

Mededeling

Openbaar

Brussel, 10 oktober 2023

Kenmerk: NBB_2023_08

uw correspondenten:

Charlotte le Beau de Hemricourt / Stéphane Folie
tel. +32 2 221 56 35 / 31 41

charlotte.lebeaudehemricourt@nbb.be /
stephane.folie@nbb.be

Horizontale analyse van een steekproef van transacties die via verbonden agenten van verschillende betalingsinstellingen werden verricht

Toepassingsveld

Instellingen die geldtransfers (money remittance) uitvoeren en die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten.

Samenvatting/Doelstelling

De Bank heeft een horizontale analyse uitgevoerd van een steekproef van transacties die via verbonden agenten van verschillende onder toezicht staande betalingsinstellingen (money remitters) werden verricht. In deze mededeling worden een aantal aandachtspunten en goede praktijken beschreven voor de volledige sector.

Structuur

- 1) Toezicht op de agenten
- 2) Kwaliteit van de gegevens
- 3) Waakzaamheidsmaatregelen
- 4) Atypische feiten en verrichtingen

Geachte mevrouw
Geachte heer

In het kader van haar toezichtsbevoegdheden met betrekking tot de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (hierna "SWG/FT"), heeft de Nationale Bank van België (hierna "de Bank") een horizontale analyse uitgevoerd van een steekproef van transacties die werden verricht via verbonden agenten van verschillende onder SWG/FT-toezicht staande betalingsinstellingen die geldtransfers uitvoeren.

Op basis van haar analyses en van de aanvullende informatie die zij heeft ontvangen, heeft de Bank behalve een aantal goede praktijken ook tekortkomingen vastgesteld in de controleprocedures en -systemen van bepaalde instellingen. Deze kunnen rond de volgende vier thema's worden gegroepeerd: toezicht op de agenten, kwaliteit van de gegevens, waakzaamheidsmaatregelen en atypische feiten en verrichtingen.

Hierna volgt een verslag van de belangrijkste bevindingen van de analyse, waarbij ook verwachtingen en aanbevelingen worden geformuleerd.

Wij bezorgen een elektronische kopie van deze mededeling aan de erkende revisor(en) van uw instelling¹.

Hoogachtend



Pierre Wunsch
Gouverneur

¹ Indien van toepassing

BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN VAN DE HORIZONTALE ANALYSE

De Bank heeft een horizontale analyse uitgevoerd van transacties die in 2021² werden verricht via verbonden agenten van verschillende onder SWG/FT-toezicht staande betalingsinstellingen die geldtransfers uitvoeren (hierna "money remitters"). In 2018 voerde de Bank reeds een gelijkaardige analyse uit. De bevindingen daarvan werden beschreven in mededeling NBB_2018_21, die thans door de huidige mededeling wordt aangevuld. De belangrijkste bevindingen van de analyse van 2018 waren de volgende:

- in een aantal gevallen vertoonde het toezicht op de agenten tekortkomingen;
- de kwaliteit van de over de cliënt verzamelde informatie liet te wensen over, wat een adequate monitoring van de transacties bemoeilijkt;
- sommige posttransactiescenario's voor het identificeren van *one-to-many*- en *many-to-one*-patronen worden toegepast over vaste periodes die uitgedrukt zijn in maanden of kwartalen en niet over "glijdende" periodes van een bepaald aantal kalenderdagen, en er zijn geen adequate scenario's vastgesteld om de activiteiten van "financiële muilezels" op te sporen.

Voor de huidige analyse selecteerde de Bank vijf onder haar SWG/FT-toezicht staande betalingsinstellingen die actief zijn in België en een zeer aanzienlijk aandeel vertegenwoordigen van de markt voor geldtransfers, uitgaande van de geldtransfers die via agenten worden verricht. Transacties die via een digitale applicatie worden uitgevoerd, werden niet opgenomen in deze analyse.

Voor elk van deze instellingen selecteerde de Bank twee locaties (d.w.z. agenten), op basis van een risicogebaseerde benadering. Deze agenten werden geselecteerd op basis van het feit dat het gemiddelde bedrag van de transacties die via hun locaties werden verricht, vrij hoog lag ten opzichte van de opgetekende gemiddelden voor alle met de betalingsinstelling verbonden agenten.

De analyse had betrekking op alle transacties die gedurende een periode van twaalf maanden bij elke geselecteerde locatie werden verricht. Bij de analyse werd rekening gehouden met een materialiteitsdrempel.

In deze mededeling worden de belangrijkste bevindingen en aandachtspunten beschreven en worden goede praktijken vastgesteld voor de volledige sector.

In dit verband zij ook verwezen naar het rapport van de Europese Bankautoriteit van 16 juni 2023 over de WG/FT-risico's in verband met betalingsinstellingen³.

De voornaamste bevindingen van de analyse van de Bank zijn rond de volgende vier thema's gegroepeerd: toezicht op de agenten, kwaliteit van de gegevens, waakzaamheidsmaatregelen en atypische feiten en verrichtingen.

² De Bank heeft rekening gehouden met de inlichtingen die ze heeft verkregen via de vragenlijst over inherente WG/FT-risico's die haar op 31 mei 2022 werd bezorgd overeenkomstig circulaire NBB_2022_06.

³ [Report on ML TF risks associated with payment institutions.pdf \(europa.eu\)](#). Naast de klassieke risico's voor de sector worden in dit rapport ook de opkomende risico's behandeld die verbonden zijn aan nieuwe bedrijfsmodellen of nieuwe activiteiten die voor WG/FT-operaties een toegangspoort kunnen vormen tot het financiële systeem.

BEVINDINGEN EN GOEDE PRAKTIJKEN

TOEZICHT OP DE AGENTEN

Bepaalde agenten in de steekproef vallen positief op, zowel wat betreft de kwaliteit van de verzamelde gegevens als wat betreft het aantal transacties dat vragen zou kunnen oproepen. Dit heeft te maken met het feit dat het toezicht op de agenten, op basis van de door de Bank onderzochte steekproef, over het geheel genomen is verbeterd ten opzichte van de analyse van 2018, en dit zowel wat de frequentie betreft als wat betreft de kwaliteit. De Bank merkt echter op dat er tussen de money remitters aanzienlijke verschillen bestaan, enerzijds wat betreft de diepgang en de kwaliteit van de analyses ter voorbereiding van het bezoek aan de agent en anderzijds wat betreft de follow-up van het bezoek aan de agent in het kader van het toezicht op de agenten (bv. analyses van transacties en verificatie van de kwaliteit van de geregistreerde gegevens).

Gezien de fundamentele rol van de agent in het SWG/FT-beleid van de betalingsinstelling, benadrukt de Bank nogmaals het belang van het toezicht op de agent en van de follow-up die aan dit toezicht wordt gegeven. Het is van essentieel belang dat betalingsinstellingen een jaarlijks plan voor de controle van hun volledige agentennetwerk opstellen en dit ook effectief uitvoeren, en daarbij een risicogebaseerde benadering hanteren.

Een goede praktijk bestaat erin om voor elke agent het volume te analyseren van de transacties die de drempels van de instelling benaderen maar niet overschrijden. Bovendien moeten deze controlemaatregelen niet beperkt blijven tot periodieke bezoeken aan de agenten. Een andere goede praktijk is een controle op te nemen van de transacties die de agent voor eigen rekening heeft uitgevoerd.

KWALITEIT VAN DE GEGEVENS

In vergelijking met de vorige analyse heeft de Bank een aanzienlijke verbetering vastgesteld in de kwaliteit van de identificatiegegevens van de cliënten. Het uitgebreider en systematischer gebruik van de elektronische-identiteitskaartlezer (eID-kaartlezer) vergemakkelijkt de correcte identificatie van de cliënt, onder andere doordat coderingsfouten worden vermeden.

De Bank stelt echter vast dat in de databanken van verschillende money remitters nog steeds een aantal cliënten geregistreerd staat onder verschillende "unieke" identificatiecodes (hierna "ID"). Deze meervoudige codering van eenzelfde cliënt kan de effectiviteit belemmeren van de opsporingscontroles die gebaseerd zijn op het volume van de transacties, qua aantal en bedrag, dat voor elk van de unieke ID's is geregistreerd.

Met betrekking tot de gegevens over de begunstigen van de cliënten merkt de Bank op dat er in de meeste gevallen geen systeem aanwezig is dat meervoudige codering van eenzelfde begunstigde effectief voorkomt. Eenzelfde begunstigde kan daarom verschillende ID's toegewezen krijgen. De Bank is van oordeel dat money remitters er ten minste voor moeten zorgen dat, wanneer eenzelfde cliënt verschillende keren geld stuurt naar eenzelfde begunstigde, deze laatste slechts één ID heeft in hun systeem. Controles op basis van de consolidatie van transactiegegevens per cliënt en/of begunstigde hebben geen nut indien aan eenzelfde cliënt verschillende identificatiecodes worden toegewezen.

WAAKZAAMHEIDSMATREGELEN

Wanneer bepaalde transactiedrempels (qua bedrag of aantal) worden overschreden, kan er een waarschuwing gegenereerd worden die het verstrekken van aanvullende informatie, de goedkeuring van de transactie door de compliancefunctie of, indien van toepassing, de blokkering van de transactie vereist. De Bank merkt op dat er tussen de money remitters onderling grote verschillen bestaan wat de drempels betreft die zij hanteren om te bepalen welke waakzaamheidsmaatregelen zij zullen toepassen.

De instellingen moeten een algemene risicobeoordeling opstellen en periodiek herzien waarin zij de risico's identificeren waaraan ze zijn blootgesteld en maatregelen nemen om deze risico's te beperken,

zoals het hanteren van passende drempels. Deze drempels moeten worden vastgelegd en gerechtvaardigd op basis van deze algemene risicobeoordeling en moeten naar behoren worden gedocumenteerd. Indien de drempels te hoog zijn, zullen de waakzaamheidsmaatregelen die de instelling heeft vastgesteld in de praktijk bijna nooit worden toegepast en dus louter theoretisch blijven. In dat geval zullen ze dus geen risicobeperkend effect hebben. De money remitters dienen ervoor te zorgen dat de drempels die zij hanteren passend zijn voor de transacties van hun cliënten.

Met betrekking tot de periode die in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de transactiedrempels, benadrukt de Bank dat het belangrijk is dat de instelling ook drempels vaststelt die over gemiddelde en lange periodes worden berekend. De Bank stelt immers vast dat de meeste scenario's die bedoeld zijn om *one-to-many*- en *many-to-one*-patronen op te sporen, over korte periodes worden berekend. Deze scenario's dienen te worden aangevuld met drempels die over langere periodes zijn berekend en dienen ook te worden toegepast over "glijdende periodes" van een bepaald aantal kalenderdagen (bv.: een verrichting die op 24 februari werd uitgevoerd, wordt samengenomen met alle eventuele verrichtingen die door dezelfde cliënt zijn uitgevoerd sedert 25 januari), maar niet over een periode van een kalendermaand.

Bovendien zijn de transactiedrempels alleen niet voldoende om te bepalen welke waakzaamheidsmaatregelen moeten worden genomen. Als die nog niet voorhanden zijn, moeten er scenario's worden opgesteld die rekening houden met andere risicofactoren. Om de risicogebaseerde benadering toe te passen en de middelen van de instelling op de best mogelijke manier toe te wijzen, kunnen de transactiedrempels worden gecombineerd en aangepast aan deze andere risicofactoren. Enkele voorbeelden van dergelijke andere risicofactoren zijn:

- het aantal begunstigden van de cliënt, met dien verstande dat het aantal begunstigden bepaald wordt op basis van de algemene risicobeoordeling van de instelling. Dit aantal kan dus variëren naargelang van de gebruikte corridors, de herkomst van de cliënten of de kenmerken van de meldingen van vermoedens die in het verleden zijn verricht;
- de gebruikte betaalmiddelen voor inkomende en uitgaande geldstromen. Contante transacties blijven immers risicovoller dan andere soorten transacties (bv. met bankkaart).

De Bank stelt ook tekortkomingen vast in de waakzaamheidsmaatregelen die door de money remitters worden vastgesteld en toegepast. Ze merkt op dat in de meeste gevallen slechts zuiver declaratieve informatie van cliënten wordt gevraagd wanneer bepaalde drempels en/of een bepaald risiconiveau worden overschreden en/of bepaalde scenario's zich voordoen. Bovendien is de van de cliënten gevraagde informatie algemeen en beperkt, waardoor de antwoorden moeilijk bruikbaar zijn voor de tenuitvoerlegging van de waakzaamheidsmaatregelen. Als oorsprong van de geldmiddelen wordt bijvoorbeeld heel vaak "loon" opgegeven en als beroep van de cliënt ofwel "werknemer" ofwel "gepensioneerde", ongeacht het bedrag van de transacties. Bovendien blijkt dat als de cliënt op verschillende tijdstippen inlichtingen heeft verstrekt, die soms tegenstrijdig zijn (bv. relatie met de tegenpartij) en dat deze tegenstrijdigheid geen aanleiding geeft tot een grondige analyse achteraf.

Declaratieve informatie is aanvaardbaar tot een bepaald risiconiveau, maar boven dat niveau is het noodzakelijk om bewijsmateriaal en een gedetailleerde analyse te verkrijgen om de door de cliënt verstrekte informatie te bevestigen. Het risiconiveau waarboven aanvullende waakzaamheidsmaatregelen moeten worden genomen, moet door de instelling worden bepaald, gerechtvaardigd en gedocumenteerd. De Bank benadrukt dat de algemene risicobeoordeling het kernelement is van het SWG/FT-beleid van de instellingen. De algemene risicobeoordeling stelt hen in staat de inherente WG/FT-risico's waaraan zij door hun activiteiten blootstaan te identificeren en op passende wijze te beheren, en passende risicobeperkende en waakzaamheidsmaatregelen te nemen.

In dit verband stelt de Bank vast dat voor slechts zeer weinig van de transacties in haar steekproef een analyse van de financiële draagkracht van de cliënt en dus van de oorsprong van de geldmiddelen werd uitgevoerd. Er wordt maar zelden onderzocht of de transacties stroken met de opgegeven inkomsten van de cliënt, ook niet wanneer het om significante transacties gaat. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt er bewijsmateriaal verzameld. De instellingen zouden in het geval van een significante contante

betaling de loonstroken kunnen opvragen en analyseren of de rekeninguittreksels waaruit blijkt dat er een opname is gebeurd. In dit verband wijst de Bank erop dat money remitters zich vragen moeten stellen als een cliënt contact geld opneemt om een geldovermaking te doen, terwijl de bezoldigingen systematisch per overschrijving worden betaald en de money remitter de mogelijkheid biedt om per kaart te betalen. De Bank verzoekt de instellingen ook om criteria vast te stellen voor de maximale geldigheid van bewijsstukken die van de cliënten worden gevraagd, met name in het geval van rekeninguittreksels.

In dit verband wijst de Bank erop dat geen genoeg mag worden genomen met het feit dat de betaler afkomstig is uit een land waar de inkomens hoog zijn om de financiële draagkracht van de cliënt om belangrijke transacties te verrichten te rechtvaardigen. Ook het bestaan van een "band" tussen de betaler en het land van de begunstigde volstaat niet om transacties naar dat land te rechtvaardigen zonder waakzaamheidsmaatregelen.

ATYPISCHE FEITEN EN VERRICHTINGEN

Hoewel de kwaliteit van het posttransactioneel toezicht over het geheel genomen is verbeterd ten opzichte van 2018, zijn er nog steeds enkele uitzonderingen in de sector.

Goede praktijken

Alvorens in te gaan op de door de Bank vastgestelde zwakke punten vermelden we hieronder op niet-uitputtende wijze enkele van de op dit gebied vastgestelde goede praktijken.

- a) De invoering van een posttransactiescenario op basis van de woonplaats van de cliënt. De Bank is van mening dat wanneer een bepaald aantal cliënten op hetzelfde adres gedomicilieerd is, er nagegaan moet worden of de transacties van deze cliënten niet atypisch zijn en met name of de financiële draagkracht van deze personen in verhouding staat tot het gecumuleerde bedrag van hun transacties.
- b) De activering van een blokkerende controle die voorkomt dat de cliënt de toepassing van pretransactionele scenario's kan omzeilen. Een cliënt die een transactie heeft geïnitieerd die tot een verzoek om aanvullende informatie heeft geleid, kan die transactie annuleren maar is nog steeds verplicht deze informatie te verstrekken bij de volgende transactie, ongeacht het bedrag of de aard ervan.
- c) Opgemerkt moet worden dat over "glijdende" periodes berekende scenario's de norm zijn geworden binnen de sector. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de analyse in 2018.

Dit soort goede praktijken stelt sommige money remitters in staat om bijvoorbeeld verdachte *many-to-many*-patronen te identificeren. Hoewel deze patronen moeilijk te identificeren zijn, combineren sommige instellingen verschillende soorten controlescenario's om dit soort gedrag te onderkennen. Het gebruik van scenario's die gericht zijn op het identificeren van *one-to-many*- en *many-to-one*-patronen in combinatie met een gedetailleerde en algemene analyse van de transacties, maakt het mogelijk om dit soort patronen op te sporen. Het is echter belangrijk dat de analyses zo snel mogelijk worden uitgevoerd en, in voorkomend geval, dat de vermoedens onverwijld aan de CFI worden gemeld.

Aandachtspunten

Ondanks deze verbeteringen stelt de Bank nog steeds bepaalde tekortkomingen vast die relatief wijdverbreid blijven in de sector.

- a) Zo heeft de Bank gevallen vastgesteld waarin verschillende cliënten binnen een zeer kort tijdsbestek (d.w.z. een paar minuten) verschillende belangrijke transacties bij een agent uitvoerden, wat de indruk kan wekken dat ze samen bij de agent aanwezig waren. Afgezien van de atypische aard van deze feiten, is dit een gebruikelijke en bekende praktijk voor "financiële muilezels". In dit verband wil de Bank nogmaals wijzen op de verwachtingen die zij in dit verband heeft. Enerzijds verwacht zij dat de agenten opgeleid zijn om dergelijke verrichtingen op te sporen en dat ze over een direct rapporteringssysteem beschikken, dat ze ook effectief

gebruiken, om het tweedelijns toezicht van de instelling te waarschuwen. Anderzijds verwacht de Bank dat de instelling gebruikmaakt van specifieke ex-post scenario's en controles. Sommige money remitters hebben dergelijke scenario's ontwikkeld om transacties van vrijwel identieke bedragen die binnen een kort tijdsbestek via dezelfde agent worden uitgevoerd, te onderkennen, en om cliënten op te sporen die binnen een zeer kort tijdsbestek inkomende en/of uitgaande transacties via meer dan twee agenten uitvoeren.

- b) De Bank verwacht van de money remitters dat zij de statistieken analyseren en op basis daarvan, indien nodig, een hoger risiconiveau toekennen aan bepaalde specifieke corridors die "outliers" zouden zijn ten opzichte van de andere. De Bank benadrukt dat het mogelijk moet zijn om specifieke kenmerken op te sporen (zowel het risico als het gebruik van deze specifieke corridor) in bepaalde delen van het grondgebied waar statistische anomalieën zijn vastgesteld (bv. aantal en gemiddeld bedrag van transacties aanzienlijk hoger dan verwacht). Met deze factor kan rekening worden gehouden bij de analyse van de transacties in het post-monitoring controleproces (bv. analyse van de activiteit van bepaalde corridors) en bij het toezicht op de agenten en de monitoring van de transacties die via de agenten zijn uitgevoerd.
- c) De Bank wijst nogmaals op het belang van het analyseren van atypische feiten, waaronder transacties die niet worden voltooid of die worden geannuleerd na overschrijding van bepaalde drempels en/of het zich voordoen van bepaalde scenario's en dus naar aanleiding van waakzaamheidsmaatregelen. Dit geldt des te meer wanneer het de instelling zelf is die een transactie blokkeert om redenen die verband houden met compliance. De instelling moet dergelijke feiten analyseren en indien nodig een melding van een verdachte verrichting uitvoeren. Zoals de Bank op haar website vermeldt (commentaar en aanbevelingen van de NBB over ["Waakzaamheid ten aanzien van zakelijke relaties en occasionele verrichtingen en opsporing van atypische feiten en verrichtingen"](#)) moet een atypische verrichting worden beschouwd als het feit dat *"de cliënt in extremis onverwacht en zonder een geloofwaardige verklaring afziet van de uitvoering van een verrichting zodra hij vaststelt dat hij hiervoor bewezen informatie moet verstrekken over zijn eigen identiteit of die van de uiteindelijke begunstigen, dat hij het doel van de verrichting of de oorsprong van de gebruikte geldmiddelen moet meedelen, enz."*.
- d) In een aantal gevallen stelt de Bank een gebrek aan waakzaamheid vast ten aanzien van cliënten die het voorwerp hebben uitgemaakt van een melding van een vermoeden aan de CFI. De Bank wijst erop dat een instelling die een vermoeden heeft gemeld, verplicht is om een nieuwe individuele beoordeling van de WG/FT-risico's uit te voeren, waarbij ze met name rekening houdt met de omstandigheid dat er in verband met de betrokken cliënt een vermoeden werd gemeld, om te beslissen of de bestaande zakelijke relatie wordt voortgezet onder voorbehoud van de tenuitvoerlegging van waakzaamheidsmaatregelen die zijn aangepast aan de opnieuw beoordeelde risico's, of wordt beëindigd (zie artikel 22 van het reglement van de NBB van 21 november 2017 betreffende de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme). Zoals vermeld op de website van de Bank (zie de commentaar en aanbevelingen van de NBB over de [meldingen van vermoedens](#), punt 2.6), moet bovendien iedere inlichting die de in een melding van een vermoeden opgenomen elementen kan ontkrachten, bevestigen of wijzigen, onverwijld ter kennis van de CFI worden gebracht, ongeacht het bedrag en a fortiori wanneer de cliënt nieuwe verdachte verrichtingen uitvoert.
