

Vergaderjaar 2022–2023

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 182

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2022

Het Kamerlid Grinwis van de fractie van de ChristenUnie vroeg zowel tijdens het commissiedebat over financiële markten op 30 juni jl.¹ als tijdens het debat op 28 september jl.² naar de gevolgen voor banken en voor hun klanten van de plaatsing van Marokko op de *high-risk third countries* lijst van de Europese Commissie. Met deze brief ga ik in op dit onderwerp en de gestelde vragen. Allereerst zal ik ingaan op de vraag wat de high-risk third countries lijst is en waarom bepaalde landen op die lijst staan. Daarna zal ik aangeven wat de plaatsing van een staat op die lijst betekent voor bepaalde instellingen, en wat dit betekent voor hun cliënten. Ik zal daarbij in het bijzonder ingaan op Marokko.

High-risk third countries

Derde landen die in (doeltreffendheid van) hun nationale regelgeving ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering strategische tekortkomingen vertonen die een aanzienlijke bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de Europese Unie, worden op grond van de Europese anti-witwasrichtlijn geïdentificeerd. Deze landen worden aangemerkt als derde landen met een hoog risico («high-risk third countries») en door de Europese Commissie – binnen een maand nadat de strategische tekortkomingen zijn vastgesteld – op een lijst geplaatst: de EU-lijst van high-risk third countries.³ Daarbij houdt de Europese Commissie rekening met relevante evaluaties, beoordelingen of rapporten die zijn opgesteld door internationale organisaties en opstellers van standaarden met bevoegdheden op het gebied van het voorkomen van witwassen en het bestrijden van terrorismefinanciering. De belangrijkste speler op dit terrein is de *Financial Action Task Force* (FATF); een intergouvernementele organisatie die zich bezighoudt met het voorkomen en het bestrijden van witwassen, terrorismefinanciering en de financiering

¹ Kamerstuk 32 545, nr. 174.

² Handelingen II 2022/23, nr. 5, item 3.

³ EUR-Lex – 02016R1675–20220313 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

van massavernietigingswapens om zo de integriteit van het internationale financiële stelsel te waarborgen. De FATF voert periodieke evaluaties uit om te zien of landen aan de FATF-standaarden voldoen. Wanneer een land onvoldoende aan de FATF-standaarden voldoet, krijgt het eerst de gelegenheid om de aanbevelingen die voortvloeien uit de beoordeling van het land alsnog na te komen. Als er na een periode van ruim een jaar onvoldoende voortgang is geboekt, kan de FATF dat land onder verscherpt toezicht plaatsen. Daarmee komt dat land te staan op FATF's zogeheten «grijze lijst» van landen met strategische tekortkomingen in hun nationale regimes met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Het doel van de lijst is om de risico's van witwassen en terrorismefinanciering te beheersen en het financiële stelsel te beschermen tegen deze risico's. Het betreft landen die zich committeren aan een actieplan om de betreffende tekortkomingen aan te pakken. Na voltooiing van het actieplan gaat het land weer van de grijze lijst af. Daarnaast kent de FATF ook een zogeheten «zwarte lijst». Deze lijst bevat jurisdicties die geen betrokkenheid tonen om verbeteringen door te voeren of onvoldoende voortgang hebben geboekt in het terugdringen van hun strategische tekortkomingen. Deze landen vormen een bedreiging voor het internationale financiële systeem. De landen op de «zwarte lijst» zijn momenteel Noord-Korea, Myanmar en Iran. Er geldt een oproep aan alle landen tot verscherpt cliëntenonderzoek, en in het geval van Noord-Korea en Iran ook om effectieve tegenmaatregelen te nemen tegen deze landen op de zwarte lijst.

De Europese Commissie plaatst de landen die op de FATF-lijsten staan vaak op de EU-lijst van high-risk third countries. Na een evaluatie van Marokko, heeft de FATF Marokko in februari 2021 op haar grijze lijst geplaatst. De Europese Commissie heeft deze plaatsing in maart 2022 overgenomen op de EU-lijst van high-risk third countries. Ook bij deze Europese lijst gaat het om preventieve maatregelen ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. Het doel van deze lijst is niet om (bedrijven en mensen in) derde landen uit te sluiten van dienstverlening; het doel is om passende aanvullende risicobeperkende maatregelen te treffen wanneer het gaat om transacties, zakelijke relaties en correspondentbankrelaties gerelateerd aan high-risk third countries.

Verscherpt cliëntenonderzoek

Op grond van de Europese anti-witwasrichtlijn dienen bepaalde instellingen, zoals banken en andere financiële ondernemingen, notarissen en advocaten, cliëntenonderzoek te verrichten. Deze verplichting is bedoeld om te voorkomen dat de dienstverlening van dergelijke instellingen wordt gebruikt voor witwassen of terrorismefinanciering. Cliëntenonderzoek houdt in dat zij bijvoorbeeld de identiteit van de cliënt moeten verifiëren en moeten vaststellen wat het doel is van de zakelijke relatie. De betreffende instelling moet het cliëntenonderzoek risicogebaseerd inrichten. Het cliëntenonderzoek moet dus zijn afgestemd op het risico op witwassen en terrorismefinanciering. Dat risico is afhankelijk van onder andere de dienst of het product. Hierdoor kan het cliëntenonderzoek per geval verschillen.

Als zich een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering voordoet, dan moet een instelling *verscherpt* cliëntenonderzoek verrichten. Dat wil zeggen dat de instelling aanvullende cliëntenonderzoeksmatregelen moet treffen. In een vijftal situaties moet op grond van de Europese anti-witwasrichtlijn – geïmplementeerd in de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)* – in ieder geval verscherpt cliëntenonderzoek worden verricht. Eén van die gevallen is de situatie waarin de cliënt woonachtig, gevestigd of gezeteld is in een high-risk third country. Het gaat dan dus om iemand in een staat die

voorkomt op de eerder bedoelde EU-lijst omdat in die staat de nationale regelgeving ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering strategische tekortkomingen vertoont die een aanzienlijke bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de Europese Unie. Hierbij kan – in de huidige situatie – bijvoorbeeld gedacht worden aan een Nederlandse bank met een klant die woont in Marokko. Deze bank zal aanvullende cliëntenonderzoeksmaatregelen moeten treffen d.w.z. aanvullend op de cliëntenonderzoeksmaatregelen die altijd getroffen moeten worden. Aanvullend geldt dat bij een zakelijke relatie, transactie of correspondent-bankrelatie die gerelateerd is aan een high-risk third country in ieder geval de volgende verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen getroffen dienen te worden:

- De instelling moet aanvullende informatie verzamelen over de client en de uiteindelijk belanghebbende(n);
- De instelling moet aanvullende informatie verzamelen over het doel en de aard van de zakelijke relatie;
- De instelling moet informatie verzamelen over de herkomst van de gelden die bij de zakelijke relatie of transactie gebruikt worden en over de bron van het vermogen van de cliënt en van de uiteindelijk belanghebbende(n);
- De instelling moet informatie verzamelen over de achtergrond van en de beweegredenen voor de voorgenomen of verrichte transacties van de cliënt;
- Voor het aangaan of voortzetten van de zakelijke relatie moet de instelling goedkeuring krijgen van het hoger leidinggevend personeel;
- De instelling moet verscherpte controle uitvoeren op de zakelijke relatie met en de transacties van de client door (i) meer controles uit te voeren, (ii) de gegevens over de client en de uiteindelijk belanghebbende vaker te updaten en (iii) transactiepatronen te selecteren die nader onderzocht moeten worden.

Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een Nederlandse klant van een Nederlandse bank die gelden ontvangt vanuit een high-risk third country of gelden stuurt naar een high-risk third country. In dergelijke situaties moeten deze aanvullende maatregelen in ieder geval genomen worden, zodat het verhoogde risico op witwassen of terrorismefinanciering – vanwege de link met een high-risk third country – kan worden beheerst en beperkt. In de praktijk komt dit er dus veelal op neer dat de betreffende instelling meer informatie nodig heeft over haar cliënt. Het Kamerlid Grinwis vroeg tijdens het commissiedebat op 30 juni jl. over financiële markten specifiek naar gevallen waarin een in Nederland wonende klant van een Nederlandse bank tijdens een vakantie in Marokko een drankje afreken met zijn of haar bankpas.⁴ Sinds maart 2022 gaat het hier om een transactie die gerelateerd is aan een high-risk third country, zodat hier verscherpt cliëntenonderzoek moet worden verricht. In de praktijk zal een bankklant daar niets van merken en geen belemmeringen ondervinden bij het afrekenen van een drankje met een bankpas. Banken zijn goed in staat een transactie in de bredere context te plaatsen en via de voortdurende controle op de zakelijke relaties en de transacties die gedurende die relatie worden verricht, te beoordelen of de betreffende transactie in lijn is met het (risico)profiel van haar cliënt.

Het voorgaande neemt niet weg dat het uitvoeren van verscherpt cliëntenonderzoek bij iedere transactie die gerelateerd is aan een high-risk third country voor banken de nodige lasten met zich kan meebrengen. In dat kader is het goed om op te merken dat de *European Banking Authority* (EBA) onlangs richtsnoeren heeft uitgebracht waarin zij de eerdergenoemde risicogebaseerde benadering benadrukt in het licht van

⁴ Kamerstuk 32 545, nr. 174.

verscherpt cliëntenonderzoek bij transacties die gerelateerd zijn aan high risk third countries.⁵ De risicogebaseerde benadering staat ook centraal in het rapport dat De Nederlandsche Bank (DNB) recent uitbracht. DNB houdt toezicht op de naleving van de verplichtingen die voor banken voortvloeien uit de Wwft. De invulling van verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij zakelijke relaties, transacties of correspondentbankrelaties die gerelateerd zijn aan een high-risk third country, is één van de onderwerpen waarover DNB met de bankensector in gesprek is in het kader van haar recent uitgebrachte rapport «*Van herstel haar balans; Een vooruitblik naar een meer risicogebaseerde aanpak van het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering*».⁶ Daarbij zal onder meer bezien worden of meer *guidance* vanuit deze toezichthouder nodig en passend is. Ik volg deze gesprekken en zal daarbij aandringen op een zo werkbaar mogelijke risicogebaseerde invulling van deze verplichtingen.

In het specifieke geval van Marokko heeft de FATF in oktober 2022 vastgesteld dat dit land in principe aan alle onderdelen van het actieplan voldaan heeft. Een internationaal team van FATF-experts zal Marokko binnenkort bezoeken om de voortgang ter plaatse te verifiëren. Als het rapport van dit bezoek positief is, dan is het waarschijnlijk dat de FATF in februari 2023 Marokko van de grijze lijst zal afhalen. Daarna zal de Europese Commissie naar verwachting het initiatief nemen om Marokko ook van de Europese lijst van high-risk third countries te halen. Uiteraard informeer ik uw Kamer wanneer zich op dit gebied relevante ontwikkelingen voordoen.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

⁵ Zie in dit kader ook *Guidelines on customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions* («*The ML/TF Risk Factors Guidelines*») under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849, European Banking Authority (EBA), 1 March 2022.

⁶ Aanpak van witwassen moet gerichter (dnb.nl).