

Hoofdstuk Sanctie- regelgeving uit de Leidraad Wwft en Sw

Versie december 2020

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

Informatie voor de lezer

Dit betreft het hoofdstuk 'Sanctieregelgeving' uit de voormalige DNB Leidraad Wwft en Sw (december 2020, hierna: leidraad). Deze Leidraad is in mei 2024 vervangen door de DNB Q&As en Good Practices Wwft.¹ Gelet op de aankomende modernisering van de Sanctiewet 1977 door de wetgever, is de Sanctiewet niet meegenomen in de DNB Q&As en Good Practices Wwft. DNB zal op termijn met een nieuwe uiting komen aangaande de Sanctiewet. Hieronder is het sanctiewetgedeelte zoals het destijds in de leidraad stond opnieuw gepubliceerd. Er hebben geen inhoudelijke wijzigingen plaatsgevonden in dit onderdeel.

¹ <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/thema-s/toezicht-op-financieel-economische-criminaliteit-integriteitstoezicht/>

1 Sanctieregelgeving

1.1 Algemeen

De Leidraad van het ministerie van Financiën geeft uitgebreid informatie omtrent de sanctie-maatregelen. In aanvulling daarop worden hieronder het toezicht door DNB op de naleving van de Sanctiewet 1997 (Sw) en de meldprocedure beschreven.

Met betrekking tot het financieel verkeer zijn de AFM en DNB belast met het toezicht op de naleving van de Sw. Daartoe hebben de beide toezichthouders gezamenlijk de Regeling Toezicht Sanctiewet 1977 (Rtsw) vastgesteld. Deze Regeling schrijft voor dat een instelling maatregelen treft om te controleren of relaties van de instelling voorkomen op één of meerdere sanctielijsten (zoals de EU besluiten en/of Verordeningen, besluiten van de minister van Buitenlandse Zaken op basis van de Sanctieregeling Terrorisme 2007-II – ook wel de 'Nationale Terrorismelijst' genaamd² – of VN Veiligheidsraad Resoluties). In de Verordeningen van de Europese Unie en nationale sanctieregelingen zijn verschillende financiële sancties te onderscheiden:

- een gebod tot het bevriezen van tegoeden en activa van aangewezen personen of organisaties
- een verbod om rechtstreeks dan wel niet rechtstreeks middelen ter beschikking te stellen aan deze personen of organisaties
- een verbod of restricties op het verlenen van financiële diensten (t.a.v. personen, entiteiten of goederen)

Van een instelling wordt verwacht dat ze een eigen risico-inschatting maakt op basis waarvan zij maatregelen treft ter uitvoering van de sanctieregelingen. Een adequate risicoanalyse van de organisatie is daartoe noodzakelijk en dit kan vormgegeven worden binnen de systematiek van de SIRA (zie hoofdstuk 3.2 [*Deze verwijzing is met de herziening van de Leidraad niet meer actueel. DNB verwijst naar de DNB Q&As en Good Practices Wwft*]).

Een instelling moet daarbij continu kunnen detecteren of haar relaties voorkomen in, dan wel of haar diensten en transacties betrekking hebben op de sanctieregelingen. Ook moet een instelling DNB daarover onverwijld (kunnen) informeren op grond van artikel 3 Regeling toezicht Sanctiewet 1977. Deze eis kan niet risicogebaseerd worden ingevuld, de instelling kan dus niet kiezen óf de sanctieregelingen nageleefd worden en afzien van het continue screenen van relaties.

Een effectief screeningsproces stelt een instelling in staat sanctieregelingen na te leven en kenmerkt zich door een frequente screening. De screeningsmomenten zijn zodanig ingericht dat instellingen continu kunnen detecteren of haar relaties voorkomen in- of haar diensten en transacties betrekking hebben op – de sanctieregelingen. Het risico op het overtreden van sanctieregelingen kan worden verkleind door te screenen bij acceptatie, bij relevante wijzigingen aan de kant van de cliënt, bij wijzigingen op de sanctielijsten en bij transacties.

² Zie voor de Nederlandse sanctielijst van personen en organisatie met bevroren tegoeden, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/08/27/nationale-terrorismelijst>

Belangrijke screeningsmomenten

- acceptatie
- relevante wijzigingen aan de kant van de cliënt
- wijzigingen op de sanctielijsten
- transacties

1.2 Administratieve organisatie en interne controle (AO/IC)

DNB beoordeelt en handhaaft als toezichthouder de effectiviteit van de door de instellingen getroffen procedures en maatregelen die zijn gericht op de naleving van de sanctiewetgeving. Praktisch gezien kan een instelling voor het treffen van maatregelen aansluiting zoeken bij bestaande administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) voorschriften, die voortvloeien uit andere regelgeving zoals de Wft of de Wwft. Bij het vormgeven van de AO/IC door de financiële instelling is het uitgangspunt dat zij handelt in lijn met de doelstellingen van de sanctieregelgeving. Kort gezegd, instellingen zijn in staat hun administratie zodanig te controleren dat gesanctioneerde relaties, goederen en transacties kunnen worden opgemerkt. De financiële middelen moeten direct bevroren kunnen worden en/of voorkomen moet worden dat financiële middelen en/of diensten ter beschikking worden gesteld.

Er mag geen afscheid worden genomen van een bestaande klant en in sommige gevallen kan een ontheffing bij het ministerie van Financiën aangevraagd worden. Als de instelling constateert dat de identiteit van een relatie overeenkomt met een (rechts)persoon of entiteit als bedoeld in de sanctieregelgeving (zogenaamde 'hit'³), dan dient de instelling dit direct aan DNB te melden. De wijze waarop een hit aan DNB gemeld moet worden is verder toegelicht in paragraaf 1.5.

DNB kijkt in haar beoordeling van de AO/IC naar o.a. de volgende elementen

- De sanctierisico's die de instelling loopt zoals vastgelegd in de SIRA
- De opzet van het sanctiebeleid, de procedures en de gedragslijnen
- De toepassing van het eigen sanctiebeleid in de cliëntendossiers
- Het screeningsproces (incl. afhandeling en vastlegging van hits)
- Training, opleiding en awareness

³ Bij controle tegen de sanctielijsten zal een instelling vele mogelijke hits tegenkomen. Deze worden allemaal gecontroleerd op overeenkomst met de diverse lijsten. Alleen daadwerkelijke hits worden gemeld. Zogenaamde 'false positives' worden niet gemeld.

1.3 Het 'relatie'-begrip

Het begrip 'relatie'

De Regeling geeft een ruime definitie van het begrip 'relatie', namelijk een ieder die betrokken is bij een financiële dienst of een financiële transactie. Hieronder vallen onder andere:

- cliënten
- vertegenwoordigers of gemachtigden
- UBO's van de cliënten
- begunstigden van een product (bijvoorbeeld bij een uitkering op een levensverzekering) of (internationale) overboeking van gelden
- wederpartij bij een financiële transactie/product (bijvoorbeeld bij uitkering van een schadeverzekering)
- betrokkene(n) bij een financiële transactie waarbij een doelvennootschap van een trustkantoor partij is
- bestuurders van cliënten en aan cliënten gerelateerde partijen

Het begrip 'relatie' is zo ruim gedefinieerd omdat zowel het direct als het indirect ter beschikking stellen van financiële middelen of diensten onder de sanctiemaatregelen valt. In april 2013 zijn voor de "Richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de beperkende maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU" nieuwe elementen toegevoegd. Deze nieuwe elementen geven aan dat het beschikbaar maken van gelden aan personen

of entiteiten die niet op de sanctielijsten staan, maar die onder de zeggenschap staan of eigendom zijn van personen of entiteiten die wel op de sanctielijsten staan in principe wordt beschouwd als het indirect beschikbaar maken van gelden aan de gesanctioneerde persoon of entiteit.⁴

Er is sprake van indirect ter beschikking stellen van financiële middelen of diensten in het geval dat er 50% of meer eigendomsrechten zijn van een persoon in een structuur of in het geval dat een persoon (bijvoorbeeld een bestuurder) zeggenschap heeft (waarbij zeggenschap in de Richtsnoeren zeer ruim gedefinieerd is). Wanneer de persoon met 50% of meer eigendom of de persoon met zeggenschap op een sanctielijst voorkomt, moeten ook tegoeden van de rechtspersoon bevroren worden en mogen er geen gelden naar die rechtspersoon gaan. In de praktijk kunnen instellingen ook bij eigendomspercentages onder 50% de UBO in kaart brengen. Zo is het aan te raden dat instellingen gebruik maken van de definitie van UBO in de Wwft en derhalve alle UBO's die 25% of meer eigendomsrechten hebben, kennen. Immers, het is ook verboden om tegoeden ter beschikking te stellen aan personen of entiteiten, waarover een gesanctioneerde persoon zeggenschap heeft. Voor zeggenschap is het niet nodig om 50% of meer van de aandelen in handen te hebben. Het risico bestaat dat UBO's via verschillende entiteiten binnen een structuur toch zeggenschap hebben.

⁴ Richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van beperkende maatregelen (sancties). Te raadplegen op: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/nl/pdf>

6

Voor cliënten die slechts gedeeltelijk beursgenoteerd zijn is het, in het kader van de naleving van de sanctieregelgeving, van belang dat voor het niet-beursgenoteerde gedeelte de UBO bekend te zijn. Bij de acceptatie van een cliënt worden alle relaties vastgesteld en vastgelegd in het relatiebestand. Naast de cliënt betreft dit ook andere personen en entiteiten die bij de financiële dienst of transactie betrokken zijn, zoals de UBO('s) van de cliënt, vertegenwoordigers, bestuurders, gemachtigden en begunstigden (voor zover bekend). Aangezien de definitie van 'relatie' heel ruim is, dient een instelling bij het in kaart brengen van alle relaties te bekijken in hoeverre een bepaalde relatie eigendom of zeggenschap heeft of kan krijgen over de gelden.

Bij het identificeren worden gegevens vastgesteld zoals naam, geboortedatum, woonplaats en vestigingsadres van deze personen en entiteiten. Aan de hand van deze gegevens kan een instelling een goede controle doen. Het ontbreken van bijvoorbeeld geboortedatum of woonplaats kan het beoordelen van een hit bemoeilijken. Voor rechtspersonen kan hierbij over het algemeen worden volstaan met een check aan de gegevens zoals opgenomen in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel en voor natuurlijke personen met een check aan het (kopie) paspoort om zo een adequate screening aan de sanctieregelgeving mogelijk te maken. Bij relevante wijzigingen aan de kant van de cliënt, bijvoorbeeld gewijzigde relaties of een wijziging van de UBO's, dient een instelling haar relatiebestand te actualiseren. Voor wat betreft de relaties die kwalificeren als hoog-risico (bijvoorbeeld die relaties die handelen met sanctielanden) wordt van een instelling een actievere rol verwacht bij het

achterhalen van wijzigingen. Dit kan bijvoorbeeld door periodiek te informeren of er wijzigingen zijn in de relevante relaties. Het volledige relatiebestand dient vervolgens meegenomen te worden in het screeningsproces.

Eveneens wordt onderzocht of er bij de financiële dienst of transactie sprake is van een verbod of restrictie inzake bepaalde landen en gebieden en/of bepaalde goederen (embargo's). Door de instelling dient dit op toegankelijke wijze te zijn vastgelegd.

Aandacht voor strategische goederen en proliferatie.

In een aantal sanctieregimes gelden er verboden of restricties op het verlenen van financiële diensten ten behoeve van goederen. 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).

[Meer informatie](#) over deze goederen.

1.4 De controle van transacties

Het uitgangspunt is dat bij transacties de betrokken partijen (relaties) worden getoetst tegen de sanctielijsten. De instelling zorgt er voor dat haar AO/IC zodanig is ingericht dat ook bij betalingen verricht met behulp van derde partijen wordt voldaan aan de sanctieregelgeving.

Indien er voldoende afspraken ter naleving van de sanctieregeling zijn gemaakt met de derde partijen kan de instelling erop vertrouwen dat deze indien nodig gelden zullen bevriezen. De afspraken zouden onder meer moeten behelzen dat instellingen elkaar op de hoogte stellen van transacties die bevroren worden en dat buitenlandse derde partijen bij het screenen ook gebruik maken van Nederlandse sanctielijsten. De instelling zorgt ervoor dat haar AO/IC zodanig is ingericht dat ook bij betalingen aan derden wordt voldaan aan de doelstellingen van de Sanctieregeling.

Hoe filtert een instelling transacties tegen sanctielijsten?

Minimale informatie of velden waar tegen gecontroleerd wordt:

- opdrachtgever
- begunstigde
- plaatsnamen
- land
- omschrijving

Instellingen die actief zijn in het betalingsverkeer filteren de SWIFT MT-series en velden (inclusief de n99 berichten) en SEPA-berichten en velden die de instelling op basis van een gedocumenteerde risico-afweging heeft bepaald.

Voor trustkantoren, verzekeraars en instellingen met beperkt betalingsverkeer wordt bij uitbetaling aan begunstigten gecontroleerd of de (rechts)persoon op de sanctielijsten voorkomt.

1.5 Melden aan DNB

7

Bij een 'hit' meldt de instelling aan de toezichthouder:

- identificerende gegevens (naam, alias, woonplaats, geboorteplaats en -datum)
- de aard en omvang van de bevroren tegoeden of activa
- de actie ondernomen door de instelling
- de toepasselijke sanctieregeling(en)

Instellingen maken gebruik van het door de AFM en DNB opgestelde meldformat om bij een 'hit' naar DNB te versturen.⁵ DNB beoordeelt de van financiële instellingen ontvangen meldingen op compleetheid. Instellingen melden de gevallen waarin er daadwerkelijk sprake is van een 'hit'. DNB beoordeelt de van financiële instellingen ontvangen meldingen op compleetheid. Instellingen melden de gevallen waarin er daadwerkelijk sprake is van een 'hit'.

Indien een instelling twijfelt of een 'hit'-melding een daadwerkelijke 'hit' oplevert doet de instelling nader onderzoek om vast te stellen of uit te sluiten dat er sprake is van overeenkomst met de sanctielijsten.

In sommige gevallen (dit kan per sanctieregeling verschillen) zijn ontheffingen mogelijk. De minister van Financiën is bevoegd om hierover te beslissen. Een gemotiveerd verzoek tot ontheffing kan worden gericht aan het ministerie.

⁵ Zie ook de DNB website: [Wegwijs in sanctieregeling \(dnb.nl\)](https://www.dnb.nl/wegwijs-in-sanctieregeling).

Voorbeeldcasus ontheffingverlening

Een bijzondere casus is in dit geval een aansprakelijkheidsverzekering. Bijvoorbeeld, een cliënt van een verzekeraar die een aansprakelijkheidsverzekering heeft afgesloten veroorzaakt een aanrijding. Bij toekenning van de claim moet de verzekeraar betalen aan het slachtoffer/begunstigde. Indien bij controle van de sanctielijsten echter blijkt dat de begunstigde op deze lijsten voorkomt, is de verzekeraar op grond van de sanctieregelgeving gehouden de tegoeden te bevriezen terwijl op grond van andere regelgeving een verplichting tot uitbetaling kan bestaan. De instelling beviest in een dergelijk geval de gelden en doet een melding overeenkomstig het meldformat aan DNB, die deze melding vervolgens doorzet aan de minister van Financiën. Op basis van een gemotiveerd verzoek tot ontheffing kan de minister vervolgens besluiten of een ontheffing kan worden verleend. Ook bij andere verzekeringen waar de begunstigde onbekend is, moet de verzekeraar op het moment dat een claim wordt ingediend bekijken of de sanctieregelingen van toepassing zijn.

1.6 'Hit'-meldingen, FIU-meldingen en termijnen

Van instellingen wordt verwacht dat wanneer zij op basis van een 'hit' op de sanctielijsten tegoeden beviest, zij ook naar het transactieverleden kijken om te beoordelen of er mogelijk transacties hebben plaatsgevonden waarbij er aanleiding is om te veronderstellen dat die transacties verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme. Bij een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering melden instellingen dat vervolgens aan de FIU op grond van artikel 16 Wwft.

Tegoeden moeten bevroren blijven totdat de desbetreffende sanctieregeling gewijzigd wordt en de verplichting om te bevriezen ophoudt te bestaan, ontheffing wordt verleend of anderszins tegenbericht van de minister van Financiën of DNB wordt ontvangen. Indien de instelling niets verneemt, dient er van uit gegaan te worden dat het tegoed als een daadwerkelijke 'hit' moet worden beschouwd en dat het bevroren dient te blijven tot nader bericht. Gemelde gegevens moeten worden bewaard tot 5 jaar nadat de betreffende sanctieregeling niet meer van kracht is of buiten werking is gesteld.

Aanvullende informatie

Rijksoverheid – Internationale sancties

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-sancties>

Ministerie van Buitenlandse Zaken – Overzichtspagina sancties – Beperkende EU-maatregelen

<https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/buitenlands-en-veiligheidsbeleid/sancties.html>

DNB – Sanctiewet 1977

<https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/wet-regelgeving/sanctiewet-1977-sw>

DNB – Sanctiescreening bij inkomende en uitgaande cryptotransacties

<https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/wet-regelgeving/sanctiewet-1977-sw/sanctiescreening-bij-inkomende-en-uitgaande-cryptotransacties/>

DNB – Q&A Sanctiewet voor schadeverzekeraars

<https://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-235745.pdf>

DNB – Handreiking Sanctiewet voor Pensioenfondsen

<https://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-235742.pdf>

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

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