

Datum: 25/08/2023

Betreft: preconsultatie modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel.

Geachte Meneer/Mevrouw,

Transparency International Nederland maakt graag gebruik van deze gelegenheid om te reageren op de preconsultatie "Modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel". Wij zijn als maatschappelijke organisatie die strijdt tegen corruptie en voor transparantie zeer geïnteresseerd in deze inspanning van de overheid om de sanctiewetgeving te moderniseren en toekomstbestendig te maken.

Sancties spelen een toenemende rol in de maatschappij en de strijd tegen corruptie. Vaak wordt er gebruik gemaakt van dezelfde soort financiële structuren om sancties te omzeilen als om corrupt geld wit te wassen. Het is daarnaast ook aannemelijk dat een deel tegoeden die nu zijn bevroren in relatie tot de oorlog in Oekraïne, zijn verkregen door middel van corruptie of verduistering. Daarnaast wordt er ook in Europa steeds meer gekeken naar sancties als instrumenten om corruptie in andere landen aan te pakken met de Amerikaanse Magnitsky Act als voorbeeld. De Europese Commissie heeft inmiddels een voorstel gedaan om de strijd tegen corruptie te intensiveren, o.a. door het gebruik van gerichte sancties. Het EU Anti Corruptie Pakket behelst een uitbreiding van de EU Magnitsky wetgeving met corruptie en een Richtlijn die als doel heeft grotere harmonisatie van de aanpak van corruptie in Europa. Echter is het hiervoor wel van belang dat wij een goed functionerend sanctiestelsel hebben. Het huidige stelsel staat onder toenemende druk door de op elkaar volgende sanctiepakketten tegen Russische en Belarussische entiteiten. Er is al gebleken dat op basis van het huidige sanctiestelsel financiële instellingen moeite hebben met het opsporen en bevroren van Russische tegoeden. De modernisering van het sanctiestelsel moet ervoor zorgen dat de capaciteiten van instellingen om sancties effectief uit te voeren wordt verbeterd en de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel wordt bewaard.

Op basis van het preconsultatiedocument zijn er enkele punten die wij willen belichten:

- De uitbreiding van de lijst van entiteiten die vallen onder het bestuursrechtelijke toezicht moet overeenkomen met een toename in capaciteiten van de toezichthouder om implementatie te controleren en begeleiden.
- Het spiegelen van de sanctiewetgeving aan de Wwft zal de praktische uitvoerbaarheid van de sanctiewet vergemakkelijken voor bedrijven, maar er moet voor gewaakt worden dat de probleempunten van de Wwft niet gekopieerd worden naar de sanctiewet.
- Het is noodzakelijk het begrip 'bij de cliënt betrokken partij' beter en duidelijker te definiëren, zodat deze uitvoerbaar wordt en sanctieondermijning effectief aanpakt.
- Centralisatie van het meldsysteem zal de effectiviteit van het algehele sanctiestelsel verbeteren.
- De sanctiewetgeving moet het doel (effectiviteit) centraal stellen en de midelen daaruit laten volgen.
- De sanctiewetgeving moet in een breder perspectief worden gezien, waarbij gekeken wordt naar bijvoorbeeld de klokkenluiderswetgeving, internationale anti-corruptie verplichtingen en het komende EU Anti-corruptie pakket.

Entiteiten onder bestuursrechtelijk toezicht

In **vraag 1** van de preconsultatie wordt er gevraagd naar de uitbereiding van de lijst met instellingen onder bestuursrechtelijk toezicht. Deze aanpassing zal zeker bijdragen aan het voorkomen van sanctieschendingen. Van verschillende beroepsgroepen en instellingen, o.a. advocaten, notarissen en ontroerend goed bemiddelaars, is bekend dat zij een mogelijk bemiddelende rol kunnen spelen in het witwassen van geld, maar ook in het omzeilen van sancties. Hoewel de geheimhoudingsplicht sommige beroepen in een moeilijke positie plaatsen wanneer zij ook een meldingsplicht hebben, spreekt het voor zich dat deze partijen ook expliciete verantwoordelijkheden zouden moeten hebben onder de nieuwe sanctiewetgeving. Het uitblijven van een aanpak gericht op deze bemiddelaars ertoe leidt dat gesanctioneerde personen toch gebruik kunnen blijven maken van hun vermogen.

Essentieel is hier echter niet de lengte van de lijst maar de effectiviteit van het bestuursrechtelijke toezicht en de activiteiten van de toezichthouder. De toezichthouder moet goed instaat zijn de bedrijven te controleren zodat zij hun verantwoordelijkheden goed uitvoeren. Zij moeten dus de capaciteiten hebben meldingen te verifiëren en sanctie implementatie van bedrijven te toetsen. Daarnaast moeten zij ook nagaan dat Nederlandse bedrijven niet bijdragen aan sanctieontwijking via assets in het buitenland. Meerdere entiteiten zijn betrokken bij het beheer van assets in zowel Nederland als het buitenland. Aangezien het beheer via Nederland loopt, moeten bedrijven en de autoriteiten ervoor zorgen dat deze assets bevroren worden en niet meer worden aangeraakt.

Aansluiting bij de Wwft

Dat er gezocht wordt naar aansluiting bij de huidige Wwft (**vraag 2 t/m 4**) zal de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de nieuwe sanctiewet bevorderen. Methodes die worden gebruikt voor het witwassen van geld komen immers overeen met de methodes die worden gebruikt voor het omzeilen van sancties. Kleptocraten maken gebruik van complexe bedrijfsstructuren om het geld dat zij hebben verdiend uit corrupte activiteiten te verbergen en wit te wassen. Nu individuen gesanctioneerd zijn dienen deze zelfde structuren om sancties te omzeilen. Daarom is de aansluiting bij de Wwft logisch en gewenst.

Echter moet er rekening worden gehouden met verschillende aspecten wanneer deze aansluiting wordt gemaakt. Zo bestaat er een risico dat de probleempunten van de Wwft, als het gaat om de uitvoerbaarheid en effectiviteit, worden gekopieerd naar de nieuwe sanctiewetgeving. Bedrijven die nu al moeite ondervinden met het effectief implementeren van de Wwft zullen mogelijk niet in staat zijn om de bijkomende verantwoordelijkheden effectief te implementeren. Bij de Wwft is het daarnaast ook de vraag of de gemaakte kosten wel tot de gewenste resultaten leiden en deze middelen misschien niet op een andere manier effectiever kunnen worden gebruikt.

Een ander belangrijk punt is de rol van de UBO en het UBO-register in de clientonderzoeken. UBO-identificatie is een cruciaal element in een clientonderzoek. Echter zijn er nu nog verschillen in de UBO-definitie tussen de beoogde nieuwe sanctiewet en de Wwft, wat voor verwarring kan zorgen. Volgens de Wwft bezit een UBO meer dan 25% van het eigendomsbelang of zeggenschap. Uit het preconsultatie document blijkt dat voor de sanctiewetgeving dit percentage hoger zal zijn, namelijk meer dan 50%. UBO kan zo duidelijk een verwarrende definitie worden wanneer bedrijven hiermee aan de slag moeten. Daar komt nog bij kijken dat een entiteit gesanctioneerd is volgens Europese wetgeving als het voor meer dan 50% in handen is van gesanctioneerde individuen, ook wanneer deze individuen zelf maar een klein deel bezitten. De overheid zal duidelijkheid moeten creëren over wie precies als UBO kan worden aangewezen en hoe eigendomspercentages bij elkaar moeten worden opgeteld.

Ook kunnen de clientonderzoeken van zowel de Wwft en de sanctiewet moeilijk worden uitgevoerd zonder toegang tot geverifieerde UBO-informatie. Een toegankelijk UBO-register is dan ook essentieel, bij voorkeur op Europees niveau. Alle betrokken instellingen moeten hier toegang tot hebben en de informatie in het register moet onafhankelijk geverifieerd worden zodat bedrijven hierop kunnen vertrouwen. Indien en voor zover het UBO-register nog niet verder opengesteld kan worden voor deze instellingen, is het van belang dat de registratieplichtige entiteit wel toegang heeft tot zijn eigen afschrift. Deze kan zijn afschrift dan zelf uit het register opvragen om aan de Nederlandse instelling te verstrekken. Daarnaast kan een verplichte LEI-registratie voor Nederlandse rechtspersonen uitkomst bieden wanneer een client onderdeel is van een complexe bedrijfsstructuur met een buitenlandse moederpartij.

Bij de cliënt betrokken partij

Vraag 5 en 6 gaan in op de screening van cliënten en bij de cliënt betrokken partijen. Het is een voor een aantal nieuw toegevoegde instellingen een extra nieuwe stap die zij moeten uitvoeren. Vele zullen in de eerste instantie niet goed weten hoe ze deze screening moeten aanpakken en wat er precies van verwacht wordt. Duidelijke coördinatie en communicatie vanuit de overheid en de toezichthouder zullen dus cruciaal zijn voor de effectieve implementatie van de wet. Aangezien dezelfde tools kunnen worden ingezet voor de screening en het klantonderzoek is het logisch deze screening gelijktijdig te laten plaatsvinden als de klantonderzoeken. Continue screening is ook noodzakelijk wanneer sanctielijsten continue kunnen worden vernieuwd en gesanctioneerde entiteiten worden toegevoegd of verwijderd. Daarnaast draagt het bij aan de identificatie van nieuwe structuren waarmee sancties worden gepoogd te omzeilen.

Een struikelpunt dat naar voren komt uit het preconsultatie document is de onduidelijkheid rondom de screening van bij de cliënt betrokken partijen of relaties. Er kunnen veel situaties voorkomen waarin er een verhoogd risico is dat er mogelijk sancties worden geschonden. Zo kunnen er banden zijn tussen de cliënt of de belanghebbende van de cliënt en gesanctioneerde individuen, waardoor de cliënt mogelijk als instrument wordt gebruikt om sancties te omzeilen. Ook zijn er inmiddels veel signalen dat sancties tegen Rusland worden omzeild door handel te drijven met buurlanden, of uitwijklanden. Nederlandse partijen zijn mogelijk niet bewust van het feit dat wanneer zij producten exporteren naar bijvoorbeeld Turkije en deze producten worden doorverkocht naar Rusland, de Nederlandse partij strafbaar is. Het voor zover mogelijk breed screenen van bij de cliënt betrokken partijen zal de effectiviteit van het Nederlandse sanctiebeleid verbeteren. Hierbij kan worden gedacht aan het screenen naar familiere banden tussen de in Art. 6 lid 2 genoemde partijen en gesanctioneerde individuen. Het is dan ook belangrijk dat de toezichthouder duidelijk communiceert met Nederlandse bedrijven over nieuwe ontwikkelingen op het gebied van sanctieontwijking, zodat deze kennis kan worden meegenomen in het opstellen van verhoogd risicoprofielen. Uiteindelijk zal de nieuwe sanctiewet een duidelijke definitie moeten geven van 'bij de cliënt betrokken partij' die zowel uitvoerbaar is voor de Nederlandse instellingen met bestuursrechtelijke toezichtsverantwoordelijkheden en een breed spectrum aan sanctie omzeilingsmethoden kan detecteren.

Centralisatie van de meldsystemen

Momenteel zijn de meldpunten verspreid over meerdere instellingen. Dit kan echter leiden tot onduidelijkheid en verwarring bij hen die een meldplicht hebben, zeker wanneer zoals beoogd de lijst van entiteiten onder bestuursrechtelijk toezicht wordt uitgebreid. Transparency International Nederland is een voorstander van de in **vraag 9** voorgestelde centralisatie van het meldsysteem. Een

centraal meldsysteem kan bijdragen aan effectieve uitvoering van sancties, onder andere doordat de drempel wordt verlaagd om meldingen te maken en informatie centraal kan worden verzameld, analyseert en gecommuniceerd. Het hebben van één centraal meldpunt zal het overzichtelijk maken voor bedrijven waar ze mogelijke sanctieovertredingen moeten melden. Hoewel een laagdrempelige meldingsprocedure investeringen vergt van de overheid in het analyseren van meldingen, kunnen er mogelijk meer sanctieovertredingen worden geïdentificeerd. Wanneer de bedrijven signalen identificeren van mogelijke sanctie ontwijken zouden zij juist gestimuleerd moeten worden om deze te melden bij de autoriteiten. Daarnaast helpt een centraal meldpunt ook met de gestroomlijnde communicatie vanuit de overheid. Zo is er één duidelijke interpretatie van de sanctie wetgeving en kunnen successen gedeeld worden.

Uiteindelijk hangt het succes van de nieuwe sanctiewet af van de implementatie door Nederlandse entiteiten en het effectief toezicht en handhaving van de toezichthouders. Bedrijven moeten worden ondersteund in hun implementatie van de sanctiewetgeving. Hiervoor moet er duidelijkheid zijn vanuit de overheid wat er van deze bedrijven wordt verwacht, wanneer zij assets moeten bevriezen en waar zij meldingen moeten maken. Daarnaast moet de overheid erop toezien dat zij de capaciteiten hebben om effectief toezicht te houden en de sancties te handhaven.

Iedereen is gebaat bij een modern sanctiestelsel dat zijn doel kan bereiken. Sancties zijn immers een steeds vaker voorkomend instrument en de omzeiling van sancties ondermijnt uiteindelijk de integriteit van de Nederlandse economie. Deze preconsultatie is in ieder geval een goed eerste stap naar een sterker sanctiestelsel.

Vanzelfsprekend is Transparency International Nederland beschikbaar om toelichting te geven op deze reactie.

Hoogachtend,
Transparency International Nederland