

# Is waar rook is ook altijd vuur?

## *Oftewel: hoe onderbouwd moeten de redenen zijn voor een instelling om een klant te weigeren?*

Mr. drs. M.J. Bökkerink<sup>1</sup>

### 1. Inleiding

Banken, trustkantoren en andere financiële instellingen zullen soms twijfels hebben over de integriteit van een (potentiële) klant. Wanneer dat het geval is, moet een instelling een beslissing nemen om de klant wel of niet te accepteren of om de relatie wel of niet voort te zetten. Er kunnen bij die beslissing verschillende redenen zijn waarom een klant geweigerd zou kunnen of moeten worden. Zo zal een instelling een klant weigeren wanneer bewezen is dat deze betrokken is bij financieel-economische criminaliteit of op een sanctielijst van de Verenigde Naties (VN) of Europese Unie (EU) staat. Maar wat als er alleen maar indicaties zijn dat de klant betrokken kan zijn bij criminele activiteiten? Of wat als de klant een familielid of zakenpartner is van een persoon op een sanctielijst? Is daar waar rook is ook altijd vuur? Moet of kan een instelling bij enige twijfel de klant weigeren? Bij die beslissing speelt mee of de twijfels zijn gelegen in de sanctieregelgeving of de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Ook moet de instelling meewegen wat vereist is op grond van de bepalingen omtrent de integere bedrijfsvoering in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en wat daarbij de risk appetite van de instelling is.

In paragraaf 2 beschrijf ik een aantal voorbeelden van klanten waar de toepassing van de sanctieregelgeving niet duidelijk is. In paragraaf 3 geef ik aan in welke gevallen een instelling klanten zal moeten weigeren op grond van de Wwft en de Wft, en de invloed van de jurisprudentie op die beslissing. In paragraaf 4 maak ik duidelijk dat het nodig is

---

<sup>1</sup> Maud Bökkerink werkt bij De Nederlandsche Bank als integriteittoezichthouder. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

dat de instelling van te voren heeft nagedacht over de risk appetite om een doordachte beslissing te kunnen nemen over dit soort gevallen.

## 2. Sanctieregelgeving

Op grond van de diverse nationale en internationale sanctieregelingen moeten van personen en entiteiten, die aangewezen zijn door de Nederlandse overheid, de EU of de VN, alle middelen worden bevroren, mogen er geen financiële diensten voor of ten behoeve van die personen en entiteiten worden verricht, en mogen er ook geen mid-delen direct of indirect ter beschikking worden gesteld.<sup>2</sup> In veel gevallen zal het duidelijk zijn: de naam en andere identificerende gegevens van een persoon op een sanctielijst komen overeen met de gegevens van de (potentiële) klant. Voor een instelling is het dan eenvoudig: de bestaande dienstverlening en tegoeden moeten bevroren worden en er mogen geen nieuwe diensten meer verleend worden. In het geval van een nog te accepteren klant, zal een persoon die op een sanctielijst staat niet geaccepteerd worden.

De sanctieregelingen zijn doorgaans niet bedoeld om personen rond de aangewezen persoon te raken. Er zullen echter gevallen zijn waarbij dat niet eenduidig is. Bijvoorbeeld wanneer de diensten niet alleen aan de persoon die op de sanctielijst staat, worden verleend, maar ook aan familieleden, zoals bij en/of-rekeningen of verzekeringen waar meerdere personen op de polis staan. In dat soort gevallen zal een instelling een beslissing moeten nemen. De 'Beperkende maatregelen (sancties) - Actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen' geven aan dat tegoeden die gehouden worden door een persoon op een sanctielijst tezamen met een persoon die niet op een sanctielijst staat, zoals bij een en/of-rekening, in de praktijk volledig onder de sancties vallen.<sup>3</sup> De niet-aangewezen persoon of entiteit kan vervolgens toestemming van de relevante autoriteiten vragen om die tegoeden en economische middelen te gebruiken. Dit kan inhouden dat de mede-eigendom wordt gesplitst om de bevroering van het betreffende aandeel te kunnen opheffen.

---

2 Zie bijvoorbeeld voor de nationale sanctieregelingen, artikel 2 Regeling van de Minister van Buitenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Financiën van 18 december 2007, nr. DJZ/ BR/1222-07, houdende beperkende maatregelen met het oog op de strijd tegen het terrorisme (Sanctieregeling terrorisme 2007-II).

3 Beperkende maatregelen (sancties) – Actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, document nummer 7383/1/15 REV 1, 24 maart 2015, paragraaf 35. [data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7383-2015-REV-1/NL/pdf](http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7383-2015-REV-1/NL/pdf)

Er staan momenteel veel jihadstrijders op de nationale terrorismelijst<sup>4</sup> waarbij het veelal gaat om jonge personen. Deze zullen soms nog meeverzekerd zijn met hun ouders en op dezelfde polis staan. Wat moet een verzekeraar in een dergelijk geval doen? De instelling mag geen verzekeringsdiensten aan de aangewezen persoon verlenen en moet dus maatregelen nemen om dat te voorkomen. Dat betekent niet per se dat de verzekering van de ouders bevroren dient te worden. De instelling kan er voor zorgen dat de aangewezen persoon van de polis geschrapt wordt en dat deze verzekering aan extra controles wordt onderworpen opdat wordt voorkomen dat er (in)direct aan of ten behoeve van de persoon op de sanctielijst uitbetaald wordt. Belanghebbenden kunnen ook aan de minister van Financiën ontheffing vragen van de bevroering. Redenen om ontheffing te verlenen kunnen zijn dekking van kosten voor essentiële menselijke behoeften (zoals levensmiddelen, geneesmiddelen, de huur of de hypotheeklening voor de gezinswoning, geneeskundige behandeling van gezinsleden), betaling van belastingen, verplichte verzekeringspremies en vergoedingen voor openbare nutsdiensten (zoals gas, water, elektriciteit en telecommunicatie).<sup>5</sup> Een basiszorgverzekering valt daar ongetwijfeld onder.

De instelling zal in elk individueel geval moeten blijven controleren dat er geen sprake is van het omzeilen van sancties. In het geval van bijvoorbeeld staatshoofden die door de EU of de VN zijn aangewezen als personen waartegen sancties gelden, zoals bij de sancties tegen Zimbabwe, Syrië of Oekraïne, bestaat er een reële kans dat tegoeden en economische middelen aan familieleden zullen worden overgedragen. Bij dit soort sanctiemaatregelen zijn ook familieleden die een actieve rol hebben, aangewezen als persoon tegen wie de sancties gelden. Bijvoorbeeld, op grond van artikel 3 van Verordening (EU) Nr. 208/2014 inzake Oekraïne<sup>6</sup> zijn niet alleen personen aangewezen die geïdentificeerd zijn als verantwoordelijk voor het verduisteren van Oekraïense overheidsmiddelen, maar ook natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die banden met hen hebben. Zo is bij die verordening ook de zoon van de voormalige president Yanukovych aangewezen vanwege het feit dat tegen hem een strafvervolging is ingesteld door de Oekraïense autoriteiten voor het verduisteren van overheidsmiddelen of overheidsactiva. Als een persoon echter niet aangewezen is maar wel verbonden is met een aangewezen persoon, gelden de sancties niet jegens die niet-aangewezen persoon en zal de instelling van geval tot geval een beslissing moeten nemen of zij de persoon als klant wil accepteren of behouden.

---

4 [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-sancties/documenten/rapporten/2015/08/27/nationale-terrorismelijst](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-sancties/documenten/rapporten/2015/08/27/nationale-terrorismelijst)

5 Zie bijvoorbeeld artikel 5 Verordening (EG) Nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme.

6 Verordening (EU) Nr. 208/2014 van de Raad van 5 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in het licht van de situatie in Oekraïne.

Ook bij rechtspersonen die niet aangewezen zijn, maar waarbij een aangewezen persoon wel een rol speelt, bijvoorbeeld als uiteindelijk belanghebbende, moet een instelling beoordelen of ook de tegoeden van de rechtspersoon bevroren moeten worden. Zoals in de bovengenoemde guidance van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen staat, moet er in het geval dat de uiteindelijk belanghebbende op een sanctielijst staat sprake zijn van eigendom of zeggenschap teneinde ook de activa van de rechtspersoon te bevriezen.<sup>7</sup> Het bepalende criterium bij de vaststelling of een persoon eigenaar is van een rechtspersoon, is het in het bezit zijn van 50% of meer van de eigendomsrechten van de rechtspersoon. Dit betekent dat wanneer een persoon minder dan 50% eigendom heeft, er geen formele gronden zijn om de activa van die rechtspersoon te bevriezen. Een voorbeeld is Yuriy Valentinovich Kovalchuk die aangewezen is bij Verordening (EU) Nr. 269/2014.<sup>8</sup> Bij de redenen voor deze aanwijzing van Kovalchuk staat het volgende vermeld: “[h]ij is voorzitter en grootste aandeelhouder van Bank Rossiya, waarvan in 2013 nagenoeg 38% in zijn bezit was, en die wordt beschouwd als de persoonlijke bank van hogere ambtenaren van de Russische Federatie. Sedert de illegale annexatie van de Krim heeft Bank Rossiya filialen geopend op de gehele Krim en in Sebastopol, waardoor zij de integratie daarvan in de Russische Federatie consolideert. Daarnaast heeft Bank Rossiya een belangrijk aandeel in de National Media Group, een groep die televisiezenders controleert waarop het destabiliseringsbeleid van de Russische regering actief wordt gesteund.” Bank Rossiya zelf is echter niet door de EU aangewezen en aangezien Kovalchuk (direct) 38,45% van de aandelen heeft, valt Bank Rossiya niet onder de EU sancties.<sup>9</sup>

Wat moet een instelling in een dergelijk geval doen? Er zijn geen juridische gronden voor een instelling om de activa van deze bank te bevriezen. Maar wat als bijvoorbeeld Kovalchuk de aandeelhouder met het grootste belang is en er daarnaast alleen maar vele kleine aandeelhouders zijn? Dan zou een instelling wel moeten bekijken of er sprake is van zeggenschap. En indien daar sprake van is, zou de instelling de activa van Bank Rossiya moeten bevriezen en zou zij ook moeten overwegen of daarnaast andere acties dan bevroering van de activa ondernomen kunnen worden. Op z'n minst zal de instelling de risicoclassificatie op 'hoog' moeten zetten, met de daaraan verbonden beheersmaatregelen. Een dergelijk risicoclassificatie heeft voornamelijk effect op de frequentie van de periodieke review die een instelling op grond van artikelen 3 en 8 Wwft zal uitvoeren, maar een instelling zal ook zeer frequent naar de transacties van de betreffende rechts-

---

7 Beperkende maatregelen (sancties) – Actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, document nummer 7383/1/15 REV 1, 24 maart 2014, hoofdstuk VIII.

8 Verordening (EU) Nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

9 [www.banki.ru/banks/engbanks/bank/?id=68683](http://www.banki.ru/banks/engbanks/bank/?id=68683), geraadpleegd op 23 aug. 2015.

persoon moeten kijken om te zien of er geen transacties plaatsvinden die gerelateerd kunnen zijn aan de sanctieverordening en die zouden kunnen duiden op omzeiling van de betreffende sancties.

Een ander voorbeeld is een rechtspersoon met een aandeelhouder die op een sanctielijst staat, wiens aandelen kort voor de inwerkingtreding van de sancties zijn overgedragen aan familieleden of zakenpartners. Hier zou de instelling kunnen vermoeden dat de overdracht van de aandelen is gedaan om de gevolgen van bevrozing te omzeilen en daar zeker onderzoek naar moeten doen. Een bekend voorbeeld is Gennady Timchenko waartegen de Verenigde Staten in maart 2014 sancties uitvaardigde.<sup>10</sup> Timchenko was aandeelhouder van het bedrijf Gunvor en heeft zijn aandelen kort voor het van kracht worden van de Amerikaanse sancties overgedragen aan de mede-eigenaar.<sup>11</sup>

Als er eigendom wordt overgedragen aan zakenpartners of familieleden, zou de instelling moeten onderzoeken of er sprake is van zeggenschap.<sup>12</sup> In geval van zeggenschap zijn de bevrozingsverplichtingen jegens de rechtspersoon onverkort van toepassing. Als een instelling geen zeggenschap kan vaststellen, zal zeker bekeken moeten worden wat er gedaan moet worden op grond van artikelen 3 en 8 van de Wwft of in het kader van de integere bedrijfsvoering van de Wft.

Een nog lastiger voorbeeld is Mikhail Fridman. Fridman is een Russische zakenman die niet op enige sanctielijst staat. In februari 2015 wilde Fridman met zijn bedrijf, LetterOne, de olie en gasvelden in de Noordzee van RWE Dea overnemen. Ongeacht dat hij niet door de EU is aangewezen, besloot het Verenigd Koninkrijk dat Fridman de Engelse overheid moest overtuigen dat er geen sancties zouden kunnen komen die de olieproductie zouden kunnen belemmeren. LetterOne besloot daarop een constructie op te zetten waarbij de eigendom van LetterOne, en dus van Fridman, door een Nederlandse stichting zou worden overgenomen. Deze constructie zou dan eventueel de gevolgen van EU sancties moeten voorkomen. De Engelse overheid was echter niet overtuigd dat eigendom via een stichting voldoende zou worden doorgesneden.<sup>13</sup> Deze constructie is ook gezien bij Oilinvest ten tijde van de sancties op Libië. Bij Oilinvest werden de banden met de Libische aandeelhouders doorgeknipt en werden de aandelen van de holding van Oilinvest Netherlands BV gecertificeerd en gehouden door een

---

10 [www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl23331.aspx](http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl23331.aspx)

11 [www.reuters.com/article/2014/03/20/us-ukraine-crisis-sanctions-gunvor-share-idUSBREA2J23820140320](http://www.reuters.com/article/2014/03/20/us-ukraine-crisis-sanctions-gunvor-share-idUSBREA2J23820140320)

12 Zie paragraaf 63 van Beperkende maatregelen (sancties) – Actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen voor een uitgebreide opsomming van criteria die zeggenschap bepalen.

13 [www.gov.uk/government/news/secretary-of-states-decision-on-rwe-letter-one-transaction](http://www.gov.uk/government/news/secretary-of-states-decision-on-rwe-letter-one-transaction)  
[www.gov.uk/government/news/secretary-of-state-decision-on-letterone-north-sea-gas-fields-acquisition](http://www.gov.uk/government/news/secretary-of-state-decision-on-letterone-north-sea-gas-fields-acquisition)  
[graphics8.nytimes.com/packages/pdf/Letteroneletterx.pdf](http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/Letteroneletterx.pdf)

Nederlandse stichting (Stichting Administratiekantoor Oilinvest).<sup>14</sup> Daar waar de Engelse overheid niet overtuigd was van deze constructie ten behoeve van LetterOne, gaven deze maatregelen in het geval van Oilinvest aan financiële instellingen wel voldoende waarborgen dat door de bedrijfsvoering van de Oilinvest groep geen middelen of tegoe-den in handen zouden komen van personen of entiteiten die onder het sanctieregime inzake Libië vielen.<sup>15</sup> Dergelijke verschillende meningen over vergelijkbare constructies betekenen voor een instelling dat zij in dit soort gevallen zelf zal moeten bepalen welke klant wel of niet acceptabel is. Vastlegging van de overwegingen is daarbij essentieel.

Daar waar het gaat om een verbonden persoon die niet zelf op een sanctielijst staat, zijn er geen harde redenen om de dienstverlening te bevriezen of te weigeren. Een beoordeling in het kader van de integere bedrijfsvoering is dan essentieel. Daar zal ik hieronder op ingaan.

### 3. Wwft en Wft/integere bedrijfsvoering

Niet alleen bij de sanctieregelgeving zijn er gevallen waarbij de instelling goed moet nadenken of zij diensten kan blijven verlenen aan bepaalde klanten. Ook bij het cliëntenonderzoek op grond van de Wwft en het Besluit prudentiële regels Wft (Bpr), zullen er (potentiële) klanten zijn waarbij de instelling moet overwegen om deze persoon te weigeren of de dienstverlening niet door te zetten.

Op grond van artikel 14, lid 2, Bpr accepteert een instelling een cliënt niet indien de identiteit niet is vastgesteld overeenkomstig het daarvoor opgestelde beleid. Artikel 5 van de Wwft stelt dat een instelling een klant niet mag accepteren als het cliëntenonderzoek niet tot het bedoelde resultaat heeft geleid. Met bedoelde resultaat wordt, kort gezegd, bedoeld dat de instelling de klant en daarbij ook de risico's omtrent de klant goed kent, en dat zij deze risico's kan beheersen. In de Wwft staat wat daarvoor gedaan moet worden. Uit artikel 3, lid 2, onder d, van de Wwft blijkt dat een instelling een risicoprofiel van de klant moet opstellen. Dit doet een instelling op basis van een beoordeling over onder andere het doel en de aard van de zakelijke relatie en de eigendoms- en zeggenschapsstructuur, waaronder de uiteindelijk belanghebbenden van de klant. Maar ook kennis over de klant zelf is nodig om een risicoprofiel op te stellen. Zo zal een instelling kijken naar de branche waarin de klant actief is, het land van herkomst of vestiging van de klant, de landen waar activiteiten worden ondernomen of betalingen vandaan komen of naar toe gaan. Ook controleren instellingen vaak aan de hand van (semi-)open bron-

---

14 Zie brief d.d. 24 augustus 2011 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer. [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2011/08/24/kamerbrief-sancties-libie-en-de-oilinvest-groep](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2011/08/24/kamerbrief-sancties-libie-en-de-oilinvest-groep)

15 EU-verordening 204/2011.

nen zoals het internet, WorldCheck of DowJones/Factiva of klanten betrokken zijn bij financieel-economische criminaliteit. Deze factoren spelen een rol bij de beslissing of de klant als verhoogd of normaal risico moeten worden aangemerkt. Als een instelling geen risicoprofiel kan opstellen vanwege te weinig informatie of als uit de informatie blijkt dat de integriteit van de klant in het geding is, kan gesteld worden dat het cliëntenonderzoek niet met het bedoelde resultaat is afgerond en zal de instelling de klant niet kunnen accepteren.

Bij de beoordeling van het risicoprofiel van een klant gebruiken instellingen ook een register waarin gedragingen van (rechts)personen zijn vastgelegd die hebben geleid of kunnen leiden tot benadeling van instellingen. Op grond van de 'Gedragscode Verwerking Persoonsgegevens Financiële Instellingen' kunnen banken en verzekeraars – ten behoeve van de veiligheid en integriteit van de financiële sector – persoonsgegevens die betrekking hebben op (onder meer) gebeurtenissen die, gelet op het bijzondere karakter van de financiële sector de zorg en aandacht behoeven van de instelling, opnemen in een gebeurtenissenadministratie.<sup>16</sup> Blijkens de toelichting bij die gedragscode kan het daarbij gaan om uiteenlopende gebeurtenissen, zoals de melding van een gestolen laptop tot het vermoeden dat een bepaald persoon betrokken is bij een vorm van fraude of criminaliteit.

Indien de gebeurtenis van zodanige aard is dat deze voldoet aan de voorwaarden genoemd in het 'Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële instellingen' worden de gegevens opgenomen in het incidentenregister en, wanneer aan aanvullende voorwaarden is voldaan, in het externe verwijzingsregister (EVR). Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft over opname van personen in het incidentenregister gesteld, dat voor verwerking van persoonsgegevens in dit register geen strafrechtelijke veroordeling is vereist. Anderzijds is de enkele verdenking van betrokkenheid bij een strafbaar feit daartoe niet voldoende. Er dient sprake te zijn van zodanige concrete feiten en omstandigheden dat zij een als strafbaar feit te kwalificeren bewezenverklaring in de zin van artikel 350 Wetboek van Strafvordering kunnen dragen. Als maatstaf geldt daarvoor dat de vastgestelde gedragingen een zwaardere verdenking dan een redelijk vermoeden van schuld moeten opleveren, in die zin dat de te verwerken strafrechtelijke persoonsgegevens in voldoende mate moeten vaststaan.<sup>17</sup> Op het moment dat iemand in het incidentenregister voorkomt zal de instelling er van kunnen uitgaan dat er meer is dan een indicatie van betrokkenheid bij strafbare feiten en zal zij daar conclusies uit kunnen trekken met betrekking tot de acceptatie.

---

16 Artikel 5.1.1 onder d van de Gedragscode Verwerking Persoonsgegevens Financiële Instellingen van de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars van 1 mei 2010.

17 Hof Arnhem-Leeuwarden, 7 november 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:8710 met verwijzing naar Hoge Raad 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720.

Naast de beoordeling of op grond van de Wwft een klant geaccepteerd kan worden, speelt ook artikel 3:10 van de Wft inzake de integere bedrijfsvoering een belangrijke rol in de beoordeling of een instelling een klant wil accepteren.<sup>18</sup> In dit artikel staat in lid 1, onder c dat een instelling ten behoeve van de integere uitvoering van haar bedrijf integriteitbeleid heeft dat er op gericht is te voorkomen dat het vertrouwen in de instelling of in de financiële markten door toedoen van een cliënt kan worden geschaad. Dat schaden van de instelling kan al snel voorkomen als bekend raakt dat de instelling klanten heeft die gelieerd zijn aan personen of bedrijven waartegen de internationale gemeenschap sancties heeft uitgevaardigd, of als klanten betrokken zijn bij financieel-economische criminaliteit. Een instelling zal hierbij een overweging moeten maken of zij zich kan verenigen met de activiteiten van de klant of dat er bijvoorbeeld nadelige publiciteit kan ontstaan waardoor de instelling reputatieschade oploopt.

Uit de jurisprudentie komt geen eenduidig beeld naar voren over hoe een instelling moet omgaan met twijfels over de integriteit van een klant. In het geval van coffeeshops zijn er bijvoorbeeld de uitspraken van het Hof Den Bosch, Hof Leeuwarden en Hof Arnhem over de vraag of de bank in kwestie de zakelijke relatie met een bepaalde coffeeshop mocht opzeggen.<sup>19</sup> In deze arresten wordt door de rechters gesteld dat de banken bij de opzegging van een bancaire relatie niet simpelweg kunnen volstaan met een verwijzing naar hun algemene beleid en de discutabele reputatie van de branche waarin de cliënt in kwestie opereert. De bank dient bij elke individuele opzegging een concreet, reëel en voldoende zwaarwegend integriteitsrisico ten aanzien van dat specifieke geval aan te tonen.<sup>20</sup> Uit de uitspraken wordt ook duidelijk dat er een groot belang is om over een betaalrekening te kunnen beschikken. Een instelling moet dat zwaar meewegen in de beslissing om een klant te weigeren. Het recht op een basisbetaalrekening zal via het implementatiewetvoorstel toegang basisbankrekening verankerd worden in de Wft.<sup>21</sup> In het voorgestelde artikel 4:71f, lid 2, is expliciet opgenomen dat een bank een aanvraag tot het openen van een basisbankrekening<sup>22</sup> voor de aanvrager ervan weigert, indien het openen van een basisbankrekening in strijd is met de Wwft. Ondanks deze verankering

---

18 Voor trustkantoren is dit artikel 10 van de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) en hetgeen in de Regeling integere bedrijfsvoering Wtt 2014 is bepaald.

19 Hof Den Bosch 9 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BI0880; Hof Leeuwarden 15 september 2009, LJN BJ7971, ECLI:NL:GHLEE:2009:BJ7971; Hof Arnhem 8 september 2009, LJN BJ7838, ECLI:NL:GHARN:2009:BJ7838; Hof Den Bosch 10 mei 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BQ4142.

20 J.W. Achterberg, 'Het spanningsveld tussen een integere bancaire sector en laagdrempelige toegang tot het betalingsverkeer', in *Maandblad voor Vermogensrecht*, nummer 2, 2011.

21 Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van richtlijn nr. 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties (PbEU 2014, L 257).

22 Het wetsvoorstel dat tot 26 augustus 2015 in consultatie was, geeft in dit artikel aan dat het gaat om het openen van een 'basisbank'; dit moet ongetwijfeld 'basisbankrekening' zijn. [www.internetconsultatie.nl/implementatiewettoegangbasisbankrekening](http://www.internetconsultatie.nl/implementatiewettoegangbasisbankrekening)



van het recht op een basisbetaalrekening in de wet en de verwijzing naar de Wwft, blijft dus elke keer de vraag of de instelling conform artikel 3 Wwft de klant goed kent.

Aan de andere kant heeft de rechtbank Midden-Nederland in 2014 op grond van artikel 3:10, lid 1, onder c, van de Wft geoordeeld dat berichtgeving over een financieel tussenpersoon<sup>23</sup> die openlijk sympathiseert met het nazisme, de reputatie van de bank, en daarmee haar integriteit, kan schaden. Dergelijke reputatieschade kan voor een financiële instelling zulke verstreckende gevolgen hebben dat die instelling haar belangen zwaarder mag laten wegen dan die van een individuele tussenpersoon, ook al betekent dit dat deze wordt beperkt in de mogelijkheden tot uitoefening van zijn beroep. De conclusie luidde dan ook dat het de bank vrij stond om elke vorm van samenwerking met hem te verhinderen.<sup>24</sup>

In de DNB Leidraad Wwft en SW is over dit soort gevallen opgenomen dat een instelling niet categoriaal een type klanten mag weigeren – zoals bij coffeeshops – maar altijd een individuele risicobeoordeling moet maken.<sup>25</sup>

Zoals hierboven beschreven, zijn de gevallen dat iemand in het incidentenregister is opgenomen of wanneer er reputatieschade voor een instelling kan ontstaan, duidelijk redenen om een klant (of een tussenpersoon) te weigeren. Een instelling moet wel kunnen aangeven welke integriteitrisico's worden gevreesd en moet aannemelijk maken dat de risico's waartegen de integriteitregelgeving bescherming beoogd te bieden, zich in de concrete omstandigheden daadwerkelijk voordoen of (mogelijk) dreigen te gaan voordoen.<sup>26</sup> Dat betekent dat wanneer uit een incidentenregister blijkt dat er aangaande een klant integriteitissues zijn, deze over het algemeen geweigerd zal worden. Terwijl daar waar uit een enkel (onbevestigd) internetbericht twijfels ontstaan over de integriteit van een klant, de klant niet geweigerd zal kunnen worden. In die gevallen waar er geen duidelijke reden is om de klant te weigeren, zal de instelling ontwikkelingen moeten blijven volgen (zoals bij mogelijke sancties), verscherpte aandacht voor de betreffende klant moeten hebben of blijven houden, en de klant in een hoge risicoclassificatie moeten indelen.

---

23 Artikel 3:10, lid 1, onder c, Wft stelt dat een instelling beleid moet hebben om de integere uitoefening van het bedrijf te waarborgen door tegen te gaan dat wegens haar cliënten het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kan worden geschaad. De rechtbank verstaat daarbij onder cliënt in de zin van artikel 3:10, lid 1 Wft niet alleen een derde aan wie de financiële onderneming tegen betaling door die derde een dienst verricht, maar ook een derde die door de financiële onderneming wordt ingeschakeld in het kader van haar dienstverlening, zoals een tussenpersoon.

24 Rechtbank Midden-Nederland 7 mei 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:1423.

25 DNB Leidraad Wwft en SW – Voorkoming misbruik financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme en beheersing van integriteitrisico's, april 2015, paragraaf 3.4.

26 Rechtbank Rotterdam, vonnis in kort geding van 19 maart 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:CA2532.

## 4. Risk appetite

Bij een aantal hierboven beschreven voorbeelden zal een instelling duidelijk aanwijzingen hebben om een klant te weigeren of de activa te bevriezen, maar er zijn ook veel gevallen waar wellicht minder harde gronden zijn. Belangrijke overweging is dat in gevallen dat een instelling twijfels, maar geen harde feiten heeft, de instelling ook moet meewegen wat gedaan zou moeten worden op grond van de vereisten van de integere bedrijfsvoering. Daarbij zou zij in kaart moeten brengen wat de gevolgen voor de reputatie zouden kunnen zijn.

Belangrijk hierbij is dat de instelling vooraf al heeft bepaald wat de risk appetite is met betrekking tot het accepteren van klanten waarover zij twijfels heeft omtrent de integriteit. Bij het vaststellen van de risk appetite met betrekking tot de integriteit van klanten, kan een instelling nadenken over verschillende factoren. Bijvoorbeeld, welke vestigings- of woonlanden van de klant zijn onacceptabel, welke activiteiten van de klant vindt de instelling een te groot reputatierisico opleveren? Daarbij bekijkt de instelling ook welke klantrisico's de instelling wel of niet kan beheersen. Ook zal een instelling hierbij bekijken welke soort klanten binnen het bedrijfsmodel vallen.

De Financial Stability Board heeft in 2013 de 'Principles for an Effective Risk Appetite Framework' gepubliceerd. In dit document wordt uiteengezet wat de elementen zijn voor een effectief risk appetite framework. In een 'risk appetite statement' geeft de instelling aan welke soorten risico's de instelling wil accepteren of vermijden.<sup>27</sup> Dit kan zowel op kwalitatieve als kwantitatieve wijze worden aangegeven. Zeker in het geval van integriteit zullen kwalitatieve uitingen belangrijk zijn om de boodschap met betrekking tot risicovermijding en -acceptatie duidelijk te maken. Over de risk appetite denkt een instelling van te voren na. Ook herijkt zij deze periodiek. Een effectief risk appetite framework versterkt de interne risicocultuur van een instelling en creëert daarmee ook een situatie waarbij nieuwe risico's, zoals de hierboven beschreven klantrisico's, tijdig herkend en geadresseerd kunnen worden. Daar waar een instelling van te voren al heeft aangegeven wat voor soort klanten zij wel of niet wil accepteren en de grenzen duidelijk heeft aangegeven, wordt de beoordeling op het moment dat een dergelijk geval zich aandient eenvoudiger en goed te verantwoorden.

Zoals uit artikelen 10 en 14 Bpr duidelijk wordt, moet de instelling op basis van het eigen beleid bepalen of de klant geaccepteerd kan worden. Om dat beleid op te stellen moet een instelling eerst op grond van artikel 10, lid 1, Bpr een systematische analyse van de integriteitrisico's hebben gemaakt. De risk appetite is ook van belang voor deze integriteitrisicoanalyse. Bij het opstellen van de integriteitrisicoanalyse zal een instelling moeten

---

<sup>27</sup> Financial Stability Board, 'Principles for An Effective Risk Appetite Framework', 18 november 2013.

bekijken wat de kans is dat er bij een (type) klant sprake is van integriteitissues en wat de impact zal zijn als een dergelijke klant wordt geaccepteerd. Zoals ook in de guidance van DNB 'De integriteitrisicoanalyse – meer waar dat moet, minder waar dat kan' is beschreven, moet een instelling telkens bij het beoordelen van de mogelijke risico's beoordelen of een risico binnen de risk appetite valt.<sup>28</sup>

## 5. Conclusie

Op het moment dat een instelling een risicobeoordeling moet maken over een bestaande of potentiële klant wordt veel informatie verzameld. Aan de hand van deze informatie wordt soms duidelijk dat een klant niet (langer) geaccepteerd kan worden, bijvoorbeeld omdat een klant op de sanctielijst voorkomt<sup>29</sup> of omdat informatie uit een incidentenregister bekend is. In sommige gevallen is de informatie echter niet zwart-wit. In die gevallen zal de instelling mede aan de hand van de risk appetite moeten beoordelen of zij die klant wil accepteren. Daar waar een klant verbonden is aan een persoon op een sanctielijst, maar niet zelf op een sanctielijst staat, is er geen reden op grond van de sanctieregelgeving om de klant te weigeren of om de sancties ook op de klant van toepassing te verklaren. Wel zal goed beoordeeld moeten worden of de activiteiten van de klant, met het oog op sanctieomzeiling, intensiever gemonitord moeten worden. Wanneer er aanwijzingen zijn dat de integriteit van de klant in het geding is, en de instelling door het aangaan of voortzetten van de zakelijke relatie reputatierisico loopt of de Nederlandse financiële sector schaadt, kan de klant geweigerd worden indien daarbij goed onderbouwd wordt waar het integriteitrisico uit bestaat.

---

28 Zie 'De integriteitrisicoanalyse – meer waar dat moet, minder waar dat kan', DNB, augustus 2015, p. 26.

29 Bij bestaande klanten kan de relatie niet opgezegd worden maar moet alle tegoeden worden bevroren.