

Bijlage 8

Aanvullend cliëntenonderzoek in de Wwft

Mr. B.C.G. Jennen en mr. J.E.E. van Doorn¹

1. Inleiding

Op 1 augustus 2008 is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft) in werking getreden.² Hiermee zijn de Wet identificatie bij dienstverlening (hierna: Wid) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (hierna: Wmot) aangepast ten einde te voldoen aan de Richtlijn ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme³ (ook wel aangeduid als de ‘Derde Antiwitwasrichtlijn’; hierna: de Richtlijn). Tegelijkertijd zijn de Wid en de Wmot tot één wet samengevoegd.⁴

De kern van de Wwft is de verplichting voor een groot aantal (financiële) ondernemingen om ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme de volgende maatregelen te nemen:

-
- 1 Mr. B.C.G. (Bas) Jennen is advocaat bij Allen & Overy LLP te Amsterdam. Hij is werkzaam bij de praktijkgroep Litigation en maakt onderdeel uit van het Financial Regulatory Team. Mr. J.E.E. (Juliëtte) van Doorn LL.M. is werkzaam bij De Nederlandsche Bank, Divisie Toezicht, Expertise Centrum Integriteit. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.
 - 2 Staatsblad 2008, 303 en 304.
 - 3 Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van gelden en de financiering van terrorisme (PbEU, L 309). Deze Richtlijn implementeert de 40 aanbevelingen en de 9 speciale aanbevelingen van de Financial Action Task Force (hierna: FATF). De FATF is een in 1989 opgericht samenwerkingsverband tussen 32 landen, de Europese Commissie en het samenwerkingsverband van de golfstaten met als doelstelling het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Hiertoe heeft de FATF 40 respectievelijk 9 aanbevelingen vastgesteld (zie www.fatf-gafi.org).
 - 4 In feite gaat het om twee wetsvoorstellen: 1) Wijziging van de Wet Wijziging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties en het wetsvoorstel ter uitvoering van richtlijn nr. 2005/60/EG (3^e Witwasrichtlijn) (31237), en 2) Samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (31 238). Beide wetsvoorstellen zijn tezamen parlementair behandeld en hebben uiteindelijk gezamenlijk tot de Wwft geleid.

- het verrichten van het zogenoemde ‘cliëntenonderzoek’;
- het melden van transacties die mogelijk verband houden met witwassen van geld of met de financiering van terrorisme;
- het bewaren van bewijsstukken; en
- het trainen van medewerkers.

Voor de totstandkomingsgeschiedenis van de Wwft en een algemene beschrijving van de wijzigingen die de wet met zich brengt ten opzichte van huidige weten regelgeving verwijzen wij graag naar andere bijdragen in dit Jaarboek. In dit artikel wordt – na een overzicht van de variaties op het cliëntenonderzoek die de Wwft kent – ingezoomd op het ‘verscherpt’ of ‘aanvullend’ cliëntenonderzoek⁵ van artikel 8 Wwft. Wij zullen antwoord geven op de vraag waarom juist in de gevallen die in artikel 8 genoemd worden een verscherpt onderzoek vereist is en welke maatregelen er genomen moeten worden.

2. Cliëntenonderzoek

Met betrekking tot identificatie- en Customer Due Diligence (CDD)-verplichtingen is er voor de aangewezen instellingen op grond van de Wwft een viertal mogelijkheden denkbaar:

1. De instelling dient het ‘standaard’ cliëntenonderzoek uit te voeren (artikel 3, eerste lid, Wwft).
2. Er is in zijn geheel geen cliëntenonderzoek vereist (artikel 3, derde lid, Wwft).
3. De instelling kan volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek (artikel 6 en 7 Wwft).
4. Er is sprake van een hoger risico, dus aanvullend cliëntenonderzoek is vereist (artikel 8 Wwft).

Onderstaand volgt een korte toelichting van die mogelijkheden.

Ad 1) Het standaard cliëntenonderzoek

Op grond van artikel 3, eerste lid, Wwft zijn instellingen verplicht cliëntenonderzoek te verrichten. Het onderzoek moet er – blijkens het tweede lid van genoemd artikel – toe leiden dat:

- a. de identiteit van de cliënt wordt vastgesteld en diens gegevens worden geverifieerd;
- b. in voorkomend geval, de identiteit van een uiteindelijke begunstigde wordt vastgesteld en op risicogebaseerde wijze wordt geverifieerd c.q. indien het rechtspersonen, trusts en soortgelijke juridische constructies betreft – op risicogebaseerde wijze inzicht wordt verworven in diens eigendomsen zeggenschapsstructuur;
- c. informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie wordt vastgesteld;

⁵ Zie Kamerstukken I 2007/08, 31 237 en 31 238, nr. E, p. 3 (NMvA II): de betekenis van de termen is identiek, ter voorkoming van onduidelijkheid zal de wetgever bij eerstvolgende gelegenheid uitsluitend de term ‘verscherpt’ cliëntenonderzoek gebruiken.

- d. voor zover mogelijk, een voortdurende controle op de zakelijke relatie wordt verricht, met inbegrip van een nauwlettend toezicht op de tijdens de gehele duur van deze relatie verrichte transacties.

De Wwft gaat uit van een risicogebaseerde implementatie van maatregelen in verband met het cliëntenonderzoek door instellingen. Op dit punt zij gewezen op artikel 3, vierde lid, Wwft. Dit betekent kort gezegd dat een instelling de intensiteit en diepgang van de maatregelen afstemt op het risicoprofiel van cliënt, zakelijke relatie, transactie of product.

Ad 2) Geen onderzoek

Het standaard cliëntenonderzoek is uitsluitend verplicht indien sprake is van één van de vijf gevallen zoals beschreven in artikel 3, derde lid, Wwft.

- a. Indien de instelling in of vanuit Nederland een zakelijke relatie aangaat.
- b. Indien de instelling een incidentele transactie verricht van ten minste € 15.000 of twee of meer transacties waartussen een verband bestaat met een gezamenlijke waarde van ten minste € 15.000.
- c. Indien er indicaties zijn dat de cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme.
- d. Indien de instelling twijfelt aan de betrouwbaarheid van eerder verkregen gegevens van de cliënt.
- e. Indien het risico van betrokkenheid van een bestaande cliënt bij witwassen of terrorisme-financiering daartoe aanleiding geeft.

Met andere woorden, er hoeft géén cliëntenonderzoek verricht te worden als van deze situaties geen sprake is.

Ad 3) Vereenvoudigd onderzoek

In geval van bepaalde cliënten respectievelijk enkele zakelijke relaties of transacties kan in beginsel⁶ worden afgezien van cliëntenonderzoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om kredietinstellingen en verzekeraars met een zetel in de EU/EER⁷, beursgenoteerde ondernemingen en Nederlandse overheidsinstanties dan wel om bepaalde levensverzekeringsovereenkomsten of pensioenproducten. Onder alle omstandigheden vereist de Wwft wel dat een instelling altijd genoeg gegevens verzamelt om te kunnen vaststellen of een cliënt in aanmerking komt voor een vereenvoudigd cliëntenonderzoek (lid 2 van artikelen 6 en 7).

⁶ Dit is anders indien er indicaties zijn dat nieuwe cliënten betrokken zijn bij witwassen of het financieren van terrorisme c.q. het risico op betrokkenheid daarbij van een bestaande cliënt daartoe aanleiding geeft (artikel 3, derde lid, onderdeel c en e Wwft).

⁷ Alle lidstaten van de Europese Unie en Noorwegen, IJsland en Liechtenstein als staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (artikel 1, eerste lid, onderdeel k, Wwft).

Ad 4) Verscherpt of aanvullend onderzoek

De wet onderkent vier gevallen waarin een verscherpt cliëntenonderzoek vereist is. Dergelijk onderzoek is vereist indien sprake is van:

1. Een zakelijke relatie of transactie die naar haar aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengt.
2. Een cliënt die niet fysiek aanwezig is voor identificatie.
3. Correspondentbankrelaties buiten de EU/EER.
4. Politiek prominente personen (politically exposed persons, hierna: PEP's).

De vraag rijst of het verscherpt onderzoek bovenop het standaard cliëntenonderzoek van artikel 3, eerste lid, Wwft komt. Dit lijkt hoe dan ook logisch omdat een hoger risico nu eenmaal extra maatregelen vergt ten opzichte van een 'normaal risico'. Reden om deze vraag bevestigend te beantwoorden vinden wij ook in de term 'aanvullend' in artikel 8, eerste lid, Wwft en in het feit dat artikel 8, eerste lid, Wwft bepaalt dat het aanvullend onderzoek verricht dient te worden 'onverminderd het bepaalde in artikel 3, tweede, derde en vierde lid'. De tekst van artikel 13 van de Richtlijn is daarnaast op dit punt zeer expliciet door voor te schrijven dat verscherpte maatregelen moeten worden getroffen 'bovenop de in artikel 7 (...) omschreven maatregelen'. Ten slotte is dit in lijn met andere internationale documenten, zoals de aanbevelingen van de FATF.⁸ Als voorbeeld halen wij aan hetgeen bepaald is ten aanzien van verscherpt onderzoek bij correspondentbankrelaties. De desbetreffende FATF Aanbeveling 7 bepaalt: 'Financial institutions should, in relation to cross-border correspondent banking and other similar relationships, in addition to performing normal due diligence measures (...)'.⁹

Kort gezegd betekent het bovenstaande dat de wetgever uitgaat van een beoordeling (risicoclassificatie) door de instelling waarbij in sommige gevallen volstaan kan worden met de vier maatregelen van artikel 3, eerste lid, Wwft, waarbij overigens de intensiteit van deze maatregelen meebeweegt met het veronderstelde risicoprofiel. In gevallen waarin de risico's dermate groot worden geacht zijn – in aanvulling op genoemde maatregelen – andersoortige maatregelen nodig om het hogere risico te compenseren.

⁸ Zie voetnoot 3.

⁹ De relevante kamerstukken ondersteunen de lezing: hierin vindt men referenties in die zin dat het om meer maatregelen moet gaan dan het standaard cliëntenonderzoek: men vraagt om extra maatregelen. Onder meer Kamerstukken II 2007/08, 31 238, nr. 3, p. 4 (MvT II) en Kamerstukken I 2007/08, 31 237 en 31 238, nr. C, p. 5 (MvA I).

3. Artikel 8, eerste lid: 'hoger risico'

In het eerste lid van artikel 8 Wwft wordt bepaald dat een instelling aanvullende maatregelen moet treffen in geval van verhoogd risico. Uitgangspunt is dat de instelling op grond van haar eigen risicoanalyse moet beoordelen of een bepaalde zakelijke relatie of transactie naar haar aard een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering meebrengt.¹⁰ De wetgever houdt daarnaast expliciet de mogelijkheid open om bij algemene maatregel van bestuur categorieën zakelijke relaties of transacties aan te wijzen die als zodanig hebben te gelden. In dit verband wijst de wetgever op mogelijke toekomstige richtsnoeren dienaangaande vanuit Europa. Tot op heden zijn die er niet.

3.1 Denkbare situaties van verhoogd risico

De instelling zal dus zelf een inschatting moeten maken van de risico's die een bepaalde cliënt of een bepaald product met zich brengt. Voor banken en verzekeraars is dit sinds de publicatie van het Bazels rapport¹¹ en het rapport van de IAIS¹² een vast onderdeel van het risicomanagement. Geldt bijvoorbeeld de betaalrekening van een particulier met een inkomen uit een arbeidsovereenkomst sinds jaar en dag als een laag risico, zo zijn er ook min of meer 'klassieke' aanwijzingen voor een verhoogd risico. Dit zijn onder meer¹³:

- (bepaalde vormen van) zakelijke dienstverlening, private banking, vermogensbeheer en trustactiviteiten;
- signalen voor extra aandacht in verband met mogelijke risico's, zoals bijvoorbeeld
- MOT-meldingen of berichten in de media; en
- cliënten gevestigd in wat voorheen genoemd werden FATF-'non-cooperative countries and territories' (ook wel: 'NCCT'-landen). Dit waren landen waarvan de FATF oordeelde dat de anti-witwasmaatregelen onvoldoende waren of die door de FATF werden aangemerkt als landen die onvoldoende meewerkten aan witwasbestrijding. Hiervan werden lijsten gepubliceerd. Sinds kort werkt de FATF niet meer met deze vaste NCCT-lijsten, echter zij duidt nog altijd de risico's aan vanwege gebreken in anti-witwas terrorismefinanciering wetgeving van bepaalde landen.¹⁴

10 Onder meer Kamerstukken I 2007/08, 31 237 en 31 238, nr. C, p. 5 (MvA I) en Kamerstukken I 2007/08, 31 237 en 31 238, nr. E, p. 3 (NMvA I).

11 Het rapport Customer Due Diligence for Banks van het Basel Committee on Banking Supervision (Bank for International Settlements), Oktober 2001 (www.bis.org). Het Bazels comité is een in 1974 opgericht internationaal samenwerkingsverband van banktoezichthouders.

12 *Guidance Paper on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism van de International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*, Oktober 2004. De IAIS is een in 1994 opgericht internationaal samenwerkingsverband van verzekeringstoezichthouders (www.iais.org).

13 Zie het Bazels rapport (zie voetnoot 380) en de toelichting hierop van DNB en NVB 'Customer Due Diligence for Banks', versie april 2006.

14 Op dit punt zij gewezen naar het persbericht van de FATF van februari 2008 waarin zij wijst op de gebrekkige wetgeving van Oezbekistan, Iran, Pakistan, San Tomé en Príncipe, Turkmenistan en het noordelijk gedeelte van Cyprus.

Ten aanzien van categorie ‘signalen voor extra aandacht in verband met mogelijke risico’s’ op witwassen en terrorismefinanciering is in het bijzonder te wijzen op de FATF typology-reports, de rapporten van de Egmont Group¹⁵ en de rapporten van de IAIS. Dit zijn rapporten waarin voorkomende methoden en trends van witwassen en terrorismefinanciering geanalyseerd worden. Wij zijn van oordeel dat van de instellingen verwacht mag worden dat zij bij de analyse en classificatie van risico’s rekening houden met publicaties van dergelijke toonaangevende (internationale) organisaties. Recent gepubliceerde FATF rapporten betreffen onder meer risico’s van witwassen en terrorismefinanciering van internationale handelsmethodieken¹⁶ en vastgoed.¹⁷

Ten slotte wijzen wij op de typologieën zoals genoemd in de Aanwijzing witwassen van het openbaar ministerie.¹⁸ De wetgever heeft overigens bij de beschrijving van de ‘Risicogeoriënteerde benadering’ aangegeven dat buitenlandse rechtspersonen en cliënten van trustkantoren een ‘verhoogd risico’ met zich brengen.¹⁹ Wij gaan er van uit dat de wetgever ten aanzien van deze categorieën niet per definitie aanvullende maatregelen in de zin van artikel 8, eerste lid, Wwft vereist, maar eerder dat het verhoogde risico van invloed kan zijn op de intensiteit van het standaardonderzoek.²⁰

3.2 Aanvullende maatregelen

Er is bij de totstandkoming van de Wwft enige discussie gevoerd omtrent de vraag welke maatregelen een instelling moet nemen indien en zodra sprake is van een hoog risico profiel. De tekst is hier namelijk niet duidelijk over. De bedoeling van de wetgever is dit geheel over te laten aan de instelling zelf. Aansluiting kan zo nodig gezocht worden bij de maatregelen zoals genoemd in de leden 2, 3 en 4 van artikel 8 Wwft. De wetgever zal de tekst van de wet bij eerstkomende gelegenheid op dit punt verduidelijken.²¹

15 De Egmont Group is een internationaal samenwerkingsverband van Financial Intelligence Units (FIU) en richt zich op het verbeteren van de internationale gegevensuitwisseling tussen FIU's. Ten einde dit doel te bereiken, wisselen de leden van de Egmont Group kennis en ervaring uit over witwasbestrijding en de bestrijding van terrorismefinanciering (www.egmontgroup.org). Het Nederlandse meldpunt voor ongebruikelijke transacties, FIU-Nederland, is ook lid van de Egmont Group.

16 FATF 'Best practices paper on Trade Based Money Laundering, 20 juni 2008', www.fatf-gafi.org/dataoecd/9/28/40936081.pdf.

17 FATF 'Money laundering and terrorist financing through the real estate sector, 29 juni 2007', www.fatf-gafi.org/dataoecd/4/5/31/40705101.pdf.

18 De Aanwijzing witwassen (Stc. 4 maart 2008, nr. 45 p. 15 e.v.) regelt de aanpak van witwassen van het Openbaar ministerie en bevat een lijst van (bij publicatie van de aanwijzing) bekende typologieën.

19 Kamerstukken II 2007/08, 31 237, nr. 3, p. 3 (MvT II).

20 Dit leiden wij onder meer af uit de plaats van deze verwijzing in de Memorie van Toelichting, namelijk in het algemene deel onder 'Risicogeoriënteerde benadering', en het feit dat deze categorieën ontbreken in artikel 8 Wwft en ook niet op grond van artikel 8 Wwft bij AMvB zijn aangewezen.

21 Kamerstukken I, 2007/08, 31 237 en 31 238, nr. C, p. 5 (MvA I) en Kamerstukken I 2007/08, 31 237 en 31 238, nr. E, p. 3-4 (NMvA I).

Enkele van de in de leden 2, 3 en 4 genoemde maatregelen zullen inderdaad bepaald wenselijk zijn in geval van alle hoog risico cliënten, zoals onderzoek naar de bron van het vermogen en de reputatie van de cliënt. Daarnaast zouden als maatregelen kunnen worden genomen onderzoek naar de bedrijfseconomische realiteit en transparantie van de organisatiestructuur en een onderzoek naar de risico's uit hoofde van het land van herkomst.

Wij menen dat ook dit aanvullende cliëntenonderzoek op een risicogeorïenteerde wijze zou moeten worden aangepakt, wederom op basis van de risico's die samenhangen met (de combinatie van) de cliënt, de zakelijke relatie, de transactie of het product. De aanvullende maatregelen zullen het hogere risico op een adequate wijze moeten compenseren. Dit geldt in ieder geval voor het aangaan van een relatie met een PEP. Indien bijvoorbeeld een PEP een risicovol product afneemt, zal de instelling de PEP aan een (nog) strengere controle moeten onderwerpen.²² Dit zal naar onze mening evenzeer opgaan indien bijvoorbeeld op afstand een risicovol product wordt afgenomen of een correspondent-bankrelatie wordt aangegaan met een bank in een land met een hoger risico.

4. Artikel 8, tweede lid: Identificatie van een cliënt die niet fysiek aanwezig is

Artikel 8, tweede lid, Wwft bevat een regeling over de omgang met cliënten die niet fysiek aanwezig zijn voor identificatie. In dergelijke gevallen vinden identificatie en verificatie in het kader van cliëntenonderzoek plaats op afstand. Het zal niemand verbazen dat dan sprake is van een verhoogd risico en dat het nodig is aanvullende maatregelen te treffen om dit risico te compenseren. Deze verplichtingen zijn gebaseerd op artikel 13, tweede lid, van de Richtlijn en Aanbeveling 8 van de FATF. De tekst van de Richtlijn is praktisch één op één overgenomen in de Wwft.

Dit is een duidelijk voorbeeld van een meer 'principle-based' benadering. Voorgeschreven is tot welk resultaat het onderzoek moet leiden. Namelijk tot het deugdelijk verifiëren van de identiteit van de cliënt. Niet is voorgeschreven hoe het onderzoek moet worden uitgevoerd. In navolging van de Richtlijn heeft de wetgever ervoor gekozen de instellingen enige houvast te geven door – niet limitatief – een aantal van de mogelijke maatregelen te noemen.²³ Dit regime is een versoepeling ten opzichte van het regime van de Wid dat precies voorschreef wat een instelling diende te doen.

²² Kamerstukken II 2007/08, 31 237, nr. 3, p. 21 (MvT II) en Kamerstukken II, 2007/08, 31 238, nr. 3, p. 22 (MvT II).

²³ Kamerstukken II 2007/08, 31 238, nr. 6, p. 10 (NvW II). Dit vloeit ook nadrukkelijk voort uit de tekst van artikel 13, tweede lid, van de Richtlijn, waarin wordt gesproken van 'bijvoorbeeld'.

4.1 Verscherpt cliëntenonderzoek

Artikel 8, tweede lid, Wwft schrijft dus voor dat maatregelen moeten worden getroffen om het hogere risico te compenseren. Aan welke maatregelen kan dan worden gedacht? De wetgever heeft de volgende drie soorten maatregelen genoemd die in ieder geval voldoen:

- het verifiëren van de identiteit van de cliënt aan de hand van aanvullende documenten, gegevens of informatie; overgelegde
- het beoordelen van de documenten op echtheid; of
- het waarborgen dat de eerste betaling die met de zakelijke relatie of transactie verband houdt, wordt gedaan ten gunste of ten laste van een rekening van de cliënt bij – kort gezegd – een vergunninghoudende bank in de EU/EER of in een door de Minister van Financiën aangewezen staat²⁴, de zogenoemde ‘afgeleide identificatie’.

Daarnaast is er nog een aantal andere maatregelen te bedenken en is niet uit te sluiten dat zich in de toekomst nog nieuwe mogelijke (technische) maatregelen zullen aandienen.²⁵

Aanvullende documenten, gegevens of informatie

Dit houdt in dat ten aanzien van de cliënt die niet fysiek aanwezig is nadere documenten, gegevens of informatie vereist zijn, in aanvulling op de documenten, gegevens of informatie die vereist zijn voor de verificatie van de identiteit van cliënten die wel fysiek aanwezig zijn. Op grond van artikel 11, eerste lid, Wwft vindt de verificatie van de identiteit van een cliënt, zijnde een natuurlijk persoon, plaats aan de hand van documenten, gegevens of informatie uit betrouwbare en onafhankelijke bron. Dit zijn in ieder geval de bekende – ook onder de Wid geaccepteerde – identiteitsdocumenten. Bijvoorbeeld het paspoort, de Nederlandse identiteitskaart, de identiteitskaart afgegeven door een EU Lidstaat en het Nederlandse rijbewijs.²⁶

De aanvullende documenten, gegevens of informatie moeten in ieder geval uiteindelijk tot het beoogde resultaat leiden. In dit geval dat de identiteit kan worden geverifieerd. Het spreekt voor zich dat een document uitgegeven door een overheidsinstantie of rechterlijke

24 Op dit moment zijn er geen staten door de minister aangewezen.

25 Zie in dit kader bijvoorbeeld Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document, The application of Directive 91/308/EEC on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering in relation to the identification of clients in non-face to face transactions and possible implications for electronic commerce* (SEC(2006) 1792), Brussels, 19.12.2006, p. 9.

26 Artikel 4, eerste lid, Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: de Uitvoeringsregeling), Staatscourant 25 juli 2008, nr. 142, p. 8. De opsomming van documenten in dit artikel is niet-limitatief, zodat verificatie ook kan plaatsvinden aan de hand van andere documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron. ‘Als voorbeeld kan worden genoemd de verificatie van de identiteit van een natuurlijk persoon uit de Verenigde Staten van Amerika die niet in het bezit is van een paspoort. Rekeningen op naam van de betreffende persoon (mogelijk) in combinatie met andere gegevens over de natuurlijke persoon, kunnen in bepaalde gevallen worden geaccepteerd. Dit laatste wordt overgelaten aan de risicobeoordeling van de instelling die de betreffende persoon als cliënt wil accepteren.’ (Toelichting bij artikel 4, eerste lid, Uitvoeringsregeling).

instantie als betrouwbaar is aan te merken. Afhankelijk van de risicobeoordeling door de instelling zouden ook andere (aanvullende) documenten kunnen worden geaccepteerd. Wij denken daarbij aan bijvoorbeeld de volgende documenten, gegevens of informatie:

- Bankafschrift.
- Een verklaring van een (onafhankelijke) derde, zoals een notaris, een accountant, of een andere in binnenof buitenland onder (vergelijkbaar) toezicht staande instelling.²⁷
- Gasen elektriciteitrekening.
- Salarisstrook.
- Arbeidsovereenkomst.
- Openbare bronnen.

Voor zover het een document betreft kan om een origineel of een kopie worden verzocht. Een origineel geeft uiteraard meer zekerheid dat de informatie juist is, maar het opvragen van originele documenten is voor zowel de instelling als de cliënt een zwaardere belasting. De instelling zal een origineel document zo spoedig mogelijk moeten retourneren.

Indien het documenten betreft die niet afkomstig zijn van overheidsinstanties of rechterlijke instanties, dan zal de instelling zich moeten afvragen of de documenten voldoende betrouwbaar zijn. Dergelijke documenten zullen op zichzelf veelal onvoldoende zijn om de identiteit op een adequate wijze te verifiëren, maar wel kunnen dienen als aanvullende informatie. Het spreekt voor zich dat documenten die afkomstig zijn van instanties uit de publieke of een gereguleerde sector – in beginsel – als relatief betrouwbaar kunnen worden aangemerkt. Documenten uit een andere bron of documenten die eenvoudig te verkrijgen zijn zonder dat vaststaat dat daaraan een adequate identificatie en verificatie vooraf is gegaan, zoals studentenkaarten, werknemerspassen, (sommige) buitenlandse rijbewijzen (zonder pasfoto), kunnen ons inziens niet volstaan om de identiteit te verifiëren.²⁸

Beoordelen echtheid document

De instelling zal de overgelegde documenten moeten beoordelen op echtheid. Dit betekent natuurlijk niet dat als een instelling ervoor kiest het hogere risico te compenseren door het opvragen van aanvullende documenten, gegevens en informatie (zoals hiervoor beschreven), de echtheid van deze informatie er niet toe doet. Uiteindelijk gaat het erom dat de identiteit van de cliënt wordt vastgesteld en geverifieerd.

²⁷ De Richtlijn noemt in artikel 13, tweede lid, onder b, nog de mogelijkheid een tot bevestiging strekkende certificatie van een onder de Richtlijn vallende kredietinstelling of financiële instelling te vereisen.

²⁸ Ook de Guidance Paper van de IAIS (zie voetnoot 381). Wij wijzen ook op The Joint Money Laundering Steering Group, Prevention of money laundering/combating of terrorist financing, Guidance for the financial sector, Part I, December 2007, in het bijzonder op: 5.3.72-5.3.78 (Documentary verification) en 5.3.82 (Mitigation of impersonation risk).

Wij denken aan de volgende manieren om de echtheid te controleren:

- het checken van inen externe systemen, zoals Verificatie Informatie Systeem (VIS);
- het gebruik maken van externe partijen die de echtheidskenmerken van identiteitsdocumenten kunnen checken;
- het verifiëren aan de hand van het originele identiteitsdocument (te retourneren door de instelling);
- een verklaring of aantekening op het document van een onafhankelijke derde (zie hiervoor) dat het document echt is.

Afgeleide identificatie

Bij afgeleide identificatie vindt de identificatie van de klant plaats door gebruik te maken van eerdere door een andere instelling, een bank, verrichte identificatie. Bij deze vorm van identificatie is van belang dat er voldoende zekerheid bestaat dat de cliënt zich elders heeft geïdentificeerd en dat hij dus op die manier via een papieren spoor achterhaald kan worden. Daarom mag alleen gebruik worden gemaakt van de identificatie van banken in de andere EU/EER lidstaat of in een door de minister van Financiën aangewezen staat. Deze vorm van identificatie houdt in dat de instelling waarborgt dat de eerste betaling die met de zakelijke relatie of transactie verband houdt, wordt gedaan ten gunste of ten laste van een rekening van de cliënt bij die bank. Deze bank zal op grond van de Wwft of vergelijkbare buitenlandse wetgeving de identiteit van de cliënt voor het openen van deze rekening hebben vastgesteld en geverifieerd. De instelling kan er dus vanuit gaan dat de gegevens van de cliënt juist zijn.

Deze wijze van identificatie is oorspronkelijk geïntroduceerd om tegemoet te komen aan de technologische ontwikkelingen die het verlenen van financiële diensten op afstand steeds meer mogelijk maakten. Als oorspronkelijke uitgangspunt gold hierbij dat de procedures voor identificatie van cliënten op afstand zowel voldoen aan eisen van flexibiliteit, met name met betrekking tot het vermogen zich aan te passen aan technische ontwikkelingen, als aan eisen van veiligheid, ter waarborging van een adequate identificatie.²⁹ Op grond van artikel 4 Wwft was afgeleide identificatie de enige manier om de identiteit van een cliënt die niet in persoon verschijnt vast te stellen en te verifiëren.

De vraag komt op of voor de verificatie van de identiteit van de cliënt in beginsel kan worden volstaan met afgeleide identificatie of dat daarnaast documenten, gegevens of inlichtingen als bedoeld in artikel 11 Wwft nodig zijn. Zoals eerder opgemerkt gaan wij ervan uit dat het verscherpt onderzoek bovenop het standaard cliëntenonderzoek van artikel 3, eerste lid, Wwft komt. Dit zou voor een aantal categorieën instellingen/producten echter een verzwarende betekenen ten opzichte van de Wwft. Artikel 4 Wwft bepaalde

²⁹ Kamerstukken I 1999/00, 27 001, nr. 3, p. 3 (Wijziging van de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993, Memorie van Toelichting). Hierin wordt verwezen naar een aantal beginselen dat door de Europese Commissie is vastgesteld voor de interpretatie van de eerste witwasrichtlijn (91/308/EEG) op dit punt, de zogenoemde 'Beginselen voor de identificatie van cliënten'.

weliswaar dat de instelling, naast het waarborgen dat de eerste betaling wordt gedaan ten gunste of ten laste van een rekening bij een EU/EER bank, een afschrift of het nummer van een identiteitsdocument moest verkrijgen, maar deze verplichting was niet absoluut. Zo bevatte onder meer artikel 4, derde lid, Wwft een aantal categorieën waarvoor geen nummer of afschrift van een identiteitsdocument was vereist en kon worden volstaan met een check van de eerste betaling. Uit de parlementaire behandeling van de Wwft valt op te maken dat een verzwaring niet is beoogd.³⁰ Wij stellen voor – in lijn met de risiken principle-based gedachte – het opvragen van documenten afhankelijk te maken van de risicobeoordeling van de instelling. Het opvragen van aanvullende documenten is nodig indien het risico daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld indien op afstand een risicovol product wordt afgenomen of indien sprake is van een risicovolle cliënt.

Overige maatregelen

De genoemde bovenstaande maatregelen volgen uit de wet. Dit is een niet-limitatieve opsomming.³¹ Het staat instellingen dan ook vrij andere maatregelen te treffen om de identiteit van een niet fysiek aanwezige cliënt vast te stellen en te verifiëren. Uiteindelijk zal de instelling de toezichthouder ervan moeten overtuigen dat de door haar getroffen maatregelen voldoende adequaat zijn.

Een maatregel die nog wordt genoemd, maar die niet zonder meer onder een van de vorige maatregelen valt, is het tot stand brengen van onafhankelijk contact met de cliënt.³² Bijvoorbeeld door telefonisch contact op te nemen met de cliënt (uiteeraard via zijn vaste telefoonnummer).

30 Tijdens de parlementaire behandeling heeft de minister van Financiën met betrekking tot afgeleide identificatie aangegeven: 'Er is geen sprake van een trendbreuk met de huidige situatie. Het is niet de bedoeling dat er sprake is van extra maatregelen' en 'De reden waarom wij dit niet op detailniveau in de wet hebben willen vastleggen, is dat dit wetsvoorstel nu net als kern heeft dat hij eerder principle based dan rule-based is. Er wordt gewerkt met risico-oriëntatie. Daarom wordt een zekere globaliteit aan uitgangspunten gehanteerd, waarbinnen de bevoegde partijen vervolgens zelf hun keuzen maken, in plaats van dat heel specifiek van geval tot geval wordt voorgeschreven wat van toepassing is.' (Handelingen II 2007/08, nr. 86, p. 6081).

31 Zie voetnoot 24.

32 Ook Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations, 27 February 2004 (Updated as of February 2008), www.fatf-gafi.org.

5. Artikel 8, derde lid: Correspondentbankrelaties

5.1 Correspondentbankrelaties, algemeen

Ook de keuze voor correspondentbankrelaties als hoog-risico categorie vormt geen verrassing. Met inwerkingtreding van de Wwft is deze verplichting expliciet in de Nederlandse wetgeving verankerd.³³

De tekst van de Wwft steunt (uiteeraard) op de Richtlijn en meer in het bijzonder op artikel 13, derde lid. Dat artikel is praktisch gelijklopend aan Aanbeveling 7 van de FATF. Het bepaalde in artikel 8, derde lid, Wwft strekt er toe dat een bank die een correspondentbankrelatie aangaat of is aangegaan met een bank in een staat die geen lidstaat is er, naast de standaardverplichtingen van artikel 3 Wwft (zie Hoofdstuk 2), voor zorgt dat:

- a. zij voldoende informatie over de betrokken bank verzamelt om een volledig beeld te krijgen van de aard van haar bedrijfsactiviteiten, en op basis van openbaar beschikbare informatie de reputatie van de bank en de kwaliteit van het toezicht dat op de bank wordt uitgeoefend beoordeelt;
- b. zij de procedures en maatregelen ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme van de betrokken bank beoordeelt;
- c. indien het een nieuwe correspondentbankrelatie betreft, de beslissing tot het aangaan van die relatie wordt genomen of goedgekeurd door personen die daartoe door de bank gemachtigd zijn;
- d. de verantwoordelijkheden van beide banken schriftelijk worden vastgelegd;
- e. de betrokken bank de cliënt heeft geïdentificeerd en zijn identiteit heeft geverifieerd en daarnaast doorlopend toezicht houdt op de cliënten die rechtstreeks toegang hebben tot transitrekeningen en dat deze in staat is om op haar verzoek de relevante cliëntgegevens te verstrekken.

³³ Voor banken en verzekeraars gold al een dergelijke verplichting. De regeling CDD kredietinstellingen en verzekeraars (onder de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsonderneming 1993 en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsonderneming) bepaalde dat kredietinstellingen en verzekeraars het Bazels rapport respectievelijk de Guidance Paper van de IAIS en de 40 aanbevelingen van de FATF als uitgangspunt hanteren voor hun CDD-beleid. Deze internationale documenten identificeren correspondentbankrelaties als verhoogd risico. Uit de transponeringstabel Besluit prudentiële regels Wft volgt dat onder meer deze bepaling terug komt in artikel 14 van het Besluit prudentiële regels Wft (CDD-verplichtingen). Ook de toelichting bij dit artikel bepaalt dat de bepalingen aansluiten bij de normen van de Basel Committee en de IAIS.

5.2 Wat is een correspondentbankrelatie?

In artikel 1, eerste lid, onderdeel l, Wwft wordt correspondentbankrelatie gedefinieerd als een vaste relatie tussen banken in verschillende landen voor de afwikkeling van transacties of de uitvoering van opdrachten. Een transactie is overeenkomstig de definitie in de wet (artikel 1, eerste lid, onderdeel m) een handeling of samenstel van handelingen van of ten behoeve van een cliënt in verband met het afnemen of het verlenen van diensten. Het begrip 'diensten' wordt niet nader gedefinieerd in de wet.

Bij correspondentbankrelaties treedt de bank feitelijk op als agent (correspondent) voor een andere bank (respondent) door het verzorgen van betalingen of het verrichten van andere diensten voor een cliënt van deze respondent. Die cliënten kunnen natuurlijke personen of rechtspersonen zijn waaronder financiële ondernemingen. Begunstigden van de transacties of opdrachten kunnen klanten van de correspondent, de respondent of in veel gevallen klanten van andere banken zijn.

De rekeningen die banken (wederzijds) bij elkaar aanhouden kunnen worden onderscheiden in nostrorekeningen (die Nederlandse banken bij banken in het buitenland aanhouden, meestal luidend in de valuta van dat land) en lororekeningen (die buitenlandse banken bij banken in Nederland aanhouden, meestal luidend in euro's). De transacties op de nostroen lororekeningen vinden hun oorsprong in verschillende bancaire producten en diensten, met name betalingsverkeer, handelsfinanciering, garanties, treasury en investment banking-producten. Met de komst van de euro is het aanhouden van nostrorekeningen bij correspondenten in andere eurolanden niet langer noodzakelijk. Banken van buiten het eurogebied zullen echter nog steeds behoefte hebben aan correspondentbankrelaties voor hun Europese betalingsverkeer en omgekeerd.

Binnen dit hiervoor beschreven correspondentennetwerk worden gelden naar elkaar verzonden en wordt tevens met elkaar gecommuniceerd. De communicatie wordt veelal via het SWIFT-netwerk³⁴ tot stand gebracht. Via dat netwerk worden de berichten over en weer verzonden met de gegevens over de transacties.³⁵

³⁴ Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.

³⁵ Die gegevens kunnen door de (Europese) financiële ondernemingen worden getoetst aan de (openbare) electronic Consolidated Targeted Financial Sanctions List database, die door de Europese Commissie is ingezet om banken in staat te stellen om effectiever bankrekeningen, andere fondsen en middelen te bevriezen wanneer deze ten dienste zijn gesteld aan terrorismefinanciering.

5.3 Hoog risico

De reden waarom aan deze categorie verhoogde aandacht geschonken dient te worden wortelt in het feit dat het (ook) hier in feite gaat om een dienstverlening op afstand. Immers, meestal heeft de correspondentbank zelf geen relatie met de bij de transacties betrokken partijen en heeft zodoende minder of zelfs geen mogelijkheid om de herkomst en de aard van de geldstromen te doorgronden. Daar komt bij dat in het internationale betalingsverkeer een bank dagelijks zeer veel transacties binnen zeer korte tijdsspanne dient te verwerken. Om te voorkomen dat een bank het gevaar loopt misbruikt te worden voor het witwassen van gelden of financieren van terrorisme via dergelijke transacties, is het van belang dat zij ‘verscherpt’ onderzoek verricht naar het reilen en zeilen van haar respondenten.³⁶

In termen van risico is voorts in het bijzonder te wijzen op sommige bancaire producten die via de correspondentrelaties verlopen, zoals ‘payable through accounts’, of in de gekozen term van de wetgever ‘transitrekeningen’. Via een dergelijke rekening kunnen de klanten van een respondent direct de correspondentrekening bij een buitenlandse bank debiteren en crediteren. In een dergelijk geval is – anders dan bij de hiervoor beschreven situaties – de informatiepositie van de betrokken banken nog slechter: de respondent kent de identiteit van de klant en tevens diens achtergrond, maar heeft geen zicht op de transacties die deze aangaat. De correspondent ziet juist alleen de opdracht tot de transactie, doch kan deze niet beoordelen wegens ontbrekende informatie over de opdrachtgever en vaak ook over de begunstigde.

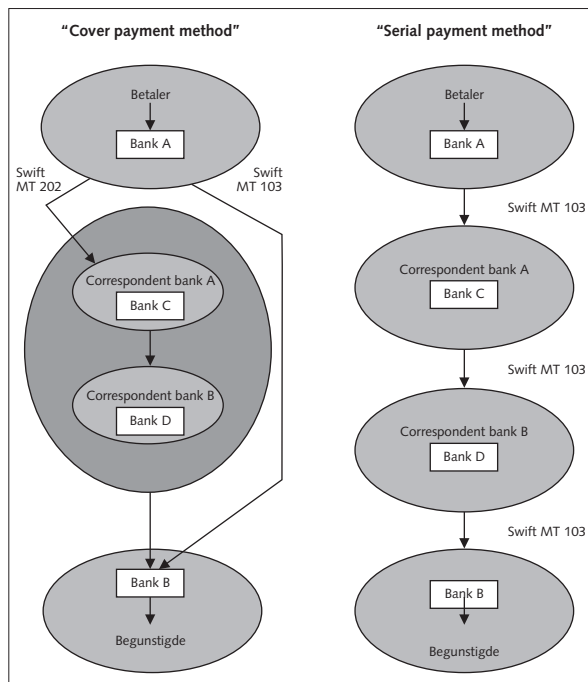
Een specifiek issue dat overigens in de context van correspondentbanking niet onbesproken mag blijven is dat de correspondentbanken (vaak) niet alleen geen zicht hebben op de achtergrond van de betrokken partijen, maar ook de naam van de betaler en de begunstigde niet altijd kennen. Een van de gebruikte betalingsmethoden is namelijk de zogenaamde ‘cover payment’. Er wordt bij een cover payment niet één bericht via SWidT uitgestuurd dat in de keten van correspondenten telkens wordt doorgestuurd (het zogenaamde MT 103-bericht in een ‘serial payment’, zie figuur), maar er worden twee verschillende berichten uitgestuurd: de MT 103 naar de bank van de uiteindelijk begunstigde en de MT 202 naar de tussenliggende correspondentbanken. In tegenstelling tot de MT 103, bevat de MT 202 de gegevens van de betrokkenen niet. De MT 202 bevat alleen de voor ‘clearing’ benodigde gegevens, dus het bedrag, een referentienummer en de naam van de correspondentbank van de begunstigde. De reden waarom met dergelijke dubbele berichten wordt gewerkt is (onder meer) samengevat dat het verwerken van het SWidT-bericht met alle informatie relatief duur is en vertragend werkt.

Echter, deze methode zou tot voor de correspondentbanken onwenselijke resultaten kunnen leiden, omdat zij niet beschikken over de cliëntgegevens. Niet alleen zouden zij

³⁶ Kamerstukken II 2007-2008, 31 238, 4, p. 21 (MvT II).

gebruikt kunnen worden voor witwassen en het financieren van terrorisme, ook zouden bepaalde (inter)nationale sanctieregimes hierdoor geschonden kunnen worden met alle gevolgen van dien.

De FATF heeft aan dit specifieke aspect aandacht besteed in de Speciale Aanbeveling VII inzake de ‘wire transfers’.³⁷



Deze heeft geleid tot de implementatie van Verordening (EG) nr. 2006/1781/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler. Kort gezegd vloeit hieruit de rechtstreekse verplichting voor onder meer banken en geldtransactiekantoren³⁸ voort om er voor zorg te dragen dat de gegevens beschikbaar zijn van diegene die in eerste instantie de betalingsopdracht heeft gegeven.

37 Zie ook het Consultative Document Due diligence and transparency regarding cover payment messages related to cross-border wire transfers van juli 2008 van het Bazels Comité.

38 Cf. het beschreven toepassingsgebied in artikel 3 van de Verordening is deze van toepassing op geldovermakingen die worden verzonden of ontvangen door een betalingsaanbieder die in de Gemeenschap is gevestigd. Een betalingsaanbieder is een natuurlijk of rechtspersoon wiens bedrijfsactiviteit onder meer bestaat in het aanbieden van geldovermakingsdiensten. Een ‘geldovermaking’ is een transactie die door een betalingsdienstaanbieder langs elektronische weg wordt uitgevoerd voor rekening van een betaler met de bedoeling bij een betalingsdienstaanbieder gelden beschikbaar te stellen voor een begunstigde, ongeacht of de betaler en de begunstigde een en dezelfde persoon zijn.

Als die gegevens er niet zijn bij ontvangst van de betalingsopdracht heeft de instelling verschillende opties. Zo moet hij of de overmaking weigeren of deze aanhouden en vervolgens om verdere informatie vragen. De Wwft bevat enkele bepalingen die ter uitwerking dienen van de hiervoor genoemde verordening.³⁹

Ten slotte is bij één categorie correspondentrelaties het risico dusdanig hoog dat hier überhaupt geen relatie mee mag worden aangegaan. Dit verbod is niet te vinden in artikel 8 van de Wwft maar in artikel 5. Het betreft hier het verbod voor een bank om een correspondentbankrelatie aan te gaan of voort te zetten met shellbanks of met een bank die shellbanks toestaat van haar rekeningen gebruik te maken. Volgens artikel 1, eerste lid, onderdeel j, Wwft is een shellbank een bank 'die zich met vergelijkbare activiteiten bezig houdt, opgericht in een staat waar zij geen fysieke aanwezigheid heeft en die geen onderdeel uitmaakt van een onder toezicht staand financieel conglomeraat in de zin van de Wet op het financieel toezicht of een daarmee vergelijkbare groep'. Dit impliceert een onderzoeksplicht om uit te sluiten dat sprake is van een shellbank.

5.4 Buiten de EU of EER

Komt een correspondentrelatie van buiten de EU/EER dan is er op voet van de Wwft een hoger risico. De wet laat geen ruimte voor risicoafweging en maatwerk ten aanzien van die gedefinieerde groep landen. De wetgever gaat er daarmee vanuit dat banken uit ieder willekeurig land binnen de EU/EER een hogere standaard hanteren op het terrein van antiwitwas- en terrorismefinancieringswetgeving c.q. in dat opzicht een minder groot risico vormen dan banken uit de landen daarbuiten. Die vooronderstelling vloeit voort uit de Richtlijn, die ook verhoogde aandacht vraagt voor grensoverschrijdende correspondentrelaties met respondente instellingen uit 'derdelanden.' Internationale documenten formuleren evenwel een grotere beoordelingsvrijheid op dit punt. Te wijzen is bijvoorbeeld op de Wolfsberg AML principles for Correspondent Banking.⁴⁰ Ten aanzien van de selectie van de hoger risico-correspondentrelaties beveelt de Wolfsberg Group aan een beoordeling van ieder afzonderlijke relatie op eigen merites te maken.⁴¹ In die beoordeling dienen (hoofdzakelijk) twee risicofactoren – afzonderlijk en tezamen – te worden betrokken. In de eerste plaats het landenrisico. Het land waar een bank is gevestigd kan een indicatie zijn voor een hoger risico. Dit kan te maken hebben met maatregelen die een land kunnen zijn opgelegd (bijvoorbeeld door de VN), het niveau van criminaliteit,

³⁹ Allereerst wijst artikel 24, derde lid, Wwft DNB als toezichthouder op de naleving van de Verordening aan. Daarnaast kunnen op grond van artikel 26 en 27 Wwft respectievelijk een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete worden opgelegd bij overtreding van de Verordening.

⁴⁰ The Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking, November 2002. De Wolfsberg Group is een in 2000 opgericht samenwerkingsverband tussen elf internationale banken gericht op het ontwikkelen van standaarden en guidance voor de financiële sector op het gebied van het tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme (www.wolfsberg-principles.com).

⁴¹ Zie ook Wolfsberg Frequently Asked Questions on Correspondent Banking, nr. 3.

corruptie en terrorismefinanciering in een land en vaak ook het instabiele politieke klimaat en ten slotte een gebrek aan adequate wetten regelgeving in de strijd tegen het witwassen en terrorismefinanciering. In de tweede plaats dient men te kijken naar de organisatie en de activiteiten van de correspondentbank zelf. Relevant is onder meer om na te gaan of de respondent een zogenaamde 'Offshore Correspondent'⁴² is, de organisatie van de respondent wezenlijk gecontroleerd wordt door een PEP of veel verloop binnen het management kent, zelf correspondentdiensten aan haar cliënten aanbiedt die in zijn algemeenheid als een hoog-risico producten kunnen worden gekwalificeerd (bijvoorbeeld payable-through accounts) of hoog-risico transacties via de correspondent wil laten afwikkelen. In dat laatste geval kan gedacht worden aan (met name in de VS gebruikelijke) bankcheques.

Overigens geldt voor een aantal correspondentrelaties buiten de EU/EER het vereenvoudigd regime van artikel 6.⁴³ Dit betekent dat het standaardonderzoek van artikel 3 in beginsel achterwege kan worden gelaten.

5.5 Verscherpt cliëntenonderzoek

Artikel 8, derde lid, Wwft schrijft een aantal aanvullende maatregelen voor om het hogere risico te compenseren. Voorgeschreven is tot welk resultaat het onderzoek moet leiden: inzicht in, vastlegging van de relatie met en meer interne controls met betrekking tot de acceptatie van de respondent. Niet is volledig voorgeschreven hoe het onderzoek moet worden uitgevoerd.

Onderstaand volgt een beschrijving van de voorgeschreven extra maatregelen:

Informatie

De bank dient in de eerste plaats bepaalde informatie te verwerven over de respondent. Dit betreft:

- voldoende informatie om een volledig beeld te verkrijgen van de aard van de bedrijfsactiviteiten;
- informatie (uit openbare bronnen) omtrent de reputatie van de respondent;
- informatie (uit de openbare bronnen) over de kwaliteit van het toezicht dat op hem wordt uitgeoefend;

⁴² Hiermee wordt bedoeld een financiële onderneming die conform haar vergunning geen transacties mag verrichten met burgers uit het land waar de vergunning is verleend of in de valuta van dat desbetreffende land (zie de uitleg in Wolfsberg FAQ on Correspondent Banking, noot 5).

⁴³ Zie artikel 6, eerste lid, onderdeel b, Wwft, jo. artikel 3 Uitvoeringsregeling: aangewezen zijn Argentinië, Aruba, Australië, Brazilië, Canada, Frans Polynesië, Guernsey, Hongkong, Japan, Jersey, het eiland Man, Mayotte, Mexico, De Nederlandse Antillen, Nieuw Zeeland, de Russische Federatie, Singapore, Sint Pierre en Miquelon, de Verenigde Staten van Amerika, de Wallis-archipel, en Futuna-eiland, Zuid-Afrika en Zwitserland.

- informatie omtrent de maatregelen en procedures die de respondent hanteert in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering.⁴⁴

Ten aanzien van openbare bronnen is naast het gebruik van het Internet op de volgende in internationale context geaccepteerde documenten te wijzen:

- a. De Wolfsberg Group heeft een internationale database voor financiële ondernemingen opgezet, the Bankers Almanac Due Diligence Module.⁴⁵ Bij aanmelding dienen de instellingen allerlei informatie aan te leveren die nuttig is in het kader van het uitvoeren van due diligence⁴⁶ zoals een ingevulde, uitvoerige, AML-Questionnaire, een overzicht van de maatregelen die de instelling treft om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan, een overzicht van de eigendomsstructuur etc. Op dit moment hebben meer dan 10.000 financiële instellingen informatie verschaft aan de Wolfsberg Group.
- b. In de tweede plaats is te wijzen op de activiteiten van onder meer de FATF.⁴⁷ De leden van de FATF voeren onderlinge beoordelingen uit van de lokale anti-witwas en -terrorismefinanciering regelingen en de mate waarin landen compliant zijn met de 40 + 9 aanbevelingen. Sommige landen laten de uitkomst van de boordeling publiceren op de website van de FATF. Hieruit volgt uiteraard niet direct in hoeverre een bepaalde instelling voldoet aan de internationale standaarden, maar de instelling kan op basis hiervan wel om bepaalde informatie aan de instelling vragen, met name ook ten aanzien van het toezicht dat op hem uitgeoefend wordt.

Hoewel de wet dit dus ten aanzien van correspondentbanking niet met zoveel woorden voorschrijft zal de diepte van het onderzoek niet anders dan afhankelijk kunnen zijn van de inschatting van de risico's. In sommige gevallen zal bijvoorbeeld een gesprek met het hoger management van de respondent nodig zijn om zich er van te vergewissen dat het belang van maatregelen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering wordt erkend.⁴⁸

44 Het is overigens opvallend dat anders dan Aanbeveling 7 van de FATF, de Wwft de correspondent niet expliciet voorschrijft informatie in te winnen over de eventuele sancties die de respondent zijn opgelegd of onderzoeken die naar hem zijn ingesteld inzake witwassen en terrorismefinanciering. Het inwinnen van dergelijke informatie kan evenwel van belang zijn bij het beoordelen van de procedures en maatregelen.

45 Voor meer informatie (bijvoorbeeld ten aanzien van de actualiteit van documenten) zij verwezen naar de Bankersalmanac.com – Due diligence Repository: Frequently Asked Questions.

46 Let op, de Wolfsberg Group merkt op dat het gebruik maken van haar databank kan helpen bij het uitvoeren van het due diligence onderzoek, maar dat het aan de instelling zelf is om te bepalen welk niveau van maatregelen gezien de risico-gevoeligheid vereist is (Bankersalmanac.com – Due diligence Repository, Frequently Asked Questions – Regulation).

47 Hetzelfde geldt voor de FATF Associate Members en de FATF Style Regional Bodies, zie www.fatf-gafi.org.

48 Zie ook Wolfsberg AML Principles for Correspondent Banking, onder Enhanced Due Diligence.

Toestemming

Artikel 13, derde lid, onderdeel c, van de Richtlijn bepaalt dat senior management toestemming moet geven voor het aangaan van een nieuwe correspondentbankrelatie.⁴⁹ De wetgever heeft ervoor gekozen om deze bepaling te implementeren als toestemming van ‘personen die daartoe door de instelling gemachtigd zijn’ (artikel 8, derde lid, sub c, Wwft). De reden hiervan is dat de wetgever van mening is dat ‘senior management’ geen eenduidig begrip is in de sector.⁵⁰ Dit is opmerkelijk, omdat uit overweging 26 bij de Richtlijn volgt dat dit niet impliceert dat toestemming nodig is van de raad van bestuur, maar dat van het eerste hiërarchische niveau boven dat van de persoon die de toestemming vraagt. Je zou zeggen dat de uitleg van het begrip senior management daarmee helder is. Ook de Raad van State achtte deze wijze van implementatie onvoldoende nauwkeurig en adviseerde het begrip senior management te implementeren volgens de in de aangehaalde overweging 26 gegeven uitleg. De wetgever heeft dit echter ongewijzigd gelaten, omdat deze formulering niet de verlangde duidelijkheid zou brengen. De formulering zou tot gevolg hebben dat zeer verschillende medewerkers als zodanig zouden kwalificeren (bijvoorbeeld de directeur Private banking, maar ook de chef van een klein bankfiliaal). De wetgever heeft met de gekozen omschrijving willen benadrukken dat ‘in aanvulling op het vereiste van toestemming op een hoger hiërarchisch niveau, het dient te gaan om toestemming van personen die daartoe gemachtigd zijn’. Hiermee zou de onderliggende doelstelling van de verplichting beter worden verwezenlijkt.⁵¹ Volgens de wetgever moet dus sprake zijn van toestemming door een persoon die daartoe door de instelling gemachtigd is én die van een hoger hiërarchisch niveau is. Dit laatste blijkt echter niet uit de wettekst. Het strekt tot aanbeveling de onduidelijkheid hierover te elimineren.

Schriftelijkheidsvereiste

De verantwoordelijkheden van beide banken dienen schriftelijk te worden vastgelegd. Dit voorschrift is in lijn met de Richtlijn en met Aanbeveling 7 van de FATF.

Payable Through Accounts

Ten slotte artikel 8, derde lid, sub e, Wwft. Zoals gezegd hiervoor liggen extra maatregelen in de rede indien sprake is van een transitrekening. Zo vragen de Richtlijn en de FATF van de banken zich er van te vergewissen dat de respondentbank de identiteit van en een ongoing due diligence van de cliënten uitvoert die directe toegang tot de rekeningen van de correspondent hebben en dat het mogelijk is om relevante klantgegevens omtrent de identiteit op verzoek van de correspondent te kunnen overleggen.

Op dit onderdeel rijzen er vraagpunten ten aanzien van de (letterlijke) tekst van de Wwft. Vooreerst rijzen er vragen naar aanleiding van de wettelijke definitie. De wetgever

49 In de Nederlandse tekst van de Richtlijn: ‘hoge bedrijfsleiding’. Ook Aanbeveling 6 van de FATF spreekt van senior management.

50 Kamerstukken II 2007/08, 31 237, nr. 3, p. 22 (MvT II).

51 Kamerstukken II 2007/08, 32 137, nr. 4, p. 3-4 (Advies Raad van State en Nader Rapport).

definieert in artikel 1, eerste lid, onder h, Wwft 'transitrekening' als een 'door een bank aangehouden bankrekening in een staat die geen lidstaat is en die door een cliënt van de bank die niet in die staat is gevestigd gedebiteerd of gecrediteerd kan worden zonder tussenkomst van de bank'. De definitie lijkt er op te duiden dat het gaat om het monitoren van een 'payable through account' die door een Nederlandse bank bij een buitenlandse bank (bijvoorbeeld in de VS) wordt aangehouden en niet zozeer om een 'payable through account' bij een Nederlandse bank.

Ten tweede lijkt de wetgever voor een zwaardere verplichting voor de Nederlandse correspondentbank te kiezen door voor te schrijven dat deze er voor moet 'zorgdragen' dat de respondent haar klantenonderzoek op een deugdelijke manier uitvoert. Maar meer in het oog springt nog het feit dat de wet een dergelijke aanvullende maatregel lijkt voor te

schrijven ten aanzien van iedere transactie die de correspondent voor haar respondent uitvoert, dus niet alleen bij crediteren of debiteren van transitrekeningen.

6. Artikel 8, vierde lid: PEP's

6.1 PEP'S

Ook PEP's verdienen bijzondere aandacht vanwege een hoger risico. Deze verplichting heeft met de inwerkingtreding van de Wwft een wettelijke basis gekregen.⁵² Op grond van artikel 8, vierde lid, Wwft moet een instelling beschikken over op risico gebaseerde procedures om te bepalen of de cliënt een PEP is die niet in Nederland woont. Voor het aangaan van een zakelijke relatie met of het verrichten van een transactie voor een PEP die niet in Nederland woont, gelden, naast de standaard CDD verplichtingen van artikel 3 Wwft, de volgende verplichtingen:

- a. de beslissing tot het aangaan van die relatie of het verrichten van die transactie wordt genomen of goedgekeurd door personen die daartoe door de instelling zijn gemachtigd;
- b. de instelling treft adequate maatregelen om de bron van het vermogen vast te stellen dat bij de zakelijke relatie of transactie wordt gebruikt; en
- c. de instelling oefent doorlopend controle uit op de zakelijke relatie.

Deze PEP-verplichtingen zijn gebaseerd op artikel 13, vierde lid, van de Richtlijn en Aanbeveling 6 van de FATF. De tekst van de Richtlijn is praktisch één op één overgenomen in de Wwft. Evenals hiervoor besproken voor correspondentbankrelaties spreekt de Wwft van toestemming van 'personen die daartoe door de instelling zijn gemachtigd' in plaats van 'senior management'. Daarnaast is op grond van de Wwft deze toestemming

⁵² Voor banken en verzekeraars gold een dergelijke verplichting, vergelijkbaar de correspondentbankverplichtingen al (zie voetnoot 33).

ook nodig voor het verrichten van een transactie voor een PEP, terwijl de Richtlijn een dergelijke toestemming alleen vereist voor het aangaan van een zakelijke transactie.

6.2 Wat is een PEP?

In artikel 1, eerste lid, onderdeel e, Wwft is het begrip PEP gedefinieerd door te verwijzen naar artikel 2 van de Uitvoeringsrichtlijn.⁵³ Daarbij is expliciet gemaakt dat van een PEP geen sprake meer is als de persoon de bedoelde functie ten minste gedurende één jaar niet meer heeft uitgeoefend.

Dit leidt ertoe dat de volgende personen als PEP zijn aan te merken:

- a. staatshoofden, regeringsleiders, ministers en staatssecretarissen;
- b. parlementsleden;
- c. leden van hooggerechtshoven, constitutionele hoven en andere hoge rechterlijke instanties die arresten wijzen waartegen doorgaans geen verder beroep mogelijk is, behalve in uitzonderlijke omstandigheden;
- d. leden van rekenkamers of van directies van centrale banken;
- e. ambassadeurs, zaakgelastigden en hoge legerofficieren;
- f. leden van bestuurs-, leidinggevende of toezichthoudende organen van overheidsbedrijven.⁵⁴

Daarnaast zijn directe familieleden⁵⁵ en naaste geassocieerden⁵⁶ van deze personen aan te merken als PEP.

53 Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de definitie van politiek prominente personen en wat betreft de technische criteria voor vereenvoudigde cliëntenonderzoeksprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten (PbEU L 214).

54 Artikel 2, eerste lid, Uitvoeringsrichtlijn. Middelbare of lagere ambtenaren vallen niet onder de in de eerste alinea, onder a) tot en met f), genoemde categorieën. Onder de in de eerste alinea, onder a) tot en met e), genoemde categorieën vallen, waar toepasselijk, ook posten op Gemeenschapsniveau of internationaal niveau.

55 De echtgenoot of echtgenote; een partner die naar nationaal recht als gelijkwaardig met een echtgenoot of echtgenote wordt aangemerkt; de kinderen en hun echtgenoten of partners; en de ouders (artikel 1, eerste lid, onderdeel e, Wwft jo. artikel 2, tweede lid, Uitvoeringsregeling).

56 Een natuurlijke persoon van wie bekend is, dat deze met een in lid 1 genoemde persoon de gezamenlijke uiteindelijke begunstigde is van juridische entiteiten of juridische constructies of met genoemde persoon andere nauwe zakelijke relaties heeft; en b) een natuurlijke persoon die alleen de juridische begunstigde is van een juridische entiteit of juridische constructie waarvan bekend is, dat deze is opgezet ten behoeve van de feitelijke begunstiging van de in lid 1 genoemde persoon (artikel 1, eerste lid, onderdeel e, Wwft jo. artikel 2, derde lid, Uitvoeringsregeling).

6.3 Hoger risico

Volgens overweging 25 bij de Richtlijn kunnen zakelijke relaties met PEP's en dan vooral degenen die afkomstig zijn uit landen waar corruptie veelvuldig voorkomt vooral een groot reputatierisico en/of juridisch risico met zich brengen voor de financiële sector. Gedacht kan worden aan passieve omkoping – het ontvangen van steekpenningen – of de verduistering van overheidsmiddelen. Niet zelden zijn de gevolgen voor het land waarin zij hun ambt vervullen aanzienlijk en gaat een land na het aftreden van de betrokken PEP gebukt onder grote schulden. De uitbreiding van de reikwijdte van de bepalingen tot familieleden en zakenrelaties moet ervoor zorgen dat PEP's niet via anderen alsnog illegaal verkregen vermogen kunnen witwassen.⁵⁷

Het spreekt voor zich dat het verlenen van diensten aan corrupte PEP's publicitair, maatschappelijk en politiek gevoelig ligt. Dit kan daarom de reputatie van de instelling schaden, maar ook gevolgen hebben voor het vertrouwen in de (financiële) sector. Daarbij komt dat instellingen te maken kunnen krijgen met kostbare informatieverzoeken en andere (onwenselijke) aandacht van de toezichhoudende en strafrechtelijke autoriteiten. Ook zouden de instelling en haar medewerkers – onder omstandigheden – aangesproken kunnen worden wegens om (schuld)witwassen.⁵⁸

De wetgever heeft ervoor gekozen dat alle PEP's die niet woonachtig zijn in Nederland dezelfde behandeling verdienen. Een verdergaande risicobenadering binnen deze categorie PEP's lijkt op het eerste gezicht op grond van de Wwft niet mogelijk.⁵⁹

Uit de parlementaire geschiedenis echter volgt dat de regels met betrekking tot het verscherpt cliëntenonderzoek bij het aangaan van een zakelijke relatie met een PEP op een risicogeoriënteerde wijze moeten worden toegepast. Behalve de regels die in de wet zijn gesteld zal de instelling in haar interne procedures afwegingen dienen te maken over de risico's van een bepaald product dat de PEP afneemt. In het geval sprake is van een risicovol product zal een strengere controle nodig zijn.⁶⁰ Ook de Uitvoeringsrichtlijn stuurt juist aan op verscherpte maatregelen naar gelang de risicogevoeligheid. De middelen van de instellingen zouden vooral moeten worden gericht op producten en transacties met een hoog witwasrisico. Daarnaast wordt erop gewezen dat bij de vaststelling van de onder het PEP-begrip vallende groepen of personen, de maatschappelijke, politieke en economische verschillen tussen de diverse landen van wezenlijk belang zijn.⁶¹ Uit de Uitvoeringsrichtlijn

57 Kamerstukken II 2007/08, 32 137 en 31 238, nr. 6, p. 10-11 (NV II). De wetgever heeft hierbij nog verwezen naar het VN Verdrag tegen corruptie (Trb. 2004, 11), dat zich met nadruk richt op het voorkomen van (internationale) omkoping van ambtenaren en de bestrijding van de verduistering van overheidsmiddelen.

58 Zie hierover ook het Bazels rapport (zie voetnoot 380). Ook DNB, Nadere toelichting CDD identificatie, april 2004.

59 De CDD-verplichtingen die voortvloeien uit de Wft bieden hiervoor daarentegen meer ruimte.

60 Kamerstukken II 2007/08, 31 237, nr. 3, p. 21 (MvT II) en Kamerstukken II, 2007/08, 31 238, nr. 3, p. 22 (MvT II).

61 Overweging 1 bij de Uitvoeringsrichtlijn.

volgt daarnaast dat wanneer de politieke invloed van personen in publieke functies op lager dan nationaal niveau vergelijkbaar is met die van soortgelijke posities op nationaal niveau, afhankelijk van de risicogevoeligheid moet worden overwogen of deze personen als PEP moeten worden aangemerkt.⁶² Het meewegen van het landenrisico lijkt ook logisch, omdat er toch grote verschillen bestaan tussen een PEP uit bijvoorbeeld Noorwegen en een PEP uit een land dat op het gebied van het tegengaan van corruptie minder goed scoort.⁶³ Anderzijds is het ook voor een Noorse PEP een legitieme vraag waarom deze in Nederland wenst te bankieren. De wetgever heeft gemeend dat met de huidige aanpak een werkbaar compromis is gevonden. De eigen ingezetenen hoeven niet in aanmerking te worden genomen, omdat zich bij deze categorie in ieder geval de minste risico's voordoen.⁶⁴ Dat wil overigens niet zeggen dat binnenlandse PEP's geen hoger (dan normaal) reputatierisico met zich brengen. Hoge bomen vangen nu eenmaal veel wind. Indien zich, ondanks het lagere risico, een incident voordoet is publiciteit doorgaans onontkoombaar.

6.4 Herkennen van een PEP en verscherpt cliëntenonderzoek

Er is een aantal methoden dat gebruikt om een PEP te herkennen. Een instelling kan openbare bronnen (waaronder internet) raadplegen of informatie inwinnen bij een filiaal in het land waar de PEP vandaan komt. Ook kan gebruik worden gemaakt van door commerciële organisaties aangeboden lijsten die per land een overzicht geven van als PEP aan te merken personen. De wetgever wijst er echter op dat in veel gevallen de informatie die de cliënt verstrekt, in antwoord op de vragen die doorgaans worden gesteld voorafgaand aan het vestigen van een zakelijke relatie, reeds een indicatie geven. Er mag dan worden verwacht dat de instelling hier adequaat op reageert. Wat in een concreet geval een redelijke inspanning is, zal in het licht van de beschikbare middelen en het al dan niet evidente karakter van de status van de cliënt moeten worden beoordeeld. De omstandigheden van het geval zijn dus bepalend.⁶⁵

Bij PEP's mag de instelling niet voetstoots de door de cliënt zelf verstrekte informatie accepteren, maar moet zij deze waar mogelijk door onderzoek checken en in ieder geval op geloofwaardigheid toetsen.⁶⁶ In dat kader kan het van pas komen om te weten wat het

62 Overweging 3 bij de Uitvoeringsrichtlijn.

63 De Toelichting Customer Due Diligence (CDD) for banks (versie april 2006) van DNB: 'personen in publieke functies, afkomstig uit landen waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat daar het gevaar van corruptie en kapitaalvlucht groot is kunnen eveneens tot de verhoogdrisicocategorie worden berekend' en 'PEP's zijn personen die prominente publieke functies bekleden zoals staatshoofden, hoge politici of militaire functionarissen in een land waar corruptie veelvuldig voorkomt.' Ook hieruit volgt een dergelijke risicobenadering.

64 Handelingen II 2007-2008, nr. 86, p. 6084. Opgemerkt zij dat de FATF in de Interpretative Note bij Aanbeveling 6 de landen aanmoedigt de vereisten van Aanbeveling 6 uit te breiden tot PEP's die woonachtig zijn in het eigen land.

65 Onder meer Kamerstukken II 2007/08, 31 237 en 31 238, nr. 6, p. 10-11 (NV II).

66 DNB, Nadere toelichting CDD identificatie, april 2004.

corruptieniveau is in het land waar de persoon vandaan komt. Wij wijzen op de Corruption Perceptions Index van Transparency International.⁶⁷

Overigens heeft de wetgever toegezegd bij de inwerkingtreding van de Wwft de nieuwe wettelijke verplichtingen nader toe te lichten door middel van een brochure of documentatie op de website van het ministerie van Financiën. Aan deze toezegging is vooralsnog geen uitvoering gegeven. Ook beroepsen brancheorganisaties kunnen volgens de wetgever een rol spelen bij de toepassing van de nieuwe regelgeving, door bijvoorbeeld met de toezichthouders afspraken te maken over de wijze waarop door kleine instellingen uitvoering zal worden gegeven aan de voorschriften.⁶⁸

De Wolfsberg Group noemt de volgende onderdelen van het interne beheersingskader voor de omgang met PEP's, waarbij er op wordt gewezen dat voor verschillende soorten van dienstverlening een verschillend niveau van maatregelen vereist kan zijn⁶⁹:

- cliëntacceptatie beleid: procedures om te trachten PEP's te herkennen;
- identificatie – bestaande cliënten: zo gauw een instelling ermee bekend wordt dat een cliënt een PEP is geworden, gelden verscherpte procedures en beheersingsmaatregelen. Dit impliceert dat de instelling alert moet zijn op (openbare) informatie waaruit blijkt dat de status van een cliënt is gewijzigd of zal wijzigen;⁷⁰
- verscherpt cliëntonderzoek: afhankelijk van de dienstverlening, dient aanvullend onderzoek en analyse plaats te vinden, inclusief het valideren van de verkregen informatie;
- verscherpte monitoring: rekeningen van PEP's verdienen verhoogde aandacht met het oog op het detecteren van ongebruikelijke transacties;
- periodieke review – bestaande PEP cliënten: relaties met PEP's moeten periodiek gereviewd worden om de actualiteit van de cliëntinformatie en de toereikbaarheid van de risicoanalyse en beheersingsmaatregelen te waarborgen. De reviews moeten worden geaccordeerd door senior management;
- training en opleiding: medewerkers zijn de 'first line of defense' bij het voorkomen en detecteren van witwassen, het identificeren van cliënten en het herkennen van PEP's. Het is van belang dat de risico's, het beleid, de procedures en de processen ten aanzien van PEP's op een adequate wijze worden gecommuniceerd aan de desbetreffende medewerkers en onderdeel uitmaken van het reguliere opleidingsplan op het gebied van het tegengaan van witwassen.

⁶⁷ www.transparency.org

⁶⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 237, nr. 4, p. 5 (Advies Raad van State en nader Rapport). Zie ook Overweging 2 bij de Uitvoeringsrichtlijn, waaruit blijkt dat Lidstaten moeten overwegen nadere richtsnoeren te geven om de naleving te vergemakkelijken.

⁶⁹ Wolfsberg Frequently Asks Questions ('FAQ's') on Politically Exposed Persons ('PEP's'), the Wolfsberg Group, mei 2008.

⁷⁰ Ook The Joint Money Laundering Steering Group, Prevention of money laundering/combating of terrorist financing, Guidance for the financial sector, Part I, December 2007, p. 91 (5.5.29), www.jmlsg.org.uk.

De definitie van ‘naaste geassocieerden’, waarin wordt gesproken van het openbaar bekend zijn van de relatie met de PEP of het hebben van redenen om aan te nemen dat een relatie bestaat, veronderstelt geen actief onderzoek door de instelling. Dit ligt voor familieleden van PEP’s iets anders, omdat daar de herkenning op evidente gronden gemakkelijker kan zijn, bijvoorbeeld door het overeenkomen van namen. Overigens heeft de wetgever erop gewezen dat het niet herkennen van een PEP niet automatisch hoeft te leiden tot handhavend optreden van de toezichthouder.⁷¹

6.5 Toestemming van ‘personen die daartoe door de instelling zijn gemachtigd’

Ingevolge artikel 8, vierde lid, sub a, Wwft moet de beslissing tot het aangaan van een zakelijke relatie met een PEP óf het verrichten van een transactie voor een PEP worden genomen of goedgekeurd door personen die daartoe door de instelling zijn gemachtigd. Kortheids halve verwijzen wij naar de opmerkingen die hierover zijn gemaakt in paragraaf 5.5.

De verplichting om voor het aangaan van een zakelijke relatie met een PEP toestemming te verkrijgen impliceert, hoewel dat niet zonder meer uit de wet voortvloeit, dat ook toestemming moet worden verkregen om een relatie te continueren met een cliënt die PEP wordt.⁷²

7. Conclusie

Wij komen tot de conclusie dat het belangrijkste pluspunt van de Wwft is dat het inflexibele rule based regime van de Wid is verlaten en dat daarvoor een meer risk en principle based benadering in de plaats is gekomen. Zoals ook blijkt uit het voorgaande geldt voor instellingen dan ook nog meer dan voorheen de noodzaak van een adequaat systeem van risicobeheersing dat is afgestemd op een eigen risicoanalyse. Daarbij moet meteen worden opgemerkt dat de Wwft voor financiële ondernemingen weinig nieuws zal brengen, gezien de CDD-verplichtingen die voortvloeien uit de Wft.

Het voorgaande betekent echter niet dat op de Wwft niets is aan te merken. Naar onze mening rijzen er nog de nodige vragen. Op een aantal terreinen lijkt de Richtlijn te zijn overgenomen, zonder dat daarbij voldoende is afgewogen of de verplichtingen voldoende helder zijn. In andere gevallen leidt juist een afwijking van de Richtlijn tot onduidelijkheid. Wij hebben een aantal voorbeelden hiervan aangekaart.

⁷¹ Kamerstukken II 2007/08, 32 137 en 31 238, nr. 6, p. 10-11 (NV II). Ook Overweging 2 bij de Uitvoeringsrichtlijn.

⁷² Zie in dit verband ook paragraaf 6.2.1 van de Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations, 27 February 2004 (Updated as of February 2008): ‘Where a customer has been accepted and the customer or beneficial owner is subsequently found to be, or subsequently becomes a PEP, financial institutions should be required to obtain senior management approval to continue the business relationship’.

Een aantal van de vraagpunten zal door de instellingen zelf beantwoord kunnen worden door logisch nadenken en Richtlijnconforme interpretatie. Andere punten vereisen overleg met of nadere guidance van het ministerie van Financiën en/of de toezichthouders. Dit overigens zonder dat de principle based benadering tekort wordt gedaan. De guidance zal zich dus moeten richten op het wegnemen van de onduidelijkheden en niet op het invullen van normen. Instellingen zullen in ieder geval bij de les moeten blijven en, waar nodig in goed overleg met de toezichthouder, de wettelijke verplichtingen op een adequate wijze moeten invullen. Hierbij zal voorop moeten staan dat de naleving van de wettelijke normen ten dienste staat aan een toereikende risicobeheersing, waarvoor de instelling verantwoordelijk is. De instelling zal aan de toezichthouder moeten aantonen dat de wettelijke uitgangspunten op een adequate wijze zijn ingevuld en de toezichthouder zal haar eventueel afwijkende mening goed moeten onderbouwen.