaal Regime vallen.

Er zijn (internationale) bronnen die instellingen ondersteuning bieden bij de naleving van de anti-witwasregelgeving. Hieronder staat een aantal van deze bronnen:

Op 1 maart 2021 heeft EBA richtsnoeren betreffende ML/TF risicofactoren uitgebracht. De richtsnoeren bevatten hoofdstukken die betrekking op de beleggingsinstellingen ('Guideline 16: Sectoral guideline for providers of investment funds'), beleggingsondernemingen ('Guideline 15: Sectoral guideline for investment firms') en financiële dienstverleners die bemiddelen bij levensverzekeringen ('Guideline 14: Sectoral guideline for life insurance undertakings'). Daarnaast zijn er nog algemene aanwijzingen over hoe financiële instellingen hun risicoboordelingsproces moeten inrichten (hoofdstuk 3.2). Op 25 oktober 2018 heeft de FATF de '[Risk-Based Approach Guidance for the Securities Sector](#)' en de '[Risk Based approach for the Life Insurance Sector](#)' gepubliceerd. De richtsnoeren bieden specifieke richtlijnen en voorbeelden voor in beheerders van beleggingsinstellingen, beleggingsondernemingen en financiële dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen, om een risico gebaseerde invulling te kunnen geven aan de naleving van de Wwft.

Belangrijk aandachtspunt voor (beheerders van) beleggingsinstellingen en beleggingsondernemingen is de ruime definitie van het cliëntbegrip in de Wwft. Deze ruime definitie betekent dat ook zakelijke relaties⁸³ met professionele tegenpartijen (bijvoorbeeld bij handelaren voor eigen rekening) in het kader van de kernactiviteiten van de instelling onder de Wwft vallen.

Enkele voorbeelden van deze professionele tegenpartijen zijn custodians (partijen die effecten bewaren), transfer agents (partijen die veranderingen in het effectenbezit registreren), en andere tegenpartijen in het kader van de kernactiviteiten van de instelling, zoals de onderneming aan wie de verhuur is uitbesteed van het vastgoed waar de beleggingsinstelling in investeert.

Zowel bij beheerders van beleggingsinstellingen als beleggingsondernemingen kunnen bijvoorbeeld de volgende risicoverhogende factoren aan de orde komen:

- De mogelijkheid om betalingen aan derden (in een ander land) te doen waarbij een beleggingsrekening als betaalrekening wordt gebruikt.
- Het regelmatig wijzigen van de betalingsgegevens op verzoek van de cliënt.
- Er ontbreekt een economische rationale voor de beleggingen.

⁸³ Zakelijke relatie in het kader van de definitie van een cliënt.

- De cliënt vraagt om lange termijn investeringen te kopen of te verkopen in een korte periode na de initiële investering, zonder economische rationale en in het bijzonder indien er sprake is van grote verliezen of hoge transactiekosten.
- De mogelijkheid om vermogen over te dragen zonder betaling (effecten die worden overgedragen zonder een overeenkomstige overdracht van geld).

8.1 Beheerders van beleggingsinstellingen

In de Wwft wordt bepaald dat, indien een beleggingsinstelling of icbe een aparte beheerder heeft, de beheerder van de beleggingsinstelling verantwoordelijk is voor de naleving van de Wwft. Indien de beleggingsinstelling geen aparte beheerder heeft, is de beleggingsinstelling zelf verantwoordelijk. Hierna wordt de beheerder als aanspreekpunt gehanteerd.

Ook de markt van (beheerders van) beleggingsinstellingen is divers. Bij de distributie van rechten van deelneming in beleggingsinstellingen kunnen diverse partijen betrokken zijn. Te denken valt aan fondsmanager, adviseurs, depositories en sub-custodians en in sommige situaties 'prime brokers'. De wijze waarop de rechten aangeboden worden aan investeerders heeft invloed op de mate waarin de beheerder kennis heeft of kan hebben van de cliënt of de investeerder.

Onder Europees recht (en daarmee dus ook onder Nederlands recht) worden op dit moment twee soorten collectieve beleggingsvehikels onderscheiden, namelijk instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) en instellingen voor collectieve belegging die niet als icbe kwalificeren (AIFM). Binnen de AIFM-instellingen valt nog onderscheid te maken tussen AIFM- instellingen met een vergunningplicht en van de vergunningplicht vrijgestelde beheerders van beleggingsinstellingen (geregistreerde beheerders). Die laatste groep is uitgezonderd van een vergunningplicht maar staat wel onder toezicht van de AFM voor wat betreft de regelgeving in de Wwft en de Sanctiewet.

De wijze waarop de investeerder rechten van deelneming in de beleggingsinstelling aan kan schaffen is bepalend voor het cliëntbegrip. Hierbij moet rekening gehouden worden bij het bepalen van de relevante witwasrisico's en de wijze waarop cliëntenonderzoek plaats dient te vinden.

Cliënt is in de Wwft⁸⁴ gedefinieerd als 1) de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan of 2) de natuurlijke persoon of rechtspersoon die een transactie laat uitvoeren. De zakelijke relatie is relatie tussen een instelling en een natuurlijke persoon of rechtspersoon, die verband houdt met de professionele activiteiten van die instelling en waarvan op het tijdstip dat het contact wordt gelegd, wordt aangenomen dat deze enige tijd zal duren.

Dit betekent dat een (rechts)persoon een zakelijke relatie is als de relatie met de kernactiviteiten van de instelling te maken heeft en dat er sprake is van een duurzame relatie. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een private equity instelling die investeert in een onderneming. Als sprake is van een eenmalige transactie, bijvoorbeeld wanneer een instelling eenmalig vastgoed verkoopt aan een bepaalde partij, kan de koper niet als zakelijke relatie worden aangemerkt (want er is geen sprake van een duurzame relatie). Bij een incidentele transactie dient een instelling in bepaalde gevallen echter wel cliëntenonderzoek te verrichten.⁸⁵ Als echter het

⁸⁴ Artikel 1, eerste lid, Wwft.

⁸⁵ Artikel 3, vijfde lid 5, Wwft geeft weer in welke gevallen cliëntenonderzoek dient te worden verricht.

vastgoedfonds een langdurige relatie heeft met een onderneming die het onderhoud van het vastgoed uitvoert, dan is deze onderneming wel een zakelijke relatie. En als het vastgoedfonds het vastgoed verhuurt, dan zijn de huurders aan te merken als zakelijke relaties van de beleggingsinstelling. Beleggingsinstellingen, waaronder beleggingsinstellingen die eigenaars zijn van vastgoed, zijn Wwft-instellingen en moeten daarom voldoen aan de verplichting om cliëntonderzoek uit te voeren⁸⁶ en beheerders zijn verantwoordelijk voor naleving van de Wwft door de beleggingsinstellingen.⁸⁷ Hoewel beleggingsinstellingen veelal gericht zijn op de (middel)lange termijn en daardoor wellicht minder interessant lijken voor witwasdoeleinden, kunnen ze bijvoorbeeld in de versluieringsfase voor witwassen of het financieren van terrorisme gebruikt worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de volgende risico verhogende aspecten:

- De rechten van deelneming worden veelal op een non-face-to-face basis aangeboden. Toegang tot en overdracht van de rechten kan relatief eenvoudig en snel plaatsvinden. Dit maakt beleggingsinstellingen mogelijk geschikt om de herkomst van de middelen te versluieren.
- In het verlengde geldt dat bijvoorbeeld bij een beursgenoteerde beleggingsinstelling de rechten van deelneming verhandeld kunnen worden zonder dat de beheerder ten tijde van of voorafgaand aan de trade geïnformeerd wordt.
- Fondsen die voor enkele investeerders beschikbaar gemaakt zijn, waarbij wellicht feitelijk sprake is van een persoonlijk investeringsvehicle in plaats van een beleggingsinstelling.

(Beheerders van) beleggingsinstellingen worden verder naar hoofdstuk 8.2 verwezen voor informatie over *Wealth Management*.

8.2 Beleggingsondernemingen

Een beleggingsonderneming kan verschillende beleggings- en nevendiensten verlenen en/of beleggingsactiviteiten verrichten. Beleggingsondernemingen kunnen bijvoorbeeld direct betrokken zijn bij het uitvoeren van transacties maar er kan ook sprake zijn van een dienst waarbij uitsluitend beleggingsadvies wordt gegeven. Een beleggingsonderneming kan echter ook een exploitant zijn van een handelsplatform zoals een MTF of OTF. Ondanks deze diversiteit geldt dat alle beleggingsondernemingen instelling zijn in de zin van de Wwft en onder toezicht van de AFM staan voor wat betreft de regelgeving in de Wwft en de Sanctiewet.

De ruime definitie van cliëntbegrip in de Wwft betekent dat ook zakelijke relaties met professionele tegenpartijen (bijvoorbeeld bij handelaren voor eigen rekening) in het kader van de kernactiviteiten van de instelling onder de Wwft vallen.

Wealth management

Diensten van beleggingsondernemingen of (beheerders van) beleggingsinstellingen kunnen betrekking hebben op zogenaamde ‘wealth management’ of ‘private banking’ dienstverlening. Voorbeelden van diensten die kenmerkend zijn voor ‘wealth management’ zijn vermogensbeheer en beleggingsadvies. Deze vorm van dienstverlening is gericht op ‘high net worth individuals’ en hun familie en/of bedrijven. Deze diensten kunnen bijzonder kwetsbaar zijn voor misbruik door cliënten die de oorsprong van hun geldmiddelen willen verbergen

⁸⁶ Artikel 3 Wwft.

⁸⁷ Artikel 1a, zesde lid, Wwft.

of, bijvoorbeeld, belasting in hun eigen rechtsgebied willen ontduiken. ‘Wealth management’ of ‘private banking’ wordt als verhoogd risico genoemd in bijlage III van de herziene vierde anti-witwasrichtlijn.

Enkele risicoverhogende factoren hierbij zijn (niet limitatief):

- Transacties en portefeuilles met een zeer hoge waarde;
- Complexe producten en diensten, met inbegrip van specifieke beleggingsproducten;
- Een verwachting van vertrouwelijkheid en discretie;
- Rijke en invloedrijke cliënten inclusief cliënten met een publieke functie, PEP's en cliënten woonachtig in het buitenland;
- Gebruik van complexe structuren met bijvoorbeeld trusts en SPV's;
- Grensoverschrijdende overeenkomsten waarbij verschillende assets over verschillende jurisdicties verspreid zijn waarbij geldt dat een betrokken instelling gevestigd is in een land met een hoog witwasrisico of een land dat zich niet conformeert aan internationale fiscale regels;
- Het inkomen van cliënten wordt gegenereerd in landen en/of sectoren met een hoger witwasrisico.

De relatiebeheerder van dergelijke cliënten, speelt een belangrijke rol in de risicobeoordeling van de cliënt.

Nauw contact van de relatiebeheerder met de cliënt vergemakkelijkt het vergaren van informatie waarmee een volledig beeld van de activiteiten en de aard (van het bedrijf) van de cliënt kan worden verkregen (bijv. inzicht in de bron van de middelen van de cliënt, de reden waarom complexe of ongebruikelijke regelingen toch eerlijk en rechtmatig kunnen zijn, of de reden waarom verscherpt cliëntenonderzoek passend kan zijn).

Dit nauwe contact kan echter ook tot belangenverstrengeling leiden als de relatiebeheerder een te nauwe band met de cliënt ontwikkelt, ten koste van de inspanningen van de onderneming om het risico van financieel-economische criminaliteit en integriteitsschendingen te beheersen. Derhalve is ook onafhankelijk toezicht op de risicobeoordeling passend, dat kan worden uitgevoerd door de compliancefunctie en het hoger leidinggevend personeel.

8.3 Financiële dienstverleners

De Wwft is van toepassing op financiële dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen en financiële dienstverleners die gebruik maken van het Nationaal Regime (en daardoor als beleggingsonderneming kwalificeren). Op de website van de AFM⁸⁸ bevindt zich de AFM-brochure die zich specifiek richt op de naleving van de Wwft en Sanctiewet door de financiële dienstverlener.

Bemiddelen in levensverzekeringen

In deze Leidraad worden met “levensverzekeringsproducten en andere beleggingsgerelateerde verzekeringsproducten”, zoals bedoeld in de FATF-woordenlijst, overeenkomsten bedoeld die primair zijn bedoeld om de polishouder financieel te beschermen tegen het risico van een onzekere toekomstige gebeurtenis - zoals overlijden of ziekte. Levensverzekeringsproducten kunnen ook worden gekocht als belegging of om vermogensplanning of pensioenregelingen te ondersteunen. De meeste levensverzekeringsproducten zijn bedoeld voor de lange termijn en sommige zullen alleen worden uitbetaald als zich een verifieerbare

⁸⁸ <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/themas/belangrijke-europese-wet-en-regelgeving/wwft>.

gebeurtenis voordoet, zoals overlijden of pensionering. Over het algemeen zijn de risico's verbonden aan de levensverzekeringssector lager dan andere financiële producten (bijvoorbeeld leningen, betalingsdiensten) of sectoren (bijvoorbeeld bankieren, gokken, goederen met grote waarde). Levensverzekeringsproducten worden verstrekt aan cliënten die natuurlijke personen of rechtspersonen kunnen zijn. De begunstigde van het contract kan de verzekeringnemer zijn (d.w.z. de eigenaar van het contract, die al dan niet de verzekerde is), of een andere aangewezen begunstigde (natuurlijke personen evenals rechtspersonen of juridische entiteiten).

Verzekeringstussenpersonen staan rechtstreeks in contact met hun cliënten en zijn het oog en het oor van de verzekeraar. De rol van de tussenpersoon in het kader van de naleving van de Wwft is dan ook zeer belangrijk.

Enkele risicoverhogende factoren hierbij zijn (niet limitatief):

- de financiële dienstverlener wordt geconfronteerd met de omstandigheid dat de polis van de levensverzekering niet op naam van de werkelijke rechthebbende wordt gesteld;
- de financiële dienstverlener ondervindt problemen met het identificeren van de werkelijke rechthebbende en/of constateert onregelmatigheden bij de tenaamstelling van de polis;
- de cliënt bij de financiële dienstverlener doet navraag naar een afwijkende manier om de premie te voldoen (bijvoorbeeld contant);
- een eenmalig grote storting op een polis waarbij de bron van de middelen onduidelijk is.

Deel II: Sanctiewet 1977

9. Sanctiewet 1977

De Sanctiewet is een kaderwet en is de grondslag voor de uitwerking van (inter)nationale regels ter uitvoering van de (inter)nationale sanctiemaatregelen. Sanctiemaatregelen zijn politieke instrumenten in het buitenland- en veiligheidsbeleid van de Verenigde Naties en de Europese Unie. Het zijn dwingende instrumenten die worden ingezet als reactie op schendingen van onder meer het internationaal recht of mensenrechten.

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

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

9.1 Toezicht AFM

De Sanctiewet is van toepassing op iedereen die zich in Nederland bevindt, op alle Nederlandse (rechts)personen en alle Nederlanders buiten Nederland. Alle personen en ondernemingen begaan een economisch delict als zij de sanctieregelgeving op basis van de Sanctiewet niet naleven. Het Openbaar Ministerie (OM) is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke vervolging van overtredingen van de Sanctiewet.

Op grond van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 moeten financiële ondernemingen maatregelen treffen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) om zo te waarborgen dat de bepalingen van de sanctieregelgeving na worden geleefd. Dit houdt onder meer in dat instellingen maatregelen treffen om de materiële geboden en verboden uit EU-sancties na te kunnen leven. Ook moeten zij melding maken bij de AFM als zij constateren dat de identiteit van een relatie overeenkomt met een (rechts)persoon of entiteit, als bedoeld in de sanctieregelgeving. De AFM is samen met DNB belast met het toezicht op de inrichting van de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen ter naleving van de sanctieregelgeving. Dit houdt in dat de AFM niet rechtstreeks toezicht houdt op de materiële geboden en verboden uit bijvoorbeeld de EU-sancties. Beheerders van beleggingsinstellingen, beheerders van icbe's en beleggingsondernemingen vallen onder het Sanctiewet-toezicht van de AFM. Hoewel zij niet onder Sanctiewet-toezicht vallen, moeten ook financiële dienstverleners beheersmaatregelen treffen om te voorkomen dat zij in strijd handelen met sanctiemaatregelen. In strijd handelen met sanctiemaatregelen is een economisch delict en dus strafbaar. Dit vormt een gevaar voor de integere en beheerste bedrijfsvoering; een belangrijke Wft-vergunningeis.

9.2 Naleving sanctieregelgeving

De instelling waarborgt dat zij op het gebied van de AO/IC maatregelen heeft getroffen ter naleving van de sanctieregelgeving. Deze maatregelen zien ten minste op een adequate controle van de administratie van de instelling op het overeenkomen van de identiteit van een relatie met een (rechts)persoon of entiteit, als bedoeld in de sanctieregelgeving, met het oog op het bevriezen van de financiële middelen van die relatie of het voorkomen van het ter beschikking stellen van financiële middelen of diensten aan die relatie. Welke verplichtingen precies gelden in het geval de relatie van de instelling gesanctioneerd is, volgt ook uit de

betreffende sanctieregeling zelf. Hier zal in veel gevallen een van toepassing zijnde Europese Verordening voor moeten worden geraadpleegd.

Hieronder wordt een nadere duiding gegeven van wat de AFM op dit moment van de maatregelen op het gebied van de AO/IC van instellingen verwacht (niet-limitatief). Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod: beleid, relatiebegrip, doorlopend screeningssysteem, sanctielijsten, uitbesteding en de controle daarop, meldplicht, bewaarplicht, bevrozen tegoeden, opleiding, informatie delen met toezichthouders en het belang van naleving. De Sanctiewet en ook de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 worden momenteel herzien (gemoderniseerd); het regelgevend kader kan daarom op termijn veranderen.⁸⁹

Beleid

Het treffen van maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle ter naleving van de sanctieregelgeving vindt een basis in het beschikken over adequaat beleid. In het beleid worden de verschillende gedragslijnen, procedures en maatregelen waarmee de instelling de naleving van de sanctieregelgeving waarborgt vastgelegd. Een voorafgaande en doorlopende beoordeling van waar in de bedrijfsvoering potentiële risico's bestaan ten aanzien van de sanctieregelgeving kan voor het bepalen van de noodzakelijke maatregelen nodig zijn. Hierbij kan aan het betrokken product/dienst, geografische blootstelling of het type cliënten van een instelling worden gedacht. Een maatregel waarvan de naleving van de AO/IC-verplichting vereist dat deze vastgelegd wordt in het beleid is het screenen op sanctielijsten (zie ook hieronder). In het beleid wordt vastgelegd wie gescreend wordt, op welke sanctielijsten gescreend wordt, wie zorgdraagt voor de screening, wat de frequentie is van het screenen, wie binnen welke termijn beoordeelt of sprake is van een '*false positive hit*' of een '*true positive hit*', wat het proces is bij een geverifieerd positief screeningsresultaat en voor het melden bij de AFM, en welke eisen de instelling stelt aan haar vastlegging.

Relatiebegrip

Een instelling moet zich ervan verzekeren dat zij geen financiële dienst verleent of financiële transactie uitvoert in strijd met de sanctieregelgeving. Beleggingsondernemingen en beheerders van beleggingsinstellingen moeten een melding doen bij de AFM indien zij constateren dat een 'relatie' van de instelling voorkomt op de sanctielijsten. Het is daarom van belang dat een instelling weet welke 'relaties' zij in het kader van de sanctieregelgeving heeft, aangezien deze definitie breder is dan de definitie van 'cliënt' zoals bedoeld in de Wwft. Het relatiebegrip uit de sanctieregelgeving is beschreven als 'eenieder die betrokken is bij een financiële dienst of financiële transactie'. Hieronder vallen in ieder geval cliënten, vertegenwoordigers en UBO's van cliënten, maar bijvoorbeeld ook bestuurders van aan cliënt gerelateerde partijen. Hierbij moet ook gedacht worden aan de partijen waarmee de instellingen in het kader van haar bedrijfsvoering een relatie heeft. Voorbeelden hiervan zijn een depotbank en huurders van de panden van vastgoedfondsen, of de tegenpartij/het financiële instrument bij een eenmalige aankoop of verkoop van vermogensbestanddelen door de beleggingsinstelling. Bij directe beleggingen is er sprake van een relatie, indirecte beleggingen vallen buiten het relatiebegrip. De instelling dient steeds goed in kaart te hebben welke (rechts)personen betrokken zijn bij de financiële diensten of financiële transacties van de instelling. Hiervoor dient bijvoorbeeld aandacht te bestaan bij de wijziging van de bedrijfsactiviteiten.

⁸⁹ De consultatie over de herziening van de Sanctiewet kan hier gevonden worden: <https://www.internetconsultatie.nl/sanctiestelsel/b1#sectie-3632>.

Doorlopend screeningssysteem

Om te voorkomen dat in strijd wordt gehandeld met sanctieregelgeving wordt door de AFM een ‘doorlopend screeningssysteem’ aanbevolen dat een minimale kans op overtreding van sanctieregelgeving nastreeft, waarbij screening bijvoorbeeld plaatsvindt bij aanvang, periodiek bij wijzigingen aan de kant van de relatie (zoals de UBO), bij wijzigingen van de sanctielijsten, en bij afloop van de relatie. De periodieke screeningsmomenten zijn afhankelijk van het type instelling en relaties.

Sancties kunnen worden omzeild. Instellingen dienen zich hiervan bewust te zijn en maatregelen te treffen om dit te voorkomen. Instellingen moeten nadenken over de manier waarop sancties omzeild kunnen worden via hun dienstverlening en daar passende beheersmaatregelen tegenover zetten. Robuust onderzoek naar relaties, waaronder bijvoorbeeld het gebruikmaken van berichtgeving uit open bronnen, kan hierbij een belangrijke rol spelen.

Sanctielijsten

Een instelling dient haar relaties te screenen tegen de Nationale sanctielijst terrorisme, de EU-sanctielijst en VN-sanctielijst. 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. Daarnaast is het goed om op te merken dat niet alle sancties te vatten zijn in sanctielijsten, en sancties bijvoorbeeld ook betrekking kunnen hebben op financiële dienstverlening die niet meer mag worden verleend.

Op de [Nationale sanctielijst terrorisme](#) staan personen en organisaties die zijn betrokken bij terroristische activiteiten.

Op de EU-sanctielijst kunnen instellingen zien van welke *personen en entiteiten* tegoeden bevroren dienen te worden op grond van in de EU geldende financiële sanctieregelgeving. Verboden of restricties op het verlenen van financiële diensten gericht tegen *bepaalde landen en gebieden* staan niet op de EU-sanctielijst genoemd. Daarvoor dient men de verordeningen zelf te raadplegen. De officiële EU-website www.sanctionsmap.eu kan een praktisch hulpmiddel zijn om te achterhalen of een verbod of restrictie geldt op het verlenen van financiële diensten gericht tegen bepaalde landen en gebieden. Als u maandelijks op de hoogte wilt worden gebracht van de stand van zaken met betrekking tot Europese en nationale sancties, dan kunt u zich abonneren op de [AFM/DNB Sanctie Alert](#). Dit is een additionele nieuwsservice die niet afdoet aan de eigen verantwoordelijkheid van instellingen om sanctiewetgeving tijdig en accuraat bij te houden en na te leven. Op de webpagina van de AFM over de [Sanctiewet 1977](#) vindt u links naar handige documenten zoals de Nationale sanctielijst terrorisme, de EU-sanctielijst, de geconsolideerde lijst van VN-sancties en de ‘Leidraad Financiële Sanctieregelgeving’ van het ministerie van Financiën uit 2020.

Het kan voorkomen dat een instelling ervan kennisneemt dat een relatie voorkomt op een andere sanctielijst, dus niet zijnde de Nationale sanctielijst terrorisme, de EU-sanctielijst en de VN-sanctielijst. Dit komt bijvoorbeeld voor als de instelling onderdeel uitmaakt van een internationaal opererende groep of indien de partij aan wie de screening is uitbesteed op meer sanctielijsten screent. Hierbij wordt dan gescreend op overeenkomsten met bijvoorbeeld de Sanctielijsten van de Verenigde Staten (Office of Foreign Assets Control, OFAC) of de Sanctielijst van het Verenigd Koninkrijk. Deze sanctielijsten zijn op zichzelf geen sanctieregelgeving in de zin van de Sanctiewet zodat de verplichtingen op grond van de sanctieregelgeving hierop niet van toepassing zijn. Er bestaat dus geen verplichting op grond van EU- of Nederlandse regelgeving om op deze lijsten te screenen en de

meldplicht richting de AFM is ook niet van toepassing. Dit laat onverlet dat de informatie dat een cliënt voorkomt op een buitenlandse sanctielijst, indien de instelling daar om een bepaalde reden toch van kennisneemt, wel relevant kan zijn in het kader van de verplichtingen van de instelling op grond van de Wwft of de Wft (integere bedrijfsvoering). De informatie kan van belang zijn in het kader van het uitvoeren van het cliëntenonderzoek, het beoordelen van het risico op witwassen en financieren van terrorisme van de cliënt en uiteindelijk voor het detecteren van ongebruikelijke transacties. Indien een instelling dus van een dergelijke overeenkomst kennisneemt, beveelt de AFM aan deze informatie op te nemen in het cliëntendossier en te beoordelen of zij hier gevolgen aan dient te geven op grond van de Wwft. Indien de instelling onderdeel uitmaakt van een internationaal opererende groep kan de sanctieregelgeving van een ander land wel van toepassing zijn.

Uitbesteding en de controle daarop

Het controleren van relaties of zij op de sanctielijsten voorkomen, is een kernverplichting uit de sanctieregelgeving. Instellingen nemen in toenemende mate externe diensten af die hen ondersteunen bij deze controle; inmiddels maakt een ruime meerderheid van alle instellingen hier gebruik van. Dit gaat dan bijvoorbeeld over het uitbesteden van het screenen aan een derde partij of het gebruikmaken van commerciële software voor het screenen door een instelling zelf. Het uitbesteden van de screening van relaties aan een derde partij kan leiden tot een verbeterde naleving van de sanctieregelgeving, bijvoorbeeld omdat deze derde partij de screening efficiënter of vollediger kan uitvoeren. Het is van belang dat de instelling die de screening uitbesteedt of gebruik maakt screeningstools systematisch controles uitvoert op de uitbesteding om te bepalen of de uitbesteding in de praktijk werkt zoals beoogt en voldoet aan de wettelijke eisen. De instelling blijft namelijk te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de naleving van de sanctieregelgeving.

Meldplicht

Indien een beleggingsonderneming of beheerder van beleggingsinstellingen of beheerder van icbe's constateert dat de identiteit van een relatie overeenkomt met een (rechts)persoon of entiteit, als bedoeld in de sanctieregelgeving, meldt de instelling dit onverwijld aan de toezichthouder via het e-mailadres meldingsanctiewet@afm.nl. Hiervoor moet de instelling het meldformulier gebruiken dat te vinden is op www.digitaal.loket.afm.nl/Documents/Formulieren/meldformulier-sanctiewet.pdf. De instelling meldt tevens de identiteitsgegevens van die relatie aan de toezichthouder. De AFM kan naar aanleiding van een melding nader onderzoek verrichten naar de AO/IC. Daarnaast kan informatie gedeeld worden met andere overheidsinstanties, zoals het ministerie van Financiën, opsporingsdiensten of het Openbaar Ministerie.

Wanneer verschillende instellingen een relatie hebben met hetzelfde gesanctioneerde financieel instrument, dan kan het per situatie verschillen wie hiervan melding maakt bij welke toezichthouder. Er dient per casus een beoordeling te worden gemaakt of er sprake is van een relatie en een meldplicht. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat bij een directe belegging een vermogensbeheerder van een pensioenfonds melding maakt bij de AFM (als beheerder van het financiële instrument) van een overeenkomst op de sanctielijsten, en het pensioenfonds hiervan melding maakt bij DNB (als eigenaar van het financiële instrument).

Als u constateert dat er sprake is van een (voorgenomen) transactie met een bestaande of nieuwe relatie die op de sanctielijst staat, dan moet u deze melden bij de FIU. In bepaalde gevallen betreft dit een melding als ongebruikelijke transactie wanneer er sprake is van een vermoeden tot witwassen of terrorisme financiering. Deze verplichting volgt uit de Wwft. Daarnaast dient u een hit op de sanctielijst te melden op basis van de

bepaling in artikel 2 van het Besluit melding transacties financiering terrorisme. Voor een nadere toelichting op deze laatste categorie meldingen verwijzen wij u naar de algemene leidraad van de Ministerie van Financiën.⁹⁰ Het niet melden van een transactie, terwijl de instelling heeft geconstateerd dat de identiteit van een relatie overeenkomt met een (rechts)persoon of entiteit, als bedoeld in de sanctieregelgeving, is een economisch delict in de zin van artikel 1, sub 2 van de Wet op de economische delicten. Een economisch delict is een strafbaar feit.

Naast deze algemene meldplicht voor het overeenkomen van relaties op sanctielijsten, kan er ook op grond van Europese Verordeningen een meldplicht specifiek voor die verordening van toepassing zijn. Let op: Deze meldplicht op grond van een Europese Verordening kan ook een ruimer bereik hebben dan de algemene meldplicht uit de Regeling toezicht Sanctiewet 1977. Zo kan een specifieke meldplicht ook betrekking hebben op informatie over een gesanctioneerde waarover de instelling beschikt, zonder dat deze gesanctioneerde kwalificeert als een 'relatie' van de instelling. Hiervoor zal steeds de Europese Verordening moeten worden geraadpleegd. Een voorbeeld van een dergelijke specifieke meldplicht op grond van een Europese Verordening is de meldplicht van artikel 8 van Verordening (EU) 269/2014 ("Rusland sancties"). Voor up-to-date informatie over meldplichten op grond van Europese Verordeningen kan een instelling de website van de Rijksoverheid raadplegen. Hier kunnen ook voorgeschreven formats voor de melding gevonden worden. Instellingen kunnen bij het ministerie van Financiën (sancties@minfin.nl) terecht voor vragen over de inhoud van de meldplichten. Voor praktische vragen over het indienen van de meldingen kunnen beleggingsondernemingen en beheerders van beleggingsinstellingen bij AFM (meldingsanctiewet@afm.nl) terecht.

Bewaarplicht

De instelling bewaart de melding alsmede de gegevens van rekeningen van, en transacties met de bij de meldingen betrokken relaties tot vijf jaar nadat de sanctieregelgeving, waarin de desbetreffende (rechts)persoon of entiteit is genoemd, niet meer van kracht is of buiten werking is gesteld.⁹¹

Bevriezen tegoeden

In veel sanctieregelingen staat de verplichting om tegoeden van gesanctioneerden te bevriezen. In het geval van EU-Verordeningen ontstaat deze verplichting doorgaans op het moment dat de instelling redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de tegoeden die zij aanhoudt eigendom zijn van of onder zeggenschap staan van een gesanctioneerde. De verplichting eindigt wanneer de betreffende persoon of entiteit niet meer op de sanctielijst staat. De Europese Commissie publiceert over de invulling van de verplichtingen *guidance* en *frequently asked questions* op [haar website](#).

Bij financiële transacties en financiële diensten van beleggingsondernemingen en beheerders van beleggingsinstellingen zijn doorgaans ook andere financiële ondernemingen betrokken, zoals banken en bewaarinstellingen. De AO/IC-verplichting vereist dat de beleggingsonderneming of beheerder van beleggingsinstellingen de betrokken financiële onderneming, bij welke de gesanctioneerde bijvoorbeeld tegoeden aanhoudt die betrokken zijn bij de transactie of dienst, informeert in het geval van het constateren van een sanctiehit. De beleggingsonderneming of beheerder van beleggingsinstellingen vergewist zich ervan dat de vermogensbestanddelen - die betrokken zijn bij transactie of dienst en die onderhevig zijn aan de verplichting om te bevriezen - door de andere financiële onderneming worden bevroren. Dit doet niet af aan de eigen

⁹⁰ Leidraad Financiële Sanctieregelgeving | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁹¹ Artikel 4 Rt Sw.

verantwoordelijkheid om de sanctieregelgeving na te leven en dus bijvoorbeeld geen transacties meer te verrichten ten aanzien van deze gesanctioneerde relatie.

Het is niet zonder meer toegestaan om tegoeden te bevriezen zonder dat hiervoor een grondslag in een sanctie bestaat. Het is daarbij van groot belang om zorgvuldig om te gaan met het bevriezen van tegoeden om te allen tijde te voorkomen dat de vermogensbestanddelen van niet-gesanctioneerden bevroren worden, bijvoorbeeld om redenen van de-risking. Denk daarbij ook aan het voorkomen van het maken van een ongerechtvaardigd onderscheid op basis van bijvoorbeeld nationaliteit of land van herkomst.

Opleiding

De sanctieregelgeving en EU-sancties behelzen complexe materie en instellingen maken vaak gebruik van geavanceerde controlesystemen. Het opleiden van werknemers en de beleidsbepalers van een instelling die verantwoordelijk zijn voor de naleving van sanctieregelgeving is dan ook van belang.

Informatie delen met toezichthouders

Desgevraagd stelt de instelling gegevens ter beschikking aan de toezichthouder met betrekking tot de uitvoering van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977.

Belang van het naleven van de sanctieregelgeving

Door de EU-sancties naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne zijn instellingen meer in aanraking gekomen met sancties. Dit blijkt onder meer uit het aantal meldingen dat de AFM hierover heeft ontvangen sinds februari 2022. Uit onderzoek van de AFM blijkt dat instellingen de kans om daadwerkelijk in aanraking te komen met EU-sancties over het algemeen klein achten. De administratieve lasten en kosten voor naleving van de sanctieregelgeving ervaren zij als behoorlijk. Dit zorgt ervoor dat sommige instellingen een spanningsveld ervaren tussen de geleverde inspanning om de sanctieregelgeving na te leven en het resultaat dat dit oplevert; dit speelt vooral bij (kleinere) instellingen die minder middelen tot hun beschikking hebben en/of door hun type dienstverlening of relaties een relatief lage kans hebben daadwerkelijk in aanraking te komen met sancties. Uit onderzoek van de AFM blijkt dat er bij instellingen waar de kans klein lijkt dat de sancties hen raken dit toch kan gebeuren. Dit heeft onder andere te maken met de breedte, het soort en de veranderlijkheid van sommige sancties. Het is van belang dat instellingen zich hiervan bewust zijn. Het kan daarom nuttig zijn om bijvoorbeeld de processen en systemen in de praktijk periodiek te testen, om erop voorbereid te zijn als een sanctie toch de instelling raakt.

**Autoriteit Financiële markten**

Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam

Telefoon

020 797 2000

www.afm.nl

Dataclassificatie

AFM-Publiek

Volg ons: →



De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten.

Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.

De tekst van deze publicatie is met zorg samengesteld en is informatief van aard. U kunt er geen rechten aan ontlenen. Door veranderende wet- en regelgeving op nationaal en internationaal niveau is het mogelijk dat de tekst niet actueel is op het moment dat u deze leest. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is niet aansprakelijk voor de eventuele gevolgen – bijvoorbeeld geleden verlies of gederfde winst – ontstaan door of in verband met acties ondernomen naar aanleiding van deze tekst.

© Copyright AFM 2024