

Uitkomsten Sanctiewet- onderzoeken DNB

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Risicoanalyse	5
Sanctie-omzeiling	6
Dual-use goederen screening	7
Sanctiescreeningsysteem	8
Het relatiebegrip en minderheidsaandeelhouders	9

Inleiding

In dit document koppelt DNB een aantal thema's en bevindingen terug die uit het cross-sectorale thema-onderzoek naar de naleving van sanctieregelgeving en het onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van sanctiescreeningsystemen naar voren zijn gekomen.

Het sanctielandschap is sinds de oorlog in Oekraïne aanzienlijk aangescherpt en het valt

te verwachten dat nog verdere wijzigingen zullen volgen. Het implementeren van de nieuwe sanctiepakketten vraagt veel inzet en flexibiliteit van financiële instellingen. Juist vanwege de uitdagingen die naar voren komen in een snel veranderd sanctielandschap is het belangrijk om goed te reflecteren op de gang van zaken in deze crisisperiode, om zo in de toekomst (beter) te kunnen anticiperen op dergelijke situaties.

Risicoanalyse

DNB kijkt bij haar beoordeling van de Administratieve Organisatie en Interne Controle (AO/IC) van instellingen onder andere naar de sanctierisico's die een instelling loopt en hoe die zijn geanalyseerd en vastgelegd in de systematische integriteitrisicoanalyse (SIRA). We zien dat instellingen die in de SIRA de risico's met betrekking tot sancties al hebben geconcretiseerd en geanalyseerd op basis van de aanwezige data een goede uitgangspositie hebben. Systemen blijken beter te werken wanneer expliciet aandacht is besteed aan sanctie-omzeiling en het detecteren of screenen van *dual-use* goederen.

Een daadwerkelijk sanctiescenario kan echter verschillen van de risico's die reeds in beeld zijn gebracht in de SIRA. Daarom hebben veel instellingen een ad hoc risicoanalyse uitgevoerd om het risico van het afgekondigde sanctiepakket op de portefeuille in te schatten en aanvullende mitigerende maatregelen te nemen.

In de praktijk zien we grote verschillen in de mate waarin en de diepgang waarmee instellingen hun cliëntenportefeuille hebben geanalyseerd, bijvoorbeeld op blootstellingen naar landen met een verhoogd sanctierisico. De instellingen die dergelijke analyses hadden gedaan konden sneller reageren op de gebeurtenissen en hadden ook sneller een goed beeld van de impact van nieuwe sanctiepakketten op hun bedrijfsvoering. Tevens zien we verschillen in de diepgang en granulariteit van scenario's die zijn gebruikt in de SIRA om mogelijke kwetsbaarheden te identificeren. Wij moedigen instellingen aan om lessen te trekken uit de ervaringen van afgelopen jaar. Instellingen kunnen bekijken op welke wijze zij de analyses van hun portefeuille en het analyseren van verschillende sanctiescenario's rondom bijvoorbeeld sanctie-omzeiling en *dual-use* goederen kunnen aanscherpen. Dit om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op mogelijke sanctiescenario's in de toekomst.

Sanctie-omzeiling

Zoals in de *Good Practice* Integriteitrisicoanalyse van DNB wordt omschreven is één van de risico's waar in het opstellen van een SIRA rekening mee gehouden kan worden omzeiling van sancties.

De omvangrijke sanctiepakketten tegen Rusland en Belarus bevatten onder andere een uitgebreide set aan import- en exportrestricties voor goederen. Deze sancties kunnen omzeild worden, bijvoorbeeld door goederen eerst naar andere landen te exporteren waarna deze goederen alsnog terecht komen op gesanctioneerde plekken. We hebben gezien dat sommige instellingen hier nog te weinig aandacht voor hebben waar andere instellingen (datagedreven) onderzoek doen of sprake is van toenemende geld- en goederenstromen naar landen die in de buurt liggen van gesanctioneerde landen of landen waarvan

bekend is dat zij samenwerken met de betreffende gesanctioneerde landen.

Een andere vorm van sanctie-omzeiling is het veranderen van eigendoms- en zeggenschapsstructuren bij een cliënt, waarvan bijvoorbeeld de UBO's op de sanctielijsten worden of zijn geplaatst. In het bijzonder met betrekking tot het plaatsen van (Russische) oligarchen op de sanctielijsten zijn deze situaties voorgekomen en hadden deze ook een impact op de betrokken financiële instellingen. De kans om omzeiling vast te stellen wordt groter door alert te zijn op structuurveranderingen en in het bijzonder situaties waar sprake is van het plaatsen van aandelen in een separate entiteit en/of het overdragen van aandelen naar overige niet gesanctioneerde UBO's.

Dual-use goederen screening

In een aantal sanctiepakketten gelden er verboden of restricties op het verlenen van financiële diensten ten behoeve van goederen.¹ Het gaat bijvoorbeeld om militaire goederen, *dual-use* goederen, strategische diensten (bijv. programmatuur en technologie) en goederen die gebruikt kunnen worden voor interne repressie (foltergoederen).

Met het opleggen van de eerste sanctiepakketten tegen Rusland vond een aanzienlijke uitbreiding plaats van het verbod op de handel in *dual-use* goederen. Dit zijn bijvoorbeeld goederen die Rusland militair en technologisch sterker kunnen maken. Sinds de nieuwe sanctiepakketten tegen Rusland en Belarus zijn transactiescreening voor *dual-use* goederen of andere manieren van detectie daarom steeds belangrijker geworden voor effectieve naleving van sanctieregelgeving.

In bijlagen van EU-verordeningen zijn lijsten te vinden met producten die niet geïmporteerd of geëxporteerd mogen worden. DNB is zich ervan bewust dat het screenen op of detecteren van *dual-use* goederen een andere aanpak vergt dan het screenen van personen en entiteiten en dat instellingen hierin vaak nog zoekende zijn. Desondanks zien we voldoende instellingen die het belang van *dual-use* goederen screening erkennen en hier (geautomatiseerde) detectie-maatregelen voor hebben ingericht. Dit is een terrein waar met toenemende ervaring volgens ons verbetering mogelijk is.

Qua detectiemaatregel kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het toevoegen van de omschrijving van *dual-use* goederen aan geautomatiseerde

transactiefiltering, zodat dergelijke transacties gedetecteerd worden en onderzocht voordat zij worden uitgevoerd. Dit is mogelijk niet uitvoerbaar voor alle transacties maar een instelling kan nadenken over de eigen risicobereidheid en ervoor kiezen de screening toe te passen in bepaalde gevallen zoals bij betalingen naar Rusland, Belarus en Oekraïne of andere landen met een verhoogd sanctierisico.

Onderzoek naar sanctierisico's ten aanzien van import- en exportrestricties en *dual-use* goederen screening kan naast transactiescreening ook nader worden onderzocht in thematische onderzoeken door de instelling. Bijvoorbeeld om vast te stellen of cliënten uit een bepaalde sector aan de import- en exportrestricties voldoen. Mochten hieruit cliëntrisico's naar voren komen die buiten de risicobereidheid van de instelling liggen dan kan bij voorbeeld een *event driven review* van de cliënt plaatsvinden en waar nodig het melden van ongebruikelijke transacties.

Nog een manier om grip te krijgen op dit risico kan gezocht worden in het inrichten van procedures, bijvoorbeeld een '*pre-transaction*' *approval* voor transacties van en naar een sanctieland. Hierbij doet de cliënt eerst een aanvraag, inclusief omschrijving en documentatie waarvoor de transactie bedoeld is, beoordeelt de instelling deze aanvraag en besluit zij de transactie wel of niet uit te voeren. Dit kan ook bij bepaalde type transacties zoals transacties in het kader van *trade finance* activiteiten. Wat uiteindelijk passende maatregelen zijn hangt af van de risicobereidheid en het bedrijfsmodel van de betreffende instelling.

¹ Leidraad Wwft en Sw, versie december 2020

Sanctiescreeningsysteem

In het onderzoek naar de werking van sanctie-screeningsystemen is op basis van testdata beoordeeld hoe effectief en efficiënt de systemen van de onderzochte instellingen zijn. De effectiviteit van de sanctiescreeningsystemen die instellingen gebruiken is over het algemeen hoog. Dit betekent dat de gesanctioneerde personen en entiteiten die zijn meegenomen in de test in de meeste gevallen een 'hit' hebben opgeleverd tegen de relevante sanctielijst. De screeningsresultaten tonen aan dat screening tegen EU- en VN-sanctielijsten over het algemeen hoog scoren qua effectiviteit. Echter, de screening tegen de Nederlandse sanctielijst vereist verbetering. Deze Nationale sanctielijst terrorisme bleek niet in alle gevallen te zijn opgenomen in het betreffende screeningsysteem.²

Verder viel op dat een groot deel van de instellingen vertrouwt op het adequaat functioneren van het (externe) screeningsysteem zonder zelf periodiek een controle uit te voeren, bijvoorbeeld door een steekproef te doen.

Instellingen kunnen in de sanctiescreeningsystemen voor de matching van namen een bepaald percentage van matching instellen ('fuzzy matching'). Uit het onderzoek kwam naar voren dat het screenen en detecteren van

gemanipuleerde sanctiedata door middel van *fuzzy matching* nog voor verschillende instellingen een uitdaging vormt. Waar de detectie onder het gewenste niveau lag, is de instellingen gevraagd hier herstel op te plegen. Voortdurende testing en voldoende kennis en expertise op dit terrein blijft dan ook noodzakelijk. Daarnaast kent een deel van de onderzochte instellingen het *fuzzy matching* percentage van hun systeem niet en/of weten zij niet dat het percentage kan worden aangepast door de aanbieder op verzoek van de instelling.

Er zijn ook instellingen die wel periodiek testen en in gesprek zijn met de aanbieder van het sanctiescreeningsysteem om goed inzicht te krijgen in de werking van het sanctiescreeningsysteem. Die instellingen weten zelf beter tegen welke sanctielijsten wordt gescreend en of de afstelling/functionaliiteit van het systeem passend is voor de aangeboden producten, diensten en activiteiten van de instelling (bijvoorbeeld rekening houdend met de landen waarmee de instelling zakendoet of gevestigd is). Verdere aandachtspunten in verschillende screeningsystemen waren de detectie van *dual-use* goederen alsook (in mindere mate) de detectie van gesanctioneerde Bank Identifier Code, de zogeheten BICs.

² De Nationale sanctielijst terrorisme is een bevestigingsmaatregel in het kader van het Nederlandse terrorismebestrijdingsbeleid en vloeit voort uit de internationale verplichting gesteld in Resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN). Officiële bekendmakingen van de Nationale sanctielijst terrorisme worden gepubliceerd op de website van overheid.nl. Via de website is het mogelijk om een e-mailattending te ontvangen ten aanzien van officiële wijzigingen van de Nationale sanctielijst terrorisme. De combinatie waarop gezocht en geabonneerd kan worden is 'Terrorisme 2007-II' in de Staatscourant – besluit afkomstig van de organisatie Het ministerie van Buitenlandse zaken. Door deze e-mailattending kan je er vanuit gaan dat officiële bekendmakingen tijdig worden opgemerkt.

Het relatiebegrip en minderheidsaandeelhouders

Uit de onderzoeken is gebleken dat sommige instellingen geen sanctiescreening toepassen op de minderheidsaandeelhouders van hun cliënt. Gezien de ruime definitie van het relatiebegrip in de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 (RtSw) interpreteert DNB de wettelijke vereiste zo dat instellingen alle aandeelhouders inclusief de minderheidsaandeelhouders van de cliënt alsook alle bestuurders van deze aandeelhouders dienen te screenen tegen de sanctielijsten. Wanneer de UBO-grens van 25% als minimum grens wordt gehanteerd kunnen mogelijk gesanctioneerde aandeelhouders met een lager percentage eigendom niet geïdentificeerd worden en bestaat het risico op het (indirect) ter beschikking stellen van financiële middelen aan deze minderheidsaandeelhouders. Ook bestaat de kans dat de cliënt onterecht niet als gesanctioneerd wordt gekwalificeerd. Denk bijvoorbeeld aan een

geval waar er sprake is van vijf gesanctioneerde aandeelhouders die elk 11% eigendom en/of zeggenschap hebben in de cliënt.³

DNB heeft echter van de sector vernomen dat het screenen van minderheidsaandeelhouders van de cliënt niet *market practice* is en dat de sanctieregelgeving op dit onderwerp op Europees niveau verschillend wordt geïnterpreteerd. Naar aanleiding van deze signalen heeft DNB dit onderwerp voorgelegd aan de Europese Commissie.

In afwachting van de reactie van de Europese Commissie zal DNB ten aanzien van dit onderwerp lage prioriteit geven aan handhaving. Zodra DNB meer duidelijkheid heeft over het standpunt van de Europese Commissie zal DNB hierover met de sector communiceren.

³ Zie European Commission Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014 – Question 8.

De Nederlandsche Bank N.V.
Postbus 98, 1000 AB Amsterdam
020 524 91 11
dnb.nl

Volg ons op:



DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM