

Politically Exposed Persons

mr. M.T. van der Wulp & mr. P.C. Verloop*

1. Inleiding

De regelgeving omtrent 'politically exposed persons' – ook wel aangeduid als *P.E.P.'s* of *politiek prominente personen* – heeft met de gelijktijdige inwerkingtreding van twee wetsvoorstellen haar intrede gedaan in de Nederlandse wet- en regelgeving.¹ Het Ministerie van Financiën heeft twee concept wetsvoorstellen opgesteld in het kader van de wijziging van de Wet Identificatie bij dienstverlening (WID) en de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT). Het eerste wetsvoorstel, door het Ministerie van Financiën aangeduid als het 'implementatievoorstel', strekt tot wijziging van de WID en de Wet MOT ter implementatie van Richtlijn 2005/60/EG² en Richtlijn 2006/70/EG³. Eerstgenoemde richtlijn staat bekend als de 'Derde Witwasrichtlijn'. Deze richtlijn strekt tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Richtlijn 2006/70/EG strekt tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van de 'derde witwasrichtlijn' wat betreft: (de technische aspecten van) de definitie van politiek prominente personen; de technische criteria voor vereenvoudigde klantenonderzoekprocedures; en ten slotte de vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten. Het tweede wetsvoorstel, door het ministerie aangeduid als het 'integratievoorstel', strekt tot samenvoeging van de WID en de Wet MOT. Hiermee beoogt het tweede wetsvoorstel de inzichtelijkheid en consistentie van de Nederlandse witwaswetgeving te verbeteren. Het wetsvoorstel trekt de WID en de Wet MOT in, en integreert de bepalingen uit deze wetten tot één wet: de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme* (WWFT). Eén van de consequenties van de inwerkingtreding van de WWFT is dat het voor instellingen verplicht is geworden een verscherpt cliëntenonderzoek toe te passen, indien zij een zakelijke relatie aangaan of zijn aangegaan of een transactie verrichten of hebben verricht met of voor een politiek prominente persoon.

In deze bijdrage staat de regelgeving omtrent politiek prominente personen centraal.⁴ Hiertoe komen in de eerste plaats de internationale verplichtingen aan bod: de aanbevelingen van de *Financial Action Task Force on money laundering* en de hierboven reeds genoemde Richtlijnen 2005/60/EG en 2006/70 EG. Op basis van dit 'internationale kader' zal voorts de Nederlandse regelgeving met betrekking tot politiek prominente personen uit de doeken worden gedaan; deze regelgeving is opgenomen in de nieuwe Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT). Bij het bespreken van de WWFT wordt ingegaan op de uitgangspunten die de wetgever als leidraad heeft gehanteerd bij het opstellen van deze wet en zal vervolgens worden besproken: wie de normadressaat van deze wet is (op wie is deze wet van toepassing?); aan welke verplichtingen de normadressaat dient te voldoen met betrekking tot politiek prominente personen; en tenslotte wat de sanctienorm is.

Ter afsluiting volgen enkele conclusies ten aanzien van de nieuwe regelgeving betreffende 'P.E.P.'s'.

2. Politiek prominente personen

Onder 'politiek prominente personen' dient ingevolge de nieuwe Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme te worden verstaan: 'natuurlijke personen die een prominente functie bekleden of hebben bekleed (1) en directe familieleden (2) of naaste geassocieerden van deze personen (3)'. In art. 1 onderdeel e WWFT wordt in de definitie van 'politiek prominente personen' verwezen naar art. 2 lid 1 Richtlijn 2006/70/EG – de zogeheten *Uitvoeringsrichtlijn* – die 'uitvoering' geeft aan Richtlijn 2005/60/EG. Bovengenoemde definitie van politiek prominente personen is afkomstig uit Richtlijn 2005/60/EG. De technische aspecten van deze definitie zijn uitgewerkt in de Uitvoeringsrichtlijn. Dit houdt in dat de Uitvoeringsrichtlijn vast-

* Melis van der Wulp en Paul Verloop zijn beiden werkzaam als wetenschappelijk docent verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Rechtsgeleerdheid.

1. Besluit van 15 juli 2008 tot inwerkingtreding van wijziging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties ter uitvoering van Richtlijn nr. 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (*PbEU L 309*) en ter uitvoering van Richtlijn nr. 2006/70 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de definitie van politiek prominente personen en wat betreft de technische criteria voor vereenvoudigde klantenonderzoekprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten (*PbEU L 214*) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. *Stb.* 2008, 304.
2. Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. *PbEG L 309/15*.
3. Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de definitie van politiek prominente personen en wat betreft de technische criteria voor eenvoudige klantenprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten. *PbEG L 214/29*.
4. Het artikel bouwt in die zin voort op het artikel van Ligthart & Suijkerbuijk, 'De nieuwe anti-witwaswet: oude wijn in nieuwe zakken?' *TVCo* 2008-5, waarin de rol van de WWFT bij het voorkomen van witwassen wordt beschreven. In het artikel wordt (een selectie van) nieuwe elementen van de WWFT besproken, waaronder het verscherpte cliëntenonderzoek ten aanzien van politiek prominente personen. In die zin kunnen beide artikelen in samenhang worden bestudeerd.

stelt welke personen onder de drie hierboven genoemde sub-categorieën komen te vallen. In de WWFT wordt de definitie van 'politiek prominente personen' overgenomen, zoals deze in beide richtlijnen is vastgesteld. Beide richtlijnen maken deel uit van een 'internationaal kader', waarbinnen de Nederlandse wetgever zich heeft moeten manoeuvreren bij het implementeren van internationale regelgeving op het gebied van de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Voor een goed begrip van de nationale regelgeving omtrent politiek prominente personen, verdient het aanbeveling eerst kennis te nemen van dit 'internationale kader'.

3. Internationaal kader

3.1 De aanbevelingen van de FATF

De *Financial Action Task Force on money laundering* (FATF) is een intergouvernamenteel samenwerkingsverband van landen met belangrijke financiële centra⁵, dat als belangrijkste orgaan ter wereld wordt beschouwd voor de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme.⁶ De 40 Aanbevelingen⁷ van de FATF vormen de basis voor de Europese richtlijnen tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.⁸ De 40 aanbevelingen van de FATF zijn herzien, waardoor zij nu niet slechts van toepassing zijn op het voorkomen van het witwassen van geld, maar tevens gericht zijn op het tegengaan van het financieren van terrorisme.⁹

De uit de 40 Aanbevelingen voortvloeiende 'internationale norm' is in Richtlijn 2005/60/EG tot uitdrukking gebracht; de FATF draagt financiële instellingen op om maatregelen op het gebied van *customer due diligence* (klantenonderzoek)¹⁰ te nemen, met inbegrip van het vaststellen en verifiëren van de identiteit van de cliënt.¹¹ Dit dient volgens de FATF te gebeuren bij: het aangaan van zakenrelaties; bij het verrichten van incidentele transacties boven een van toepassing zijnde aangewezen drempel¹² en bij elektronische transacties¹³; bij het vermoeden van witwassen of het financieren van terrorisme; of wanneer bij de financiële instelling twijfel bestaat over de waarheidsgetrouwheid of adequaatheid van eerder verkregen identiteitsgegevens van een cliënt. De CDD-maatregelen houden het volgende in: het vaststellen van de identiteit van de cliënt en deze verifiëren aan de hand van betrouwbare onafhankelijke bronnen, documenten, gegevens of informatie; het identificeren van de uiteindelijk belanghebbende (de 'ubo': *ultimate beneficial owner*) en het treffen van redelijke maatregelen om de identiteit van de ubo te verifiëren, zodanig dat de financiële instelling naar eigen tevredenheid verzekerd is te weten wie de ubo is; het verzamelen van informatie over het doel en het beoogde karakter van de zakenrelatie; en het blijvend onderwerpen van deze zakenrelatie aan CDD-maatregelen en het nauwkeurig onderzoeken van de tijdens die relatie verrichte transacties, ten einde te waarborgen dat de verrichte transacties verenigbaar zijn met de kennis van de instelling over de cliënt, zijn zaken en risicoprofiel.¹⁴ Met betrekking tot politiek prominente personen doet de FATF de aanbeveling dat financiële instellingen, naast het uitvoeren van de gebruikelijke CDD-maatregelen *tevens* maatregelen nemen die ver-

der strekken. In dit kader dienen financiële instellingen met betrekking tot politiek prominente personen, volgens de FATF: te beschikken over passende risicobeheersingssystemen teneinde te bepalen of een cliënt politiek kwetsbaar is; goedkeuring te verkrijgen van het senior management voor het aangaan van een zakenrelatie met dergelijke cliënten; redelijke maatregelen te treffen teneinde de herkomst van vermogen en fondsen vast te stellen; en doorlopend extra toezicht te houden op de zakenrelatie.¹⁵

De 40 Aanbevelingen hebben – zoals reeds opgemerkt – hun uitwerking in de Derde Witwasrichtlijn. Deze richtlijn betreft in het bijzonder verduidelijking van de procedures met betrekking tot het onderzoek naar de identiteit en achtergrond van (rechts)personen aan wie diensten worden verleend: het CDD-onderzoek. Dit onderzoek dient altijd plaats te vinden bij aanvang en gedurende de relatie met de cliënt. De implementatie van de richtlijn betreft vooral een wijziging van de WID door het opnemen van nieuwe regels met betrekking tot het cliëntenonderzoek. De richtlijn introduceert de mogelijkheid tot differentiatie in het cliëntenonderzoek; instellingen dienen in beginsel aan alle maatregelen zoals voorgeschreven in de richtlijn te voldoen, maar de

5. Lid van de FATF zijn Argentinië, Australië, België, Brazilië, Canada, China, Denemarken, Duitsland, de Europese Commissie, Finland, Frankrijk, Griekenland, de Gulf Co-operation Council, Hong Kong-China, Ierland, Italië, IJsland, Japan, Luxemburg, Mexico, het Koninkrijk der Nederlanden (Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba), Nieuw Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, de Russische Federatie, Singapore, Spanje, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zuid Afrika, Zweden en Zwitserland. India en de Koreaanse Republiek zijn waarnemend lid.
6. M.T. van der Wulp, 'Anti-terrorismedinanciering', in: *Jaarboek Compliance 2008*, Waddinxveen, Nederlands Compliance Instituut 2008, p. 222.
7. The Forty Recommendations, 20 juni 2003, de Nederlandse vertaling kan worden gedownload op <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/23/34851594.pdf>
8. MvT, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 237, nr. 3, p. 2.
9. Daarnaast heeft de FATF 9 speciale aanbevelingen geformuleerd tegen de financiering van terrorisme: de zogeheten 9 Special Recommendations (31 oktober 2001), waarvan de negende aanbeveling op 22 oktober 2004 is aangenomen.
10. Dit wordt ook wel 'cliëntenonderzoek', 'Ken uw Cliënt principes', 'Know Your Customer' of kortweg 'CDD' of 'KYC', genoemd.
11. Aanbeveling 5, FATF.
12. De transactiedrempel voor incidentele cliënten bij financiële instellingen is 15 000 USD/EUR, Noten ter interpretatie, Bijlage 40 Aanbevelingen.
13. Het gaat hier om elektronische overmakingen onder de omstandigheden die vallen onder de noot ter interpretatie bij Speciale Aanbeveling VII (Elektronische Overmakingen), waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen 'cross border' en 'domestic' transacties. Voor de Engelse vertaling van deze noot: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/34/40268416.pdf>
14. Aanbeveling 5, FATF.
15. Aanbeveling 6, FATF.

intensiteit van het cliëntenonderzoek kan worden aangepast naar gelang het risico dat een bepaald type cliënt, relatie, product of transactie oplevert in verband met witwassen of financieren van terrorisme.¹⁶

3.2 Richtlijn 2005/60/EG en Richtlijn 2006/70/EG

In de nieuwe Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme wordt uitvoering gegeven aan Richtlijn 2005/60/EG en Richtlijn 2006/70/EG. Beide richtlijnen – de ‘Derde Witwasrichtlijn’ respectievelijk de ‘Uitvoeringsrichtlijn’ – hangen met elkaar samen. Richtlijn 2006/70/EG strekt tot vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG, en heeft betrekking op het volgende:¹⁷

1. de technische aspecten van de definitie van politiek prominente personen¹⁸;
2. de technische criteria ter beoordeling of bepaalde situaties een laag witwas- of terrorismefinancieringsrisico meebrengen¹⁹;
3. technische criteria ter beoordeling of het gerechtvaardigd²⁰ is Richtlijn 2005/60/EG niet toe te passen op bepaalde rechtspersonen of natuurlijke personen die slechts occasioneel of in zeer beperkte mate financiële diensten uitoefenen.

Deze bijdrage beperkt zich, voor wat Richtlijn 2006/70/EG betreft, tot het bespreken van de hierboven genoemde technische aspecten van de definitie van politiek prominente personen. Ingevolge Richtlijn 2005/60/EG dient onder ‘politiek prominente personen’ te worden verstaan: natuurlijke personen die een prominente publieke functie bekleden of hebben bekleed en directe familie of naaste geassocieerden van deze personen.²¹ In deze richtlijn wordt onderschreven dat het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering niet altijd even groot zijn. In de richtlijn wordt in dit kader de ‘risicogeoriënteerde benadering’ als uitgangspunt genomen; de richtlijn schrijft voor dat in de Gemeenschapswetgeving het beginsel dient te worden ingevoerd dat in passende gevallen een vereenvoudiging van de klantenonderzoeksvereisten wordt toegestaan.²² Daarnaast wordt in de richtlijn evenzo onderschreven dat het witwasrisico of het risico van terrorismefinanciering in sommige situaties groter is; hoewel de identiteit en het zakelijk profiel van alle cliënten dienen te worden vastgesteld, bestaan er gevallen waarin er bijzonder strikte cliëntidentificatie- en cliëntverificatieprocedures vereist zijn.²³ Volgens de richtlijn geldt dit in het bijzonder voor zakelijke relaties met politiek prominente personen; natuurlijke personen die prominente publieke functies bekleden of bekleed hebben, en dan vooral degenen die afkomstig zijn uit landen waar corruptie veelvuldig voorkomt.²⁴

Richtlijn 2005/60/EG schrijft voor dat klantenonderzoeksvereisten – de zogeheten vereisten van *customer due diligence* – moeten worden toegepast door de onder de richtlijn vallende ‘instellingen en personen’.²⁵ Klantenonderzoeksvereisten dienen volgens de richtlijn te worden toegepast in de volgende gevallen: wanneer zij een zakelijke relatie aangaan; wanneer zij occasionele transacties ten bedrage van 15 000 EUR of meer verrichten, ongeacht of een degelijke transactie

plaatsvindt in één richting of via meer verrichtingen waar-tussen een verband lijkt te bestaan; wanneer er een vermoeden van witwassen of financiering van terrorisme bestaat, ongeacht of er sprake is van enigerlei derogatie, vrijstelling of drempel; en wanneer wordt betwijfeld of de eerder verkregen cliëntidentificatiegegevens waarheidsgetrouw of adequaat zijn.²⁶ De hier bedoelde klantenonderzoeksprocedures omvatten:²⁷

- a. het identificeren van de cliënt en verifiëren van zijn identiteit op basis van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron;
- b. het identificeren van de uiteindelijke begunstigde en het nemen van op risico georiënteerde adequate maatregelen om zijn identiteit te verifiëren, zodat de instelling of persoon die onder het toepassingsgebied van de richtlijn

16. Kamerstukken II 2007/08, 31 237, nr. 3, p. 2 (MvT).

17. Art. 1 Richtlijn 2006/70/EG.

18. Het gaat hier om de definitie van politiek prominente personen zoals geregeld in art. 3, punt 8 Richtlijn 2005/60/EG.

19. Het gaat hier om situaties als bedoeld in art. 11 lid 2 en 5 Richtlijn 2005/60/EG.

20. Art. 2 lid 2 Richtlijn 2005/60/EG bepaalt ter zake dat lidstaten kunnen beslissen dat natuurlijke en rechtspersonen die slechts occasioneel of in zeer beperkte mate financiële activiteiten ontplooiën en wanneer het risico van witwassen of financiering van terrorisme beperkt is, niet onder het toepassingsgebied van art. 3 lid 1 of 2 van Richtlijn 2005/60/EG vallen. Art. 3 lid 1 en 2 Richtlijn 2005/60/EG bepalen wat in deze richtlijn dient te worden verstaan onder een ‘kredietinstelling’, respectievelijk een ‘financiële instelling’.

21. Art. 3, punt 8 Richtlijn 2005/60/EG.

22. Preambule, onder 22, Richtlijn 2005/60/EG.

23. Preambule, onder 24, Richtlijn 2005/60/EG.

24. Preambule, onder 25, Richtlijn 2005/60/EG.

25. Art. 2 lid 1 Richtlijn 2005/60/EG bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op de volgende ‘instellingen en personen’: 1). kredietinstellingen; 2). financiële instellingen; 3). de volgende natuurlijke of rechtspersonen handelend in het kader van de uitoefening van hun beroepsactiviteiten: a). bedrijfsrevisoren, externe accountants en belastingadviseurs; b). notarissen en andere onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen wanneer zij deelnemen, hetzij door op te treden in naam en voor rekening van hun cliënt in enigerlei financiële of onroerendgoedtransactie, hetzij door het bijstaan bij het voorbereiden of uitvoeren van transacties voor hun cliënt in verband met: i). de aan- en verkoop van onroerend goed of bedrijven, ii). het beheren van diens geld, waardepapieren of andere activa, iii). de opening of het beheer van bank-, spaar- of effectenrekeningen, iv). het organiseren van inbreng die nodig is voor de oprichting, de exploitatie of het beheer van vennootschappen, en v). de oprichting, de exploitatie of het beheer van trusts, vennootschappen of soortgelijke structuren; c). niet onder a). of b). vallende aanbieders van trust- of bedrijfsdiensten; d). makelaars in onroerend goed; andere natuurlijke of rechtspersonen die handelen in goederen doch slechts voor zover in contanten wordt betaald en wel voor een bedrag van 15 000 EUR of meer, ongeacht of de transactie plaatsvindt in één of meer verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan; f). casino's.

26. Art. 7 Richtlijn 2005/60/EG.

27. Art. 8 lid 1 Richtlijn 2005/60/EG.

- valt overtuigd is dat zij of hij weet wie de uiteindelijk begunstigde is, en, wanneer het rechtspersonen, trusts en soortgelijke juridische constructie betreft, nemen van op risico gebaseerde en adequate maatregelen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt;
- c. het inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie;
 - d. het verrichten van een voortdurende controle op de zakelijke relatie, met inbegrip van een nauwlettend toezicht op de tijdens de gehele duur van deze relatie verrichte transacties teneinde te verzekeren dat deze stroken met de kennis die de instelling of persoon heeft van de cliënt en van zijn zakelijk en risicoprofiel, in voorkomend geval met inbegrip van de oorsprong van de fondsen en de in haar of zijn bezit zijnde documenten, gegevens of inlichtingen doorlopend te actualiseren.

Naar gelang van de risicogevoeligheid van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie kunnen de onder de richtlijn vallende instellingen en personen de draagwijdte van bovengenoemde klantenonderzoeksvereisten bepalen, waarbij zij aan een in de betreffende lidstaat daar toe aangewezen autoriteit aan dienen te kunnen tonen dat de draagwijdte van de maatregelen afgestemd is op het risico van witwassen of financiering van terrorisme.²⁸ De verificatie van de identiteit van de cliënt en de uiteindelijk begunstigde vindt plaats voor het aangaan van een zakelijke relatie of het uitvoeren van een transactie.²⁹

In het bovenstaande is reeds genoemd dat in de richtlijn wordt uitgegaan van een 'risicogeoriënteerde benadering'. Dit betekent in de praktijk meer aandacht voor cliënten en dienstverlening met hogere risico's op witwassen en financieren van terrorisme, en minder aandacht voor cliënten en dienstverlening met weinig risico's.³⁰ Het uitgangspunt van de risicogeoriënteerde benadering komt in de richtlijn tot uiting in de differentiatie in het klantenonderzoek; de richtlijn kan zowel een vereenvoudigd als een verscherpt klantenonderzoek voorschrijven. Bij het *vereenvoudigd klantenonderzoek* kan³¹ (of moet³²) worden afgeweken van de bovengenoemde klantenonderzoeksvereisten en zijn de onder de richtlijn vallende instellingen en personen niet aan deze voorschriften onderworpen. De richtlijn bepaalt ten aanzien van nader aangeduide cliënten dat het klantenonderzoek kan, respectievelijk: moet, worden achterwege gelaten.³³ Bij het *verscherpt klantenonderzoek* schrijft de richtlijn voor dat bovenop de klantenonderzoeksmaatregelen, al naar gelang de risicogevoeligheid, verscherpte klantenonderzoeksmaatregelen dienen te worden getroffen. Het moet hierbij gaan om situaties die omwille van hun aard een hoger risico op witwassen of financiering van terrorisme kunnen vertegenwoordigen.³⁴ Daarnaast omschrijft de richtlijn een aantal situaties waarbij een verscherpt klantenonderzoek is geboden, en geeft hierbij per geval steeds aan welke aanvullende maatregelen dienen te worden getroffen. Eén van deze, in de richtlijn genoemde, situaties heeft betrekking op politiek prominente personen. Ter zake bepaalt de richtlijn dat: 'Wat de transacties of zakelijke relaties met politiek prominente personen betreft, die in een andere lidstaat of in een

derde land wonen, vereisen de lidstaten van de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen dat zij:

- a. over passende op de risico gebaseerde procedures beschikken om uit te maken of een cliënt een politiek prominente persoon is;
- b. toestemming hebben van de hoge bedrijfsleiding om zakelijke transacties met dergelijke cliënten aan te gaan;
- c. adequate maatregelen nemen om de bron van het vermogen en van de fondsen vast te stellen die bij de zakelijke relatie of transactie worden gebruikt;
- d. de zakelijke relatie doorlopend verscherpt controleren.

Allereerst moet worden opgemerkt dat hier een belangrijke afbakening wordt gemaakt ten aanzien van de te implementeren wet- en regelgeving omtrent politically exposed persons: de wet- en regelgeving betreft transacties of zakelijke relaties met politiek prominente personen *die in een andere lidstaat of in een derde land wonen*. De wet- en regelgeving omtrent politiek prominente personen heeft dus géén betrekking op de ingezetenen van die betreffende lidstaat.

28. Art. 8 lid 2 Richtlijn 2005/60/EG.

29. Art. 9 lid 1 Richtlijn 2005/60/EG.

30. Bureau Financieel toezicht, *Toezicht*, derde jaargang, nr. 1 mei 2007, p. 5.

31. Art. 11 lid 1 Richtlijn 2005/60/EG.

32. Art. 11 lid 2 Richtlijn 2005/60/EG.

33. Zie art. 11 lid 1 en lid 2 Richtlijn 2005/60/EG. In art. 11 lid 1 Richtlijn 2005/60/EG is bepaald dat de onder de richtlijn vallende instellingen en personen niet aan de klantenonderzoeksvereisten onderworpen zijn – er *kan* dus worden afgeweken van de klantenonderzoeksvereisten – indien de cliënt een onder deze richtlijn vallende kredietinstelling of financiële instelling is, dan wel een kredietinstelling of financiële instelling die gevestigd is in een derde land dat eisen stelt die gelijkwaardig zijn aan die vervat in deze richtlijn en er toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van die voorschriften. In art. 11 lid 2 Richtlijn 2005/60/EG is voorts bepaald dat de lidstaten geen klantenonderzoek kunnen toepassen – in andere woorden: er *moet* dus worden afgeweken van de klantenonderzoeksvereisten – ten aanzien van: beursgenoteerde vennootschappen waarvan de effecten in een of meer lidstaten zijn toegelaten tot de handel op een gereglementeerde markt (Richtlijn 2004/39/EG) en beursgenoteerde vennootschappen uit derde landen welke onderworpen zijn aan openbaarmakingsvereisten die in overeenstemming zijn met de Gemeenschapswetgeving; uiteindelijk begunstigde van gezamenlijke rekeningen aangehouden door notarissen en andere onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen uit de lidstaten, of uit derde landen mits laatstgenoemde personen onderworpen zijn aan verplichtingen ter bestrijding van witwassen van geld en financiering van terrorisme die stroken met de internationale normen en er toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van deze verplichtingen en mits de informatie over de identiteit van de uiteindelijk begunstigde op verzoek beschikbaar is voor de instellingen die optreden als depositaris van de gezamenlijke rekeningen; binnenlandse overheidsinstanties; of iedere andere cliënt die overeenkomstig (art. 40 lid 1 onderdeel b Richtlijn 2005/60/EG) vastgestelde technische criteria een laag risico op witwassen van geld of financiering van terrorisme vertegenwoordigt.

34. Art. 11 lid 1 Richtlijn 2005/60/EG.

Zoals gezegd: (Uitvoerings) Richtlijn 2006/70/EG strekt tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG, (onder andere) voor wat betreft technische aspecten van de definitie van politiek prominente personen.³⁵ In de preambule van Richtlijn 2006/70/EG wordt opgemerkt dat de onder Richtlijn 2005/60/EG vallende instellingen en personen er niet altijd in slagen een cliënt die tot een van de categorieën politiek prominente personen behoort als zodanig te herkennen, ook al hebben zij redelijke en adequate maatregelen getroffen. In verband met deze omstandigheden wordt aan de lidstaten ter overweging meegegeven de onder Richtlijn 2005/60/EG vallende instellingen en personen de nodige richtsnoeren geven om de naleving van Richtlijn 2005/60/EG te vergemakkelijken.³⁶

Richtlijn 2006/70/EG stelt (onder andere) vast wat voor de toepassing van de definitie van 'politek prominente personen' – zoals in artikel 3 punt 8 van Richtlijn 2005/60/EG omschreven als: 'natuurlijke personen die een prominente publieke functie bekleden of hebben bekleed en directe familie of naaste geassocieerden van deze personen' – dient te worden verstaan onder: 'natuurlijke personen die een prominente functie bekleden of bekleed hebben' (1); 'directe familieleden' (2), en 'naaste geassocieerden' (3). Voor de toepassing van de definitie van politiek prominente personen dient te worden verstaan onder:

1. *natuurlijke personen die een prominente publieke functie bekleden of bekleed hebben*³⁷:
 - a. staatschefs, regeringsleiders, ministers en staatssecretarissen;
 - b. parlementsleden;
 - c. leden van gerechtshoven, constitutionele hoven en andere hoge rechterlijke instanties die arresten wijzen waartegen doorgaans geen verder beroep mogelijk is, behalve in uitzonderlijke omstandigheden;
 - d. leden van rekenkamers of van directies van centrale banken;
 - e. ambassadeurs, zaakgelastigden en hoge legerofficieren;
 - f. leden van bestuurs-, leidinggevende of toezichhoudende organen van overheidsbedrijven.³⁸
2. *directe familieleden*³⁹:
 - a. de echtgenoot of echtgenote;
 - b. een partner die naar nationaal recht als gelijkwaardig met een echtgenoot of echtgenote wordt aangemerkt;
 - c. de kinderen en hun echtgenoten of partners;
 - d. de ouders.
3. *naaste geassocieerden*⁴⁰:
 - a. een natuurlijke persoon van wie bekend is, dat deze met (hier) een onder 1. genoemde persoon de gezamenlijke uiteindelijke begunstigde is van juridische entiteiten of juridische constructies met genoemde persoon andere nauwe zakelijke relaties heeft;
 - b. een natuurlijke persoon die alleen de juridische begunstigde is van een juridische entiteit of juridische constructie waarvan bekend is, dat deze is opgezet ten behoeve van de feitelijke begunstiging van de (hier) onder 1. genoemde persoon.

Met betrekking tot de hierboven gegeven definitie van politiek prominente personen geldt dat de instellingen en personen die onder Richtlijn 2005/60/EG vallen – onverminderd de toepassing van verscherpte klantenonderzoeksprocedures naar gelang de risicoveiligheid – niet verplicht zijn degenen die tenminste één jaar de uitoefening van de in lid 1 genoemde prominente publieke functies hebben beëindigd, als prominent aan te merken.⁴¹

4. Nationale implementatie: Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

4.1 Inleiding

De inwerkingtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) brengt voor instellingen een aantal versoepelingen met zich mee, maar tevens een aantal nieuwe verplichtingen.⁴² Hierbij worden een aantal nieuwe begrippen geïntroduceerd (waaronder politiek prominente personen), waarbij twee voor deze wet specifieke uitgangspunten zijn gehanteerd: de 'risicogeorieënteerde benadering' en de 'principal-based benadering'. In deze paragraaf wordt de WWFT inhoudelijk besproken, teneinde de regelgeving omtrent politiek prominente personen inzichtelijk te maken. Hiertoe worden eerst de risicogeorieënteerde benadering en de principal-based benadering besproken en zal vervolgens worden besproken (in paragraaf 5): wie de *normadressaat* van de WWFT is (op wie is de regelgeving van toepassing?); aan welke verplichtingen de normadressaat dient te voldoen met betrekking tot politiek prominente personen; en ten slotte wat de sanctienorm is.

4.2 Risicogeorieënteerde benadering

Het eerste uitgangspunt, dat de wetgever als leidraad heeft gehanteerd bij het opstellen van de WWFT, is de *risicogeorieënteerde benadering*: instellingen maken zelf een inschatting van de risico's die bepaalde cliënten of producten met zich meebrengen, waarbij deze benadering voor instellingen de mogelijkheid schept hun inspanningen aan te passen aan deze risico's.⁴³ De risicogeorieënteerde benadering vertaalt zich in de differentiatie in het klantenonderzoek die (ook) in de WWFT terug te vinden is. Er zal meer aandacht worden geschonken aan het cliëntenonderzoek bij dienstverlening die grotere risico's oplevert en minder bij dienstverlening aan cliënten of producten die een geringer risico met zich meebrengen. Deze differentiatie zal volgens de wetgever tot

35. Art. 1 lid 1 Richtlijn 2006/70/EG.

36. Preambule, onder 2, Richtlijn 2006/70/EG.

37. Art. 2 lid 1 Richtlijn 70/2006/EG.

38. Middelbare of lagere ambtenaren vallen niet onder de onder a) tot en met f) genoemde categorieën. Onder de onder a) tot en met e) genoemde categorieën vallen ook posten op Gemeenschapsniveau of internationaal niveau (art. 2 lid 1 Richtlijn 70/2006/EG).

39. Art. 2 lid 2 Richtlijn 70/2006/EG.

40. Art. 2 lid 3 Richtlijn 70/2006/EG.

41. Art. 2 lid 4 Richtlijn 70/2006/EG.

42. Bureau Financieel toezicht, *Toezicht*, derde jaargang, nr. 1 mei 2007, p. 5.

43. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 237, nr. 3, p. 3 (MvT).

een vermindering van de administratieve lasten leiden.⁴⁴ Voor een succesvolle toepassing van de risicogeoriënteerde benadering krijgt de toezichthouder een – volgens de wetgever – cruciale rol toebedeeld, omdat de toezichthouder per instelling kan beoordelen of het verrichte cliëntenonderzoek voldoet aan de maatstaf.⁴⁵

4.3 Principle-based benadering

Het tweede uitgangspunt – de *principle-based* benadering – houdt in dat instellingen niet dwingend wordt voorgeschreven hoe een instelling iets moet bereiken, maar slechts wat bereikt moet worden.⁴⁶ Het staat de instellingen vrij te kiezen op welke wijze aan een bepaalde verplichting wordt voldaan.⁴⁷ In de WWFT wordt bepaald dat instellingen door het cliëntenonderzoek dat zij verrichten in staat moeten zijn om te voldoen aan de eisen van artikel 3 WWFT⁴⁸, waarin het cliëntenonderzoek is geregeld. Deze benadering houdt op deze manier rekening met de specifieke kenmerken van de verschillende groepen identificatie- en meldingsplichtige instellingen.⁴⁹

5. Consequenties?

5.1 Inleiding

Naar aanleiding van bovenstaande rijst uiteraard onmiddellijk de vraag: welke consequenties hebben de bovengeschetste richtlijnen en de implementatie daarvan in de Nederlandse wetgeving voor de praktijk van financiële dienstverleners in Nederland meegebracht? De beantwoording van die vraag zal binnen het kader van dit artikel worden beperkt tot de consequenties die de invoering van het begrip ‘publiek prominente personen’ met zich meebrengt. Daartoe zal eerst kort aan de orde komen tot wie de regelingen zich richten, welke verplichtingen de regelingen met zich meebrengen met betrekking tot politiek prominente personen en ten slotte wat het gevolg zal kunnen zijn indien niet aan die verplichtingen wordt voldaan.

5.2 Normadressaat

Het tweede hoofdstuk van de WWFT geeft een regeling voor het cliëntenonderzoek, al dan niet in vereenvoudigde of verscherpte vorm en nadere regels voor vertegenwoordiging, het introduceren van cliënten, uitbesteding van identificatie en aanwijzingen voor de documenten die voor deze identificatie gebruikt kunnen worden. De daarbij gegeven regelingen richten zich tot de instellingen als bedoeld in artikel 1 lid 1 onderdeel a WWFT. In die bepaling wordt een zeventiental instellingen omschreven tot wie de verplichtingen van de WWFT zich richten. Het gaat dan, onder andere, om kredietinstellingen, financiële instellingen, levensverzekeraars, beleggingsondernemingen en –instellingen, register-accountants, accountant-administratieconsulenten, belastingadviseurs, advocaten, notarissen en kandidaat-notarissen die zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig adviseren bij aan- en verkoop van onroerende zaken, het beheren van geld, effecten enz., het oprichten en beheren van vennootschappen, rechtspersonen enz. of optreden in naam en voor rekening van cliënten bij financiële transacties of onroerende zaaktransacties, maar ook beroeps- of bedrijfsmatig handelende verkopers van goederen, voor zover contante be-

talingen boven de € 15 000 plaatsvinden. Het betreft met andere woorden alle partijen die ook reeds op grond van de Wet MOT en de WID zekere identificatie- en meldingsverplichtingen kennen.⁵⁰

5.3 Verplichtingen

Artikel 3 WWFT verplicht de instellingen tot het verrichten van een cliëntenonderzoek ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Dat onderzoek zal de instelling in staat moeten stellen om de identiteit van de cliënt vast te stellen en de gegevens van de cliënt te verifiëren, de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende vast te stellen en het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen. Het cliëntenonderzoek dient te worden verricht voordat de instelling in of vanuit Nederland een zakelijke relatie aangaat, transacties verricht van € 15 000 of meer, er indicaties bestaan dat de cliënt mogelijk betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme, indien er twijfel bestaat aan de betrouwbaarheid van eerdere van de cliënt verkregen gegevens en indien het risico van betrokkenheid van een bestaande cliënt bij witwassen of financiering van terrorisme daartoe aanleiding geeft. Op grond van artikel 4 WWFT dient het cliëntenonderzoek plaats te vinden voordat de zakelijke relatie wordt aangegaan of incidentele transacties worden verricht. Zoals in paragraaf 4.2 reeds aangegeven is het de instelling toegestaan om op basis van het risicoprofiel van de cliënt een vereenvoudigd dan wel verscherpt cliëntenonderzoek toe te passen. Praktisch gezien zal zulks betekenen dat ten aanzien van cliënten die transacties verrichten in landen waar een groter risico bestaat van corruptie (en daarmee ook van het witwassen van gelden) zullen moeten worden onderworpen aan een scherper cliëntenonderzoek dan degene die een rekening wil openen ten einde zijn loon uit dienstbetrekking te laten storten.

44. Zie hierover: *Kamerstukken II 2007/08*, 31 237, nr. 3, p. 6 (MvT), en: *Kamerstukken II 2007/08*, 31 238, nr. 3, p. 7-9 (MvT).

45. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 237, nr. 3, p. 3 (MvT).

46. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 237, nr. 3, p. 4 (MvT).

47. Uit onderzoek door KPMG ter voorbereiding van de implementatie van de derde witwasrichtlijn, kwam naar voren dat instellingen gedetailleerde vereisten met betrekking tot de wijze waarop een cliënt dient te worden geïdentificeerd, als onnodig kwellend ervaren (Ontvangen signalen voor een efficiënte identificatie, KPMG, 6 juni 2006). Om hieraan tegemoet te komen is in het wetsvoorstel een ‘principle based’ benadering gekozen.

48. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 238, nr. 3, p. 7 (MvT).

49. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 237, nr. 3, p. 4 (MvT).

50. Zie hiervoor art. 1 lid 1 onderdeel a Wet MOT en art. 9 lid 1 en art. 1 lid 1 onderdeel a Wet MOT. Hierbij moet worden aangetekend dat de Wet MOT voor de toepassing van deze wet aanknoopt bij het begrip ‘dienst’ – in tegenstelling tot de aanknooping bij het begrip ‘instelling’, zoals in de WID het geval is: in de WID staat opgesomd ten aanzien van welke ‘instellingen’ de WID van toepassing is verklaard – waarbij de Wet MOT toepassing van toepassing wordt verklaard op eenieder die beroeps- of bedrijfsmatig een ‘diens’ verleent, zoals opgesomd in art. 1 lid 1 onderdeel a Wet MOT. In de (nieuwe) WWFT wordt bij het begrip ‘instelling’ aangeknoopt.

De instelling is dus verplicht tot een verscherpt, *aanvullend* cliëntonderzoek als een zakelijke relatie of transactie naar haar aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme meebrengt.⁵¹ Die verplichting geldt in ieder geval als de instelling een zakelijke relatie aangaat of is aangegaan of een transactie verricht of heeft verricht met of voor een politiek prominent persoon (politically exposed person, P.E.P.) die niet in Nederland woont. Als relaties bestaan of transacties worden verricht voor P.E.P.'s die niet in Nederland zijn gevestigd dan dient de instelling een op risico georiënteerd beleid te hebben teneinde te kunnen bepalen of iemand een politiek prominent persoon is, de beslissing tot het aangaan van de relatie of het verrichten van de transactie dient op een hoger niveau (door daartoe gemachtigde personen) te worden genomen, er dienen adequate maatregelen te worden getroffen om de bron van het vermogen vast te stellen en er dient doorlopend controle op de zakelijke relatie te worden uitgeoefend.⁵²

5.4 Politiek prominente personen

Voor beantwoording van de vraag wie moeten worden begrepen onder de politiek prominente personen sluit de WWFT aan bij definitie die in Richtlijn 70/2006/EG is gegeven. (zie paragraaf 3.2). Naast relaties met of transacties voor de politiek prominente personen zelf geldt het verscherpte, aanvullende cliëntonderzoek tevens voor het aangaan van relaties met en het verrichten van transacties voor directe familieleden en geassocieerden van P.E.P.'s. De Memorie van Toelichting bij de WWFT geeft aan om welke personen het dan gaat: 'Op grond van de uitvoeringsmaatregelen zijn dit de echtgenoot, een partner die naar het nationale recht als gelijkwaardig met een echtgenoot wordt aangemerkt, de kinderen en hun echtgenoten of partners en de ouders van het natuurlijke persoon die een prominente functie bekleed.'⁵³ Onder geassocieerden moeten worden verstaan personen die met of ten behoeve van P.E.P.'s de uiteindelijk belanghebbenden van een rechtspersoon zijn. Het verscherpt cliëntonderzoek gaat niet zo ver dat de instelling ten aanzien van die laatste categorie, de geassocieerden, een uitgebreid onderzoek zou moeten doen. 'Een instelling onder dit wetsvoorstel hoeft niet actief onderzoek te verrichten om deze relaties te achterhalen. Verscherpt cliëntonderzoek voor deze groep is alleen aan de orde voor zover de relatie met deze persoon en het persoon die de prominente politieke functie bekleed publiekelijk bekend is of de instelling reden heeft om aan te nemen dat er van een dergelijke relatie sprake is.'⁵⁴

5.5 Kosten

In de memorie van toelichting bij de WWFT wordt geconstateerd dat met name het verscherpte cliëntonderzoek ten aanzien van politiek prominente personen aanzienlijke kosten voor de instelling met zich mee kan brengen. 'Dit zal namelijk van instellingen vereisen, in het bijzonder van financiële instellingen, dat zij hun bedrijfssystemen zodanig inrichten dat bepaald kan worden of een nieuwe cliënt een politiek prominente persoon is. Voorts zullen instellingen, indien blijkt dat de nieuwe cliënt een politiek prominente persoon is, onderzoek moeten doen naar de bron van de gelden en de reden dat de cliënt dienstverlening van de in-

stelling wenst. Tevens moet het aangaan van een relatie met de politiek prominente persoon worden genomen of goedgekeurd door personen die daartoe gemachtigd zijn door de instelling. Het zal daarbij gaan om personen die hogere posities in de instelling vervullen. Tenslotte dient er op dergelijke relaties voortdurend verscherpt toezicht uitgeoefend te worden.'⁵⁵

5.6 Niet naleven verplichtingen

De instelling die niet voldoet aan de regels met betrekking tot het cliëntonderzoek uit de artikelen 3 en 4 (en een aantal andere bepalingen) van de WWFT stelt zich zelf bloot aan het risico van strafrechtelijke vervolging. Overtreding van deze bepalingen is een economisch delict.⁵⁶ Als de overtreding opzettelijk is begaan is sprake van een misdrijf, voor zover geen sprake is van opzet is sprake van een overtreding.⁵⁷ De maximale straf voor het opzettelijk niet voldoen aan de regels met betrekking tot het cliëntonderzoek is een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, een werkstraf en/of een geldboete van maximaal € 18 500.^{58, 59} Als sprake is van het niet opzettelijk niet voldoen aan de gestelde regels geldt een maximale hechtenisstraf van zes maanden, een taakstraf en/of een geldboete van maximaal € 18 500.⁶⁰ Indien niet voldaan wordt aan de regeling van het verscherpt, aanvullend cliëntonderzoek zoals dit verplicht is ten aanzien van relaties met P.E.P.'s, kan geen sprake zijn van een strafbaar feit (behalve als de algemene regeling ten aanzien van het cliëntonderzoek in artikel 3 en 4 WWFT is overtreden). In dat geval is echter wel sprake van een overtreding waarvoor op grond van art. 27, eerste lid WWFT de Minister van Financiën een bestuurlijke boete kan opleggen. Het maximaal op te leggen bedrag per overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd is gesteld op € 5445 te vermenigvuldigen met een factor die afhankelijk is van het soort instelling dat de overtreding pleegt.⁶¹ Daarnaast is ook de grootte van de instelling van belang voor het bepalen van de maximaal op te leggen bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete kan volgens de bijlage bij het wetsvoorstel worden vermenigvuldigd met een factor 1 tot en met 6. Daarmee kan de maximaal op te leggen bestuurlijke boete per overtreding hoger uitvallen dan het maximaal door de strafrechter op te leggen bedrag.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om de beide stelsels, strafrecht en bestuursrecht, naast elkaar te laten bestaan. De minister constateert: 'De aard en de ernst van overtredingen

51. Art. 8 lid 1 WWFT.

52. Art. 8 lid 4 WWFT.

53. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 238, nr. 3, p. 13 (MvT).

54. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 238, nr. 3, p. 13 (MvT).

55. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 238, nr. 3, p. 8 (MvT).

56. Art. 1 onder 2° WED.

57. Art. 2 lid 1 WED.

58. Art. 6 lid 1 onder 2° WED.

59. Per 1 januari 2008 zijn de geldboetecategorieën aangepast.

60. Art. 6 lid 1 onder 4° WED.

61. Art. 28 lid 1 WWFT.