

Circulaire

Brussel, 12 juli 2016

Kenmerk: NBB_2016_32

uw correspondent:

Arthur Van Damme

tel. +32 2 221 35 04 – fax +32 2 221 31 04

arthur.vandamme@nbb.be

Opinie van de Europese Bank Autoriteit (EBA) on the application of customer due diligence measures to customers who are asylum seekers from higher-risk third countries (EBA-Op-2016-07)

Toepassingsveld

Alle ondernemingen die onder toezicht staan van de Nationale Bank van België die, omdat zij vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, onderworpen zijn aan de wettelijke en reglementaire verplichtingen die erop gericht zijn witwassen van geld en financiering van terrorisme te voorkomen. Die ondernemingen worden hierna de "financiële instellingen" genoemd.

Samenvatting/Doelstelling

Deze circulaire zet de EBA-opinie van 12 april 2016 inzake the application of customer due diligence measures to customers who are asylum seekers from higher-risk third countries om in het Belgische prudentieel kader. Tevens verduidelijkt deze circulaire de wijze waarop deze EBA-opinie in België moet worden toegepast door de financiële instellingen.

Structuur

1. *Achtergrond*
2. *Omzetting van de EBA-opinie in het Belgische prudentieel kader*
3. *Verduidelijking van de toepassing in België van de in de EBA-opinie opgenomen richtsnoeren*

Geachte mevrouw
Geachte heer

Deze circulaire zet de EBA-opinie van 12 april 2016 inzake the application of customer due diligence measures to customers who are asylum seekers from higher-risk third countries (EBA-Op-2016-07) om in het Belgische prudentieel kader. Tevens worden er in deze circulaire bijkomende verduidelijkingen gegeven over de concrete toepassing in België van de in de EBA-opinie opgenomen richtsnoeren.

Deze circulaire omvat, als bijlage en in haar geheel, de door de EBA in het Engels uitgewerkte tekst. De EBA-opinie is beschikbaar op de website van de Nationale Bank van België (hierna “de Bank”).

1. Achtergrond

Europa en België worden momenteel geconfronteerd met een grote instroom van vluchtelingen die er asiel aanvragen. Het is belangrijk dat deze asielzoekers tijdens hun verblijf in Europa en België toegang kunnen krijgen tot het financieel systeem. Zo wordt immers vermeden dat zij zich zouden wenden tot niet-gereguleerde financiële dienstverleners over wie geen enkel toezicht inzake de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van het terrorisme (hierna “AWW/FT”) wordt uitgeoefend, wat de ontwikkeling van dergelijke illegale financiële dienstverlening zou kunnen stimuleren. Daarnaast moet de toegang van asielzoekers tot financiële (basis-)dienstverlening hen ook toelaten om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer tijdens hun verblijf in Europa en België (ontvangen van loon, uitvoeren van betalingen, enz.)¹.

Het verlenen van toegang tot financiële (basis-)dienstverlening aan asielzoekers leidt tot belangrijke uitdagingen in hoofde van de financiële instellingen, in het bijzonder voor wat de correcte toepassing van de geldende AWW/FT-regelgeving betreft. Zo kan het verifiëren van de identiteit van asielzoekers moeilijkheden opleveren wanneer deze verificatie niet kan gebeuren aan de hand van traditionele identificatiedocumenten zoals een identiteitskaart of een paspoort, of wanneer twijfel kan bestaan over de waarheidsgetrouwheid van alternatieve identificatiedocumenten die worden voorgelegd. Deze moeilijkheden komen nog scherper tot uiting wanneer asielzoekers afkomstig zijn uit landen waarvoor een verhoogd risico inzake witwassen en financiering van terrorisme (WW/FT-risico) geldt, onder meer omdat in sommige van deze landen terroristische groeperingen actief zijn. Financiële instellingen dienen er immers over te waken dat zij, waar nodig, toepassing maken van de geldende financiële sancties en embargo's, met inbegrip van de bevrozing van tegoeden van bepaalde personen of entiteiten in het kader van de bestrijding van het terrorisme.

Om al deze redenen heeft de EBA het nuttig geacht een opinie te publiceren waarin zij aan financiële instellingen richtsnoeren verstrekt over de wijze waarop zij hun wettelijke verplichtingen inzake AWW/FT kunnen respecteren, zonder asielzoekers de toegang tot het financieel systeem te moeten ontzeggen.

2. Omzetting van de EBA-opinie van 12 april 2016 in het Belgische prudentieel kader

Hoewel de EBA-opinie van 12 april 2016 in principe enkel betrekking heeft op bepaalde categorieën van instellingen die onder toezicht staan van de Bank (kredietinstellingen, beursvennootschappen, betalingsinstellingen, enz.) kan de problematiek die in deze opinie wordt behandeld ook relevant zijn voor andere categorieën van financiële instellingen die onder het toepassingsgebied van de Belgische AWW/FT-regelgeving vallen (bv. de levensverzekeringsondernemingen). Het spreekt voor zich dat vooral instellingen die financiële basisdiensten aanbieden aan asielzoekers geconfronteerd zullen worden met deze problematiek (zoals kredietinstellingen voor de basisbankdienst of betalingsinstellingen voor grensoverschrijdende betalingen). De Bank verwacht dat asielzoekers niet, of slechts in beperkte mate, toegang zullen vragen tot andere financiële producten of diensten (zoals levensverzekeringsproducten,

¹ De Bank wijst de financiële instellingen in dit verband ook op hun verplichtingen in het kader van de Belgische anti-discriminatiewetgeving.

vermogensbeheer, enz.). Het kan echter niet volledig worden uitgesloten dat dit in de praktijk toch zou voorkomen.

Daarom acht de Bank het nuttig de EBA-opinie van 12 april 2016 als bijlage bij onderhavige circulaire te voegen, teneinde de erin vervatte richtsnoeren te verspreiden onder alle financiële instellingen die onder haar toezicht staan. Door het voegen van de EBA-opinie bij onderhavige circulaire wordt deze opinie bovendien in haar geheel geïntegreerd in het Belgische prudentieel kader dat geldt voor voornoemde instellingen.

3. Verduidelijking van de toepassing in België van de in de EBA-opinie opgenomen richtsnoeren

3.1. Inleiding: toepassing van de richtsnoeren op zakelijke relaties die worden aangegaan met asielzoekers en occasionele verrichtingen die voor rekening van een asielzoeker worden uitgevoerd

In de hiernavolgende hoofdstukken van de circulaire worden de moeilijkheden die financiële instellingen op het vlak van AWW/FT ondervinden in hun relaties met asielzoekers, omwille van de leesbaarheid van de circulaire, steeds behandeld in het licht van het aangaan van een zakelijke relatie tussen de instelling en de asielzoeker. De Bank wenst echter te benadrukken dat de meeste van de in deze circulaire besproken moeilijkheden op een soortgelijke wijze van toepassing zijn wanneer financiële instellingen occasionele verrichtingen uitvoeren voor asielzoekers met wie zij geen zakelijke relatie hebben. In dit verband kan bovendien gewezen worden op de door de EBA gegeven verduidelijking dat financiële instellingen zich ervan bewust moeten zijn dat hun mogelijkheden om bij occasionele verrichtingen op een correcte manier de WW/FT-risico's te identificeren, te beoordelen en te beheersen, beperkt zullen zijn. De financiële instellingen moeten in dergelijke gevallen dan ook de nodige maatregelen nemen om deze risico's op een gepaste wijze te ondervangen.

3.2. Identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënt

a) *Richtsnoeren EBA-opinie*

De EBA-opinie van 12 april 2016 bevat vooreerst enkele richtsnoeren die betrekking hebben op de verificatie van de identiteit van asielzoekers. De Europese AWW/FT-regelgeving bepaalt namelijk dat de financiële instellingen ten aanzien van hun cliënten steeds de nodige cliëntonderzoeksmaatregelen moeten treffen. Dit houdt onder meer in dat zij de identiteit van hun cliënten moeten verifiëren op basis van informatie die beschikbaar wordt gesteld door een betrouwbare en onafhankelijke bron. Ten aanzien van asielzoekers wordt deze verificatieverplichting van de identiteit van de cliënt vaak bemoeilijkt omdat deze asielzoekers bij aankomst in Europa meestal niet in staat zijn om een traditioneel identificatiedocument voor te leggen, zoals een identiteitskaart of een paspoort. En zelfs wanneer zij wel een dergelijk document kunnen voorleggen, zullen de financiële instellingen vaak moeilijkheden ondervinden om te verifiëren of de betrokken cliënt wel degelijk is wie hij beweert te zijn.

De asielzoekers zullen bij aankomst in Europa wel steeds een identificatiedocument uitgereikt krijgen door een lidstaat waarop hun status en hun verblijfsrecht vermeld zal staan. De EBA meent dat deze identificatiedocumenten kunnen volstaan om, conform de Europese AWW/FT-regelgeving, de identiteit van de asielzoeker te verifiëren. Hierbij moeten de financiële instellingen er wel over waken dat de geldigheid van het door de asielzoeker voorgelegde document niet is vervallen, dat het document werd uitgereikt door een nationale of lokale overheid en dat het document de volledige naam en geboortedatum van de cliënt vermeldt (en eventueel ook een identiteit- of registratienummer, een foto en een adres). De financiële instellingen kunnen ook steeds contact opnemen met de overheidsinstantie die het document heeft uitgereikt om na te gaan of het gaat om een geldig (en geen vervalst) document.

b) Toepassing in België

Specifiek voor wat de toepassing van deze richtsnoeren in België betreft, kan de Bank vooreerst wijzen op artikel 7 van het reglement van 23 februari 2010 van de CBFA betreffende de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme². Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de verificatie van de identiteit van de cliënt in principe steeds moet gebeuren aan de hand van zijn identiteitskaart. Voor personen die hun woonplaats in het buitenland hebben, kan de verificatie ook plaatsvinden op basis van hun paspoort. De gecoördineerde versie van de circulaire CBFA_2010_09 'Waakzaamheidsplicht ten aanzien van het cliënteel, voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen van geld en terrorismefinanciering, en voorkoming van de financiering van de proliferatie van massavernietiging'³ (hierna Circulaire CBFA_2010_09) verduidelijkt – in hoofdstuk 4.2.4.1.1. – dat in uitzonderlijke gevallen, met name in afwachting van de afgifte van de identiteitskaart van de cliënt door de bevoegde Belgische autoriteiten, ook andere, door Belgische of buitenlandse autoriteiten uitgegeven documenten als bewijsstuk kunnen worden aanvaard, meer bepaald tot op het ogenblik waarop de verificatie opnieuw kan worden uitgevoerd aan de hand van de identiteitskaart van de cliënt.

Het tweede lid van artikel 7 van het reglement van 23 februari 2010 voorziet vervolgens dat de identiteit van in België gevestigde personen met een buitenlandse nationaliteit, die niet over een door de Belgische autoriteiten uitgereikte identiteitskaart beschikken omwille van hun wettelijk statuut op het Belgisch grondgebied, mag worden geverifieerd aan de hand van een geldig bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister of, als zij omwille van hun statuut niet over een dergelijk bewijs beschikken, aan de hand van een geldig, door de Belgische openbare overheden uitgereikt document. De circulaire CBFA_2010_09 verduidelijkt in dit verband – in hoofdstuk 4.2.4.1.2. – dat het hier kan gaan om een identiteitskaart, een bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister, alsook om een van de documenten als bedoeld in de verschillende bijlagen bij het koninklijk besluit van 8 oktober 1981⁴. Sommige van deze documenten kunnen erg specifiek zijn en bijvoorbeeld het bevel bevatten om het grondgebied te verlaten. Ook deze documenten kunnen door asielzoekers worden gebruikt als identificatiedocument in het kader van de AWW/FT-wetgeving, al moeten de financiële instellingen er in dat geval over waken dat de verrichting(en) die de cliënt nog wil uitvoeren in België coherent is (zijn) met zijn of haar korte verblijf op het Belgische grondgebied.

Voor asielzoekers geldt bijgevolg dat hun identiteit, met toepassing van artikel 7, lid 2, van het reglement van 23 februari 2010, in principe steeds moet worden geverifieerd aan de hand van een door de Belgische openbare overheid uitgereikte identiteitskaart of een ander geldig verblijfsdocument. Hoewel dit niet uitdrukkelijk is voorzien in hoofdstuk 4.2.4.1.2. van de circulaire CBFA_2010_09 (over in België gevestigde personen van buitenlandse nationaliteit) kan ook hier, naar analogie met hetgeen in deze circulaire werd opgenomen onder hoofdstuk 4.2.4.1.1. (zie *supra*), worden toegelaten dat de identiteit van asielzoekers die nog niet over een door een Belgische overheid uitgereikte identiteitskaart of een ander geldig verblijfsdocument beschikken, uitzonderlijk en ten voorlopige titel wordt geverifieerd aan de hand van een paspoort dat werd uitgereikt door een buitenlandse overheid. Deze verificatie geldt dan tot op het ogenblik waarop de verificatie opnieuw kan worden uitgevoerd aan de hand van de identiteitskaart van de cliënt of aan de hand van het door de Belgische overheden uitgereikte verblijfsdocument.

² Zoals goedgekeurd bij koninklijk besluit van 16 maart 2010, B.S. 24 maart 2010.

³ Circulaire CBFA_2010_09 van 6 april 2010 gewijzigd door de circulaire CBFA_2011_09 van 1 maart 2011.

⁴ Koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S. 27 oktober 1981.

3.3. Risico beheersende maatregelen

a) *Inleiding*

De Bank benadrukt dat de verplichtingen die betrekking hebben op de identificatie en de verificatie van de identiteit van de cliënten, geen louter administratieve verplichtingen zijn maar dat deze de financiële instellingen moeten toelaten hun verplichtingen inzake het cliëntacceptatiebeleid, de constante waakzaamheid en de meldingsplicht aan de Cel voor Financiële Informatieverstrekking (CFI) na te komen.

Van belang is dus dat de financiële instellingen zich op basis van de documenten en de informatie die zij verzamelen, en binnen de grenzen van het redelijke, een beeld kunnen vormen van het profiel van de cliënt en de dienstverlening die hij/zij wenst te verkrijgen. Op basis hiervan kunnen de financiële instellingen dan een inschatting maken van de WW/FT-risico's die met deze zakelijke relatie gepaard kunnen gaan, en kunnen zij de gepaste risicobeheersende maatregelen nemen zoals het aanscherpen van de constante waakzaamheid of het beperken van de financiële dienstverlening tot een basisdienstverlening.

In dit kader kan ook nog worden opgemerkt dat documenten of informatie waarvan duidelijk is dat deze vervalst zijn of waarvan duidelijk is dat deze niet behoren of passen bij de persoon die ze voorlegt, niet aanvaard en/of in aanmerking kunnen worden genomen voor het inschatten van de WW/FT-risico's die aan het profiel van de cliënt zijn verbonden. In dergelijke gevallen moet de financiële instelling waarschijnlijk ook overgaan tot het melden van deze feiten aan de CFI met toepassing van artikel 25 van de wet van 11 januari 1993.

b) *Richtsnoeren EBA-opinie*

De EBA-opinie van 12 april 2016 herinnert de financiële instellingen eraan dat zij bij het aangaan van een zakelijke relatie met asielzoekers de nodige maatregelen moeten nemen om de WW/FT-risico's die met deze relatie verbonden zijn, onder controle te houden. De EBA benadrukt in dat verband dat de informatie die de financiële instellingen verzamelen over de asielzoeker, hen in staat moet stellen om een goede inschatting te maken van de WW/FT-risico's die aan elke zakelijke relatie verbonden zijn, en waarbij de aandacht moet worden gevestigd op het feit dat dergelijke risico-inschatting moet worden gemaakt op individuele basis. Vervolgens moeten de financiële instellingen de gepaste maatregelen nemen om deze risico's onder controle te houden, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen volgende maatregelen:

- Het verzekeren van een adequate, aan het profiel van elke cliënt aangepaste monitoring van de zakelijke relatie (waakzaamheidsplicht) door, enerzijds, te controleren of de door de cliënten gedane verrichtingen consistent zijn met het profiel dat de financiële instelling heeft van de cliënt, en anderzijds, door de informatie over de cliënt up-to-date te houden.
- Het aanbieden aan de cliënten met het statuut van asielzoeker van een financiële dienstverlening die aangepast is aan het WW/FT-risico dat verbonden is met het profiel van deze cliënten, door bv. bepaalde producten niet aan hen aan te bieden of door deze enkel binnen bepaalde limieten aan hen aan te bieden.
- Het verzekeren van een aangepaste organisatie binnen de financiële instelling om de bijzondere WW/FT-risico's die verbonden zijn met het aanknopen van zakelijke relaties met asielzoekers adequaat te kunnen beheersen (risicoanalyse, interne procedures, documentatie, training van de medewerkers).

c) Toepassing in België

Zoals hierboven al werd aangestipt, dient de identificatie van de cliënt en de verificatie van zijn/haar identiteit niet als een louter administratieve verplichting te worden beschouwd. Het identificeren- en het verifiëren van de identiteit van de cliënt moet de financiële instellingen in staat stellen zich een goed beeld te vormen van het profiel van de cliënt (*know your customer*-principe) om op basis hiervan de gepaste risicobeheersende maatregelen te kunnen nemen.

- Risicobeheersing door monitoring van de zakelijke relatie met asielzoekers

De identificatie en verificatie van asielzoekers zal vaak moeten gebeuren aan de hand van de documenten die minder betrouwbaar zijn dan de traditionele identificatiedocumenten, en die de financiële instellingen daarom minder zekerheid geven over de identiteit van de asielzoeker die met hen een zakelijke relatie wil aangaan.

Daarom is het belangrijk dat de financiële instellingen in het kader van hun cliëntacceptatiebeleid de informatie verzamelen die nodig is om zich een goed beeld te vormen van het profiel van de asielzoeker en van zijn verwachtingen ten aanzien van de zakelijke relatie (zie voor meer toelichting in dit verband de hoofdstukken 5.1 en volgende van de circulaire CBFA_2010_09). Hoofdstuk 5.2.3. van de circulaire CBFA_2010_09 verduidelijkt vervolgens dat de financiële instellingen specifieke risicocriteria moeten uitwerken om hun cliënten, in het kader van de cliëntacceptatie, te kunnen indelen in de juiste risicoschaal. Hierbij dienen zij zowel rekening te houden met de kenmerken van de producten en diensten die zij aanbieden als met de kenmerken van de cliënt. De Bank meent dat de financiële instellingen best bijkomende risicocriteria kunnen bepalen voor die gevallen waarin de identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënt moet gebeuren aan de hand van minder betrouwbare identificatiedocumenten, om zo het risico dat uit deze 'zwakkere' identificatie voortvloeit, mee in aanmerking te nemen voor het indelen van de cliënt in de correcte risicoschaal.

Op basis van de verzamelde informatie over de kenmerken van de cliënt (bv. over de aard, het aantal, de oorsprong en de bestemming van de te verrichten transacties), en rekening houdend met de kenmerken van de door hen aangeboden producten en diensten, moeten de financiële instellingen, op basis van een op het risico gebaseerde analyse, een gepast niveau van waakzaamheid bepalen, dat via monitoring van de uitgevoerde/uit te voeren verrichtingen moet worden toegepast (zie in dit verband de hoofdstukken 6.1. en volgende van de circulaire CBFA_2010_09). Het vastgestelde niveau van waakzaamheid dient uiteraard coherent te zijn met de risicoschaal in dewelke de cliënt werd ingedeeld naar aanleiding van de cliëntacceptatie.

- Risicobeheersing door het beperken van de financiële dienstverlening

Asielzoekers die bij aankomst in Europa toegang zoeken tot financiële dienstverlening zullen in de meeste gevallen enkel nood hebben aan een financiële basisdienstverlening. Het aanbieden aan asielzoekers van een basisdienstverlening die bestaat uit producten of diensten die moeilijker gebruikt kunnen worden voor witwasdoeleinden of terrorismefinanciering, kan dan ook een efficiënte manier zijn om de WW/FT-risico's die met deze zakelijke relaties gepaard kunnen gaan, te beheersen.

In dit kader kan de Bank wijzen op het feit dat artikel VII.57, § 2, van het wetboek van economisch recht bepaalt dat elke kredietinstelling een basisbankdienst moet aanbieden en dat elke consument in principe recht heeft op deze basisbankdienst. Artikel VII.59, § 2, van voornoemde wet bepaalt wel dat de kredietinstelling de aanvraag van de consument mag weigeren of de basisbankdienst mag opzeggen in gevallen van o.a. witwassen van geld of het financieren van terrorisme. Op basis van deze bepalingen acht de Bank het onwaarschijnlijk dat kredietinstellingen de basisbankdienst kunnen weigeren aan asielzoekers, enkel en alleen omdat deze asielzoekers afkomstig zijn uit een land waarvoor een hoog WW/FT-risico bestaat en/of omdat zij moeilijkheden hebben om hun identiteit op een betrouwbare wijze aan te tonen. Het weigeren van de basisbankdienst is naar mening van de Bank enkel mogelijk wanneer op basis van specifieke elementen kan worden aangetoond dat de consument betrokken is of kan zijn bij

het witwassen van geld of het financieren van terrorisme (of wanneer één van de andere in het wetboek van economisch recht opgenomen gronden tot weigering van toepassing is). De beslissing tot weigering (of stopzetting) van de basisbankdienst moet bovendien steeds gerechtvaardigd en gedocumenteerd worden.

Naar analogie met hetgeen hierboven werd toegelicht voor de basisbankdienst, kunnen ook andere financiële instellingen dan de kredietinstellingen hun financiële dienstverlening naar asielzoekers beperken indien dit noodzakelijk is om de WW/FT-risico's die met deze zakelijke relatie gepaard gaan onder controle te houden.

Het aanbieden van enkel een financiële basisdienstverlening aan asielzoekers kan echter geen loutere standaardprocedure zijn waarbij de financiële instelling geen rekening houdt met de individuele kenmerken van de cliënt, de WW/FT-risico's die verbonden zijn aan het profiel van de cliënt en/of de specifieke financiële noden van deze cliënt. Het kan niet worden uitgesloten dat asielzoekers, zeker wanneer zij voor een langere periode in België zouden verblijven, specifieke financiële noden hebben waarvoor een ruimere financiële dienstverlening noodzakelijk is. Wanneer een financiële instelling in dergelijk geval zou beslissen dat, ondanks de vraag om een ruimere dienstverlening door de asielzoeker, toch enkel een basisdienstverlening kan worden aangeboden, dan moet dergelijke beslissing op individuele basis gerechtvaardigd kunnen worden in het licht van de WW/FT-risico's die verbonden zijn aan de zakelijke relatie. De betrokken financiële instelling moet er tevens over waken dat de rechtvaardiging voor deze beslissing in dergelijke gevallen goed gedocumenteerd wordt.

De Bank wenst tevens te benadrukken dat het beperken van de financiële dienstverlening door de financiële instellingen aan asielzoekers, de instellingen niet ontslaat van de verplichting om ook in dergelijke gevallen een op het risico gebaseerde constante waakzaamheid te blijven uitoefenen over de zakelijke relatie en de door de cliënt uitgevoerde verrichtingen.

- Risicobeheersing door het nemen van flankerende maatregelen

Ten slotte wijst de Bank de financiële instellingen erop dat ook het nemen van flankerende maatregelen noodzakelijk is om de WW/FT-risico's die gepaard gaan met het aangaan van een zakelijke relatie met asielzoekers onder controle te houden. Het gaat hier ondermeer om op het opleiden van- en het geven van duidelijke instructies aan het personeel, het uitdrukkelijk voorzien van bijzondere procedures die moeten worden gevolgd voor cliënten met het statuut van asielzoeker, gegevensbewaring, enz.

*
* *

Gelieve te noteren dat wij de commissaris(sen), erkend revisor(en) van uw instelling een kopie van deze circulaire bezorgen.

Hoogachtend

Jan Smets
Gouverneur

Bijlage: 1