

31 oktober 2023

# Good Practice PEP Wwft BES Consultatie

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

# Inhoud

<b>Inhoud</b>	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Internationale context</b>	<b>4</b>
<b>3. Algemeen raamwerk AML-regelgeving</b>	<b>6</b>
<b>4. Good Practice te gebruiken bronnen voor vaststelling PEP</b>	<b>7</b>
<b>5. Red flags ten aanzien van PEP's</b>	<b>10</b>
<b>6. Good practice PEP-maatregelen</b>	<b>11</b>
<b>7. Good Practice onafhankelijke toets</b>	<b>13</b>

# 1. Inleiding

In de wet- en regelgeving van de landen in het Koninkrijk der Nederlanden zijn bepalingen opgenomen die dienstverleners moeten naleven bij de inrichting van hun bedrijfsvoering om witwassen en financiering van terrorisme via hun dienstverlening tegen te gaan (hierna: AML-regelgeving). Om dienstverleners bij te staan in de naleving van deze vereisten is deze Good Practice opgesteld. Dienstverleners zijn echter te allen tijde volledig zelf verantwoordelijk voor de naleving van relevante wettelijke bepalingen. De Good Practice maakt gebruik van termen die nader zijn gedefinieerd in de wet- en regelgeving van de landen in het Koninkrijk der Nederlanden. Het kan zijn dat in deze Good Practice van deze definities of enige andere bepalingen afwijkende termen worden gebruikt. Bij twijfel zijn de wetteksten leidend.

De 'politiek prominente persoon' (Engels: 'politically exposed person', PEP) heeft een bijzondere plek in de AML-regelgeving. Vanwege de potentiële corruptierisico's die verbonden zijn aan de PEP, vereisen de internationale standaarden en de wet- en regelgeving bijzondere aandacht voor deze personen.

Op het gebied van integriteitstoezicht werken de Koninkrijkstoezichthouders samen in de Werkgroep Harmonisatie Integriteitstoezicht.<sup>1</sup> Met onderhavig Good Practice document beogen de Koninkrijkstoezichthouders aan de onder toezicht staande instellingen op Aruba, de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten een gezamenlijk richtpunt te geven voor de omgang met PEP's, met inachtneming van de verschillen in wet- en regelgeving.<sup>2</sup>

Verder willen de toezichthouders met onderhavig Good Practice document bereiken dat de dienstverleners het daarin gestelde, de eigen omstandigheden in aanmerking nemende, in hun afweging betrekken, zonder dat zij verplicht zijn dat te doen. De Good Practice geeft inzicht in de door toezichthouders geconstateerde of te verwachten gedraging in de beleidspraktijk, is indicatief van aard en sluit daarmee niet uit dat voor dienstverleners een afwijkend, al dan niet strengere toepassing van de onderliggende regels geboden is. De afweging betreffende de toepassing berust bij deze dienstverleners, die zelf volledig verantwoordelijk blijven voor de naleving van de wet- en regelgeving.

<sup>1</sup> De Koninkrijkstoezichthouders zijn de partners bij de Memorandum of Understanding uit 2013 tussen de centrale banken in het Koninkrijk der Nederlanden en de Autoriteit Financiële Markten. Dit betreft de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Centrale Bank van Aruba (CBA), de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) en De Nederlandsche Bank (DNB).

<sup>2</sup> Een complicerende factor daarbij is dat er verschillen zijn in de AML-regelgeving tussen Aruba, de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten – ook ten aanzien van de PEP. De Koninkrijkstoezichthouders onderzoeken de mogelijkheden voor harmonisatie op dit punt.

## 2. Internationale context

De PEP-regelgeving vloeit voort uit de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF).<sup>3</sup>

### **FATF Recommendation 12 - Politically exposed persons**

Financial institutions should be required, in relation to foreign politically exposed persons (PEP's) (whether as customer or beneficial owner), in addition to performing normal customer due diligence measures, to:

- (a) have appropriate risk-management systems to determine whether the customer or the beneficial owner is a politically exposed person;
- (b) obtain senior management approval for establishing (or continuing, for existing customers) such business relationships;
- (c) take reasonable measures to establish the source of wealth and source of funds; and
- (d) conduct enhanced ongoing monitoring of the business relationship.

Financial institutions should be required to take reasonable measures to determine whether a customer or beneficial owner is a domestic PEP or a person who is or has been entrusted with a prominent function by an international organization. In cases of a higher risk business relationship with such persons, financial institutions should be required to apply the measures referred to in paragraphs (b), (c) and (d).

The requirements for all types of PEP should also apply to family members or close associates of such PEP's.

Het begrip PEP is nauw verbonden aan corruptie:

- In 2011 benadrukt de FATF dat PEP's een hoog witwasrisico meebrengen: door hun positie, hun toegang tot grote publieke fondsen, hun controle over overheidsbedrijven en –contracten en door de mogelijkheden die zij hebben "simply to create structures to siphon money from government coffers."<sup>4</sup>
- Daarbij stelt de FATF dat witwassen essentieel is voor corruptie: "the stolen assets of a corrupt public official are useless unless they are placed, layered, and integrated into the global financial network in a manner that does not raise suspicion."<sup>5</sup>
- In 2001 wees het Bazels Comité op de (corruptie)risico's van een PEP, en stelde: "There is a compelling need for a bank considering a relationship with a person whom it suspects of being a PEP to identify that person fully, as well as people and companies that are clearly related to him/her. Banks should gather sufficient information from a new customer (...) in order to establish whether or not the customer is a PEP. Banks should investigate

<sup>3</sup> De FATF is een onafhankelijk intergouvernamenteel orgaan dat beleid ontwikkelt en bevordert om het mondiale financiële stelsel te beschermen tegen het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en de financiering van de verspreiding van massavernietigingswapens. De FATF-aanbevelingen worden erkend als de wereldwijde norm tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

<sup>4</sup> FATF, *FATF Report. Laundering the Proceeds of Corruption*, 2011, p. 9.

<sup>5</sup> FATF, *FATF Report. Laundering the Proceeds of Corruption*, 2011, p. 6.

the source of funds before accepting a PEP. The decision to open an account for a PEP should be taken at a senior management level.”<sup>6</sup>

### **Het gaat niet om de PEP, het gaat om het risico**

PEP's vertegenwoordigen dus in de basis een hoger risico. Alleen een focus op PEP's is onvoldoende, specifieke aandacht moet gericht zijn op de risico's. De FATF stelt in 2012: "combating corruption-related money laundering must be more than simply ensuring that PEP's receive an appropriate level of scrutiny. Rather, an effective AML scheme requires an assessment of corruption-related risk (...), regardless of whether a FATF-defined PEP is involved."<sup>7</sup> En in 2013 geeft de FATF aan: "When considering whether to establish or continue a business relationship with a PEP, the focus should be on the level of ML/TF risk associated with the particular PEP, and whether the financial institution or DNFBP has adequate controls in place to mitigate that ML/TF risk (...)."<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Customer due diligence for banks*, 2001, p. 11.

<sup>7</sup> FATF, *Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption. Assistance to Reporting Institutions*, 2012, p. 4.

<sup>8</sup> FATF, *FATF Guidance. Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*, 2013, p. 7.

## 3. Algemeen raamwerk AML-regelgeving

Hoewel er verschillen zijn tussen de AML-regelgeving van Aruba, de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten, zijn de hoofdlijnen met betrekking tot de omgang met PEP's in de betreffende regelgeving geënt op de FATF-standaarden ter zake. Een PEP wordt in de betreffende AML-regelgeving gedefinieerd als persoon die een prominente dan wel vooraanstaande publieke functie bekleedt of heeft bekleed. Onder een PEP worden ook verstaan directe familieleden of naaste geassocieerden van deze persoon ('verbonden personen').

Verder zijn de volgende punten in het algemeen van toepassing:

- Dienstverleners controleren bij het aangaan van de zakelijke relatie of voorafgaand aan het verrichten van een incidentele transactie of de cliënt, of de *ultimate beneficial owner* (UBO) van de cliënt, een PEP is. Deze controle wordt periodiek, dan wel bij signalen en wijzigingen herhaald.
- De dienstverlening aan PEP's vereist aanvullende maatregelen omdat deze hogere integriteitsrisico's en een grotere kans op reputatieschade meebrengt. Deze maatregelen betreffen met name:
  - De beslissing tot het aangaan van de relatie of het verrichten van de transactie wordt genomen of goedgekeurd door hoger leidinggevend personeel dan wel door personen die daartoe gemachtigd zijn.
  - Er zijn adequate maatregelen getroffen om de bron van de middelen en van het vermogen vast te stellen.
  - Er is doorlopende controle op de zakelijke relatie.

Dienstverleners kunnen hun interne procedures risicogebaseerd inrichten, ook ten aanzien van PEP's.

## 4. Good Practice te gebruiken bronnen voor vaststelling PEP

Er zijn meerdere methoden om de status van PEP's te achterhalen, onder andere:

- Dienstverleners maken gebruik van beschikbare PEP-lijsten (zie hierna).
- Naast het gebruik van algemene PEP-lijsten hanteren dienstverleners ook eigen 'lokale' PEP-lijsten. Met behulp daarvan voeren zij ook een controle uit op namen van lokale individuen belast met prominente functies.
- Dienstverleners doen bij signalen onderzoek op het internet, bijvoorbeeld naar het niveau van corruptie in het herkomstland van de cliënt.
- Om tijdens het CDD-proces voldoende informatie te verzamelen voor het identificeren van PEP's hanteren dienstverleners een gerichte vragenlijst, ook om te achterhalen of er sprake is van een verbonden persoon.

Alleen een check tegen een PEP-lijst voldoet niet in elke situatie. Het is een *good practice* dat een dienstverlener zich ervan bewust is dat een PEP zich kan verschuilen achter een andere persoon (verhullings- of stromanrisico). Bij complexe structuren verricht de dienstverlener aanvullende inspanningen om deze te doorgronden en om de UBO vast te stellen. De dienstverlener heeft daarbij niet alleen aandacht voor 'eigenaarschap' maar ook voor 'zeggenschap'.

Een persoon die een van de volgende prominente functies bekleedt, kwalificeert in beginsel als een PEP:

- staatshoofd, regeringsleider, minister en staatssecretaris
- parlamentslid (of lid van een soortgelijk wetgevend orgaan)
- partijleider of lid van de bestuursorganen van een politieke partij
- lid van een hooggerechtshof, constitutioneel hof of van een ander hoog rechterlijk college dat uitspraken doet waartegen geen verder beroep mogelijk is
- lid van een rekenkamer of van een raad van bestuur van een centrale bank
- ambassadeur of zaakgelastigde
- hooggeplaatste officier der strijdkrachten
- lid van bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een staatsbedrijf
- bestuurder, plaatsvervangend bestuurder, adjunct-directeur of lid van het bestuur of een vergelijkbare functie bij een internationale organisatie.

Onder geen enkele openbare functie waarnaar in de bovenstaande punten wordt verwezen, vallen personen op het niveau van midden- en lager kader.

Directe familieleden en naaste verwanten van de personen die belast zijn of zijn geweest met de genoemde prominente functies worden ook beschouwd als PEP.

- Directe familieleden zijn de volgende:
  - de echtgenoot van een PEP of een persoon die als gelijkwaardig met de echtgenoot van een PEP wordt aangemerkt

- een kind van een PEP, de echtgenoot van dat kind of een persoon die als gelijkwaardig met de echtgenoot van dat kind wordt aangemerkt
- de ouder van een PEP.
- Naaste geassocieerden zijn onder meer:
  - een natuurlijke persoon van wie bekend is dat deze gezamenlijk economisch eigendom heeft van een juridische entiteit of een juridische constructie, of enige andere nauwe zakelijke relatie heeft met een PEP
  - een natuurlijke persoon die de enige uiteindelijke belanghebbende is van een juridische entiteit of juridische constructie waarvan bekend is dat deze is opgericht ten behoeve van een PEP.

*Bovenstaande (niet-limitatieve) lijst moet beschouwd worden als een hulpmiddel. Voor de officiële lijsten wordt verwezen naar de AML-regelgeving van de verschillende landen.*

### Het gebruik van PEP-lijsten

Er zijn dienstverleners die een externe dienst afnemen die hen ondersteunen bij de 'PEP-controle'. Dit gaat dan bijvoorbeeld over het uitbesteden van de controle aan een derde partij of het gebruikmaken van commerciële software voor het screenen door de dienstverlener zelf. Het is een *good practice* dat een dienstverlener die gebruik maakt van een externe lijstleverancier een eigen, lokale PEP-lijst bijhoudt indien de externe lijst hier niet goed in voorziet. Met een eigen PEP-lijst kunnen dienstverleners rekening houden met lokale functies en personen die als PEP te kwalificeren zijn, maar niet zijn opgenomen in internationale lijsten.

Het is een *good practice* dat een dienstverlener periodiek een audit uitvoert of alle relevante lijsten worden gebruikt en actueel zijn. Het is eveneens een *good practice* dat actualisatie van de gebruikte PEP-lijsten ten minste jaarlijks plaatsvindt. Het is een *good practice* dat de dienstverlener de lokale PEP-lijst ook actualiseert na gebeurtenissen als verkiezingen of een bestuurswissel.

Het gebruikmaken van een externe dienst kan leiden tot een verbeterde PEP-controle en vastlegging daarvan, bijvoorbeeld omdat een derde partij de controle efficiënter of vollediger kan uitvoeren. Uiteraard geldt hierbij de regel dat bij uitbesteding de dienstverlener zelf verantwoordelijk blijft – in dit geval ook voor de PEP-controle. Het is van belang hier goede afspraken over te maken met de partij waaraan werkzaamheden worden uitbesteed. Het is een *good practice* om systematische controles uit te voeren op de uitbesteding om te bepalen of de uitbesteding in de praktijk werkt zoals vooraf is beoogd en voldoet aan de wettelijke eisen. Het kan daarom nuttig zijn om bijvoorbeeld de processen, systemen en lijsten in de praktijk periodiek te testen.



Een PEP-controle via een systeem is vaak goed te combineren met sanctiescreening of het ophalen van nadelige mediaberichtgeving over een cliënt.

## 5. Red flags t.a.v. PEP's

Een PEP brengt in beginsel een hoger risico op betrokkenheid bij corruptie en witwassen mee. Het risico wordt in ieder geval verder verhoogd wanneer de volgende situaties zich voordoen:

- De PEP komt uit een jurisdictie met een hoger risico op witwassen en/of corruptie, of uit een door de EU of VN gesanctioneerd land.
- Er is negatief nieuws over de PEP (hierbij wordt ook jurisprudentie betrokken).
- De cliënt/UBO weigert relevante informatie te geven of is onduidelijk over bron van middelen en vermogen.
- De beschikbare informatie over de cliënt (beroep, leeftijd, inkomen) komt niet overeen met informatie over bron van middelen en vermogen.
- De cliënt/UBO verschaft documenten over bron van middelen en vermogen die inconsistent zijn met dat wat vergelijkbare cliënten aanleveren.
- De cliënt/UBO verschaft documenten over bron van middelen en vermogen afkomstig uit hoog risico jurisdicties.
- De cliënt/UBO verschaft documenten over bron van middelen en vermogen die gebrekkig zijn of kennelijk vals, of waar de rationale van ontbreekt.
- De cliënt/UBO verschaft informatie over bron van middelen en vermogen via complexe, ondoorzichtige structuren (bijvoorbeeld offshore structuren, trusts, bankrekeningen in hoogrisicolanden), en de informatie blijft onduidelijk.

Het is een *good practice* dat de dienstverlener in deze situaties aanvullende beheersmaatregelen neemt. Voorbeelden hiervan zijn: het stellen van aanvullende vragen, het stellen van grenzen aan transactiebedragen en het expliciet vooraf beoordelen van transacties die de PEP wil doen. De dienstverlener overweegt in deze situaties of het risico nog acceptabel is – zo niet dan weigert, beëindigt of beperkt de dienstverlener de dienstverlening.

## 6. Good Practice PEP-maatregelen

### Verscherpt cliëntenonderzoek

Wanneer er sprake is van een PEP, en een hoger risico op betrokkenheid bij witwassen of financieren van terrorisme, past de dienstverlener aanvullende maatregelen toe. Een verscherpt cliëntenonderzoek omvat ten minste een onderzoek naar de bron van de middelen en van het vermogen. De intensiteit van het onderzoek daarnaar stemt de dienstverlener af op het risico.<sup>9</sup>

In de praktijk passen dienstverleners onder meer de volgende maatregelen toe:

- Dienstverleners stellen de bronnen van middelen en van vermogen vast met behulp van meerdere informatiebronnen, zoals:
  - openbaar beschikbare informatie
  - informatie van de cliënt, gecombineerd met bewijsstukken
  - financiële gegevens van een gerelateerde stichting.
- Vanwege de potentiële belasting voor de cliënt en voor de medewerker is het een *good practice* dat de dienstverlener nadenkt over de wijze waarop het verscherpte cliëntenonderzoek kan worden ingericht, bijvoorbeeld ten aanzien van de communicatiestijl, zodat weerstand vanuit een medewerker of weerstand vanuit een cliënt om openheid van zaken te geven wordt verminderd.
- Aan de hand van *trigger-based* of periodieke reviews bepaalt de dienstverlener of het toegekende risicoprofiel nog juist is en of het risico nog acceptabel is.
- Bij het uitvoeren van de reviews betreft de dienstverlener ook de uitgevoerde transacties, inclusief de identificatie van mogelijke ongebruikelijke transacties, met inachtneming van het vastgestelde transactieprofiel.
- De dienstverlener test periodiek de gebruikte modellen en/of business rules die bij de transactiemonitoring worden gebruikt om vast te stellen of het transactiemonitoringsysteem ongebruikelijke transacties van PEP's en van stichtingen die aan PEP's en/of politieke partijen zijn gerelateerd, adequaat detecteert.

### Het nemen van verantwoordelijkheid door hoger leidinggevend personeel

De beslissing tot het aangaan van de relatie met of het verrichten van de transactie voor een PEP wordt genomen door hoger leidinggevend personeel dan wel door personen die daartoe zijn gemachtigd. In het laatste geval zijn de volgende elementen van belang:

- Duidelijkheid over risicogebaseerde scenario's waarbij goedkeuring is gedelegeerd door het hoger leidinggevend personeel en over scenario's die wel ter beslissing moeten worden voorgelegd aan hoger leidinggevend personeel.
- Vereisten t.a.v. functionarissen met beslissingsbevoegdheid:

<sup>9</sup> Het kan hierbij behulpzaam zijn om te weten wat het corruptieniveau is in het land waar de persoon de functie bekleedt. In de praktijk gebruiken instellingen hiervoor vaak de Corruption Perception Index van Transparency International.

- beschikken over voldoende kennis van ML/TF-risico's
  - beschikken over het juiste beslissingsniveau
  - voldoende geïnformeerd over de risico's m.b.t. PEP's.
- Afleggen van verantwoording aan het hoger leidinggevend personeel en rapportage over de exposure t.a.v. PEP's.
- Vastlegging en *audit trail*.

Het is een *good practice* dat de rol van het hoger leidinggevend personeel niet alleen ziet op het goedkeuren van een relatie of transactie. Het hoger leidinggevend personeel heeft een verantwoordelijkheid voor de juiste omgang met PEP's, bijvoorbeeld door het toepassen van de volgende punten:

- Compliance heeft ten minste een adviserende rol bij cliënten waarbij een PEP betrokken is. Compliance heeft de middelen en de positie om daarin onafhankelijk te opereren.
- Het personeel dat PEP's moet identificeren, alerts afhandelt vanuit het screening- en monitoringsysteem, verscherpt cliëntenonderzoek uitvoert en het team dat reviews uitvoert, ontvangt kwalitatief goede training en instructies. Het hoger leidinggevend personeel borgt dat de medewerkers beschikken over de juiste kennis en expertise alsmede over een goed en kritisch denk- en werkniveau.
- Meer in het algemeen onderhoudt de leiding actief een cultuur waarin het samenwerken aan het bereiken van de doelen van AML/CFT-regelgeving wordt gestimuleerd.

# 7. Good Practice onafhankelijke toets

Een dienstverlener draagt zorg voor een onafhankelijke en systematische toetsing van de naleving van de PEP-regelgeving. Hierbij kunnen de volgende punten in aanmerking worden genomen:

- Het is een *good practice* dat intern toezicht, zoals de compliancefunctie, controles verricht op de werking en effectiviteit van procedures voor het vaststellen van PEP's.
- Het is een *good practice* dat de dienstverlener de systemen voor transactiemonitoring toetst om het juiste functioneren daarvan te borgen, zowel met betrekking tot het genereren van alerts als het afhandelen daarvan.
- Compliance toetst periodiek of beleid, procedures & maatregelen juist worden toegepast en voert daartoe ook controles uit in onder andere transactiesystemen en cliëntendossiers.
- Internal audit heeft de juiste kennis en expertise op het gebied van AML/CFT om adequaat de goede naleving van AML/CFT-regelgeving vast te kunnen stellen, en past deze toe.
- De dienstverlener gaat periodiek na of capaciteit en middelen van Compliance voldoende zijn, en of de positie van Compliance in de praktijk voldoende onafhankelijk is.