

**aan** Het Ministerie van van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Financiën, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
via <https://www.internetconsultatie.nl/sanctiemaatregelen/b1>

**uw kenmerk**

**ons kenmerk** SPF20240809

**datum** 9 augustus 2024

**onderwerp** Consultatie Wet internationale sanctiemaatregelen  
<https://www.internetconsultatie.nl/sanctiemaatregelen/b1>

Geachte heer/mevrouw,

Stichting Privacy First maakt graag gebruik van de mogelijkheid deel te nemen aan de consultatie over het voorstel voor de Wet internationale sanctiemaatregelen zoals door u op <https://www.internetconsultatie.nl/sanctiemaatregelen/b1> bekend gemaakt.

Privacy First heeft een focus op financiële privacy en financiële grondrechten en is om die reden in deze consultatie geïnteresseerd. Wij zien dat burgers al problemen ondervinden door de huidige sanctieregelgeving, wat als gevolg van de nieuwe regelgeving nog ernstiger kan worden. Privacy First zal zich in deze consultatie focussen op de persoonsgerichte sancties ('gerichte financiële sancties') zoals bedoeld in artikel 2 lid 1 sub 49 AMLR <sup>1</sup>. Dat zijn de sancties die zich richten op aangewezen natuurlijke personen, rechtspersonen en andere entiteiten.

De sanctieregelgeving is onderdeel van wetgevende maatregelen in het financiële recht die overheidstaken bij private partijen neerleggen, waarvan burgers ernstige nadelen kunnen ondervinden, omdat de private partijen onder dreiging van torenhoge boetes worden bewogen om de door de overheid gewenste gedragslijn na te leven. Daarbij worden de grondrechten van burgers soms geschonden.

---

<sup>1</sup> AMLR is de *Verordening (EU) 2024/1624 van 31 mei 2024 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering*. De verordening is onderdeel van het AML pakket van de EU.

Ook de witwasbestrijdings- en terrorismefinancieringsbestrijdingswetgeving behoort tot die categorie. Bij banken leidt de witwas- en terrorismefinancieringswetgeving tot onheuse behandeling van burgers, zoals het afdwingen van informatie onder dreiging van het blokkeren van de bankrekening, het zonder vooraankondiging tegenhouden van betalingen, het langdurig vasthouden van ingekomen betalingen zonder de rekeninghouder te informeren en onaangename omgang met de klant bij het onderzoek naar transacties (KYC). Het einde is nog niet in zicht, nu wij vandaag lezen dat de Volksbank een tweede boete krijgt <sup>2</sup>.

Helaas betekent deze regelgeving dat onschuldige mensen soms als verdachte worden behandeld, waarbij we verwijzen naar het rapport van KPMG en Ipsos I&O in opdracht van het ministerie van Financiën, *Onderzoek naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstanties* van 19 april 2024, dat in mei jl. is bekend gemaakt <sup>3</sup>. Hoewel de minister van Financiën de schuld van de onbehoorlijke behandeling bij de banken legt, denkt Privacy First dat uw ministeries en de financiële toezichthouders ook een belangrijk aandeel hebben in de verwaarlozing van de belangen van de burgers. Er zijn meer mogelijkheden dan nu worden gebruikt.

Terwijl bedrijven onder dreiging van boetes worden gestimuleerd de sanctieregels na te leven, is er geen mechanisme dat bedrijven stimuleert om hun klanten behoorlijk te behandelen, grondrechten te respecteren en de gegevensbeschermingsregels correct na te leven. Dit is belangrijk om te zorgen dat burgers vertrouwen hebben/krijgen in de overheid en om te zorgen dat iedere burger een rol kan spelen in de samenleving (voorkoming van 'afhaken').

Bij grote en ingrijpende bevoegdheden voor bedrijven en overheid, horen krachtige beschermende maatregelen voor de burger, nu er bij het gebruik van die ingrijpende bevoegdheden fouten kunnen worden gemaakt.

## Algemene maatregelen

Privacy First denkt dat de modernisering van de sanctieregelgeving een goede gelegenheid is om het evenwicht terug te brengen en nodigt uw ministeries uit om daar vorm aan te geven. Om bedrijven te stimuleren hun 'kleine' klanten behoorlijk te behandelen stellen wij het volgende voor:

- Zorg voor onafhankelijke periodieke meting van de gevolgen voor burgers (inclusief mkb) en de schade en het nadeel dat zij ondervinden.
- Stel een onafhankelijke ombudsman in voor de financiële sector, sanctieregelgeving + bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering ('financiële ombudsman'). Die ombudsman kan klachten van burgers - natuurlijke personen en midden- en kleinbedrijf <sup>4</sup> - in ontvangst nemen, kan onderzoeken instellen en kan aanbevelingen aan bedrijven en aan de overheid doen, aanbevelingen die - als daar reden voor is - ook openbaar gemaakt kunnen worden;

---

<sup>2</sup> Zie bij de NOS: *Extra onderzoek naar Volksbank, nieuwe boete komt eraan*, <https://nos.nl/artikel/2532499-extra-onderzoek-naar-volksbank-nieuwe-boete-komt-eraan>.

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/04/19/rapport-kmpg-en-i-o-research-naar-ervaren-discriminatie>

<sup>4</sup> Privacy First is van mening dat een beperking tot consumenten ongewenst is, ten eerste omdat ook kleine zelfstandigen (zzp'ers) door de regelgeving worden geraakt en ten tweede omdat het overige midden- en kleinbedrijf in dezelfde mate wordt benadeeld en even onmachtig is.

- Creëer laagdrempelige toegang tot de onafhankelijke burgerlijke rechter, inclusief voorlopige voorziening, zodat burgers degene die zich misdraagt op eenvoudige wijze tot de orde kunnen roepen (hierbij kan worden gedacht aan een procedure bij de kantonrechter), waarbij ook op laagdrempelige manier gebruik moet kunnen worden gemaakt van sociale rechtshulp <sup>5</sup>.
- Stel verplichte gegevensbeschermingsaudits in voor alle bedrijven die op grote schaal persoonsgegevens verwerken in het kader van de sanctieregelgeving en witwasbestrijdings- en terrorismefinancieringsbestrijdingsregelgeving, inclusief beoordeling van de geautomatiseerde besluitvorming als bedoeld in artikel 22 AVG en artikel 40 UAVG. Dit dient ook te gelden voor datahandelaren zoals WorldCheck en Relian en voor de softwareleveranciers die bedrijven bedienen die grootschalige sanctiescreeningen uitvoeren.
- Neem maatregelen ten behoeve van mensen die een naam hebben die lijkt op een naam op een sanctielijst en die daarvan ernstige hinder ondervinden, bijvoorbeeld een overheidscertificaat dat hij/zij aan een bedrijf kan geven als bewijs dat hij/zij niet gelist is.
- Creëer mogelijkheden om op een eenvoudige manier aan benadeelde burgers een schadevergoeding of boete toe te kennen als een bedrijf of overheidsinstantie zich niet behoorlijk heeft gedragen, zodat goed gedrag wordt gestimuleerd.
- Verduidelijk de kernbegrippen die betrekking hebben op het identificeren van een door de sanctieregels geraakte persoon, de door 'een ieder' te onderzoeken personen ('relaties') en inzake de vraag of die relatie door sanctiemaatregelen wordt getroffen, zie hierna.
- Neem maatregelen die er voor zorgen dat bedrijven geen hoge sanctiescreeningskosten moeten maken, die vervolgens op het bordje van de burger en het mkb worden gelegd. (Zoals bekend hebben de banken onder het mom van witwasbestrijding hun tarieven dramatisch verhoogd). Dat is bijvoorbeeld mogelijk door geen onnodige bureaucratistische verplichtingen aan bedrijven op te leggen, als die bedrijven niet of weinig relevant zijn voor de naleving van sanctiemaatregelen, en bedrijven niet te verplichten de klant van de klant te onderzoeken <sup>6</sup>.

## Kernbegrippen

Naast algemene maatregelen is het eveneens gewenst dat er voldoende duidelijkheid wordt gegeven over kernbegrippen in de sanctieregelgeving. Dat is van belang om te voorkomen dat de onjuiste mensen worden lastig gevallen met het sanctieonderzoek.

Het is van algemene bekendheid dat zich bij persoonsgerichte sancties grote problemen voordoen bij het bepalen of iemand gelist is.

---

<sup>5</sup> Terecht maken de vertegenwoordigers van de Nederlandse advocatuur in hun consultatiereactie van 8 augustus jl. de terecht opmerking: "Zo valt op dat in de bespreking van de verhouding van het wetsvoorstel tot fundamentele rechten (Memorie van ToelichUng, hoofdstuk 4.1) een bespreking van het recht op een eerlijk proces en het recht op advocatuurlijke bijstand zonder overheidsinmenging ontbreekt. Dit verwondert te meer; nu wel uitgebreide beschouwingen zijn gewijd aan, onder meer, het recht op eigendom. In de opUek van de dekens zal de wetgever zich telkens rekenschap moeten geven van de vraag in hoeverre het fundamentele recht van eenieder, en derhalve ook van gesancUoneerde parUjen, op advocatuurlijke bijstand wordt geraakt door sancUes (en het toezicht op de naleving daarvan) en welke waarborgen dienen te worden aangebracht om schending van dat fundamentele recht zoveel als mogelijk te beperken."

<sup>6</sup> Zie consultatiereactie VEBIN van 5 augustus jl. die melding maakt van het artikel 'Consumed by Sanctions' door Celie Verstelle en Sarah Roberto in het Tijdschrift voor Financieel Recht nr. 1/2, januari 2023.

Zie onder meer een verslag van een schriftelijk overleg van 15 februari 2023 <sup>7</sup>, waarin is vermeld dat uit onderzoek van de Europese Commissie naar sanctiescreening door banken en betaaldienstverleners is gebleken dat 99,8% van de geautomatiseerd vastgestelde transacties met een relatie met een gesanctioneerde partij ten onterechte is afgewezen, de zogenoemde 'false positives'. Dit probleem is niet opgelost <sup>8</sup>, zodat burgers nog steeds geconfronteerd kunnen worden met onterechte blokkades en andere soorten schade. Privacy First nodigt u uit maatregelen te nemen om dit tegen te gaan.

## Kernbegrippen

Het gaat in het sanctieonderzoek om:

1. de personen die onderzocht moeten worden ('relaties') - de cliënt en de wederpartij bij een transactie, maar ook hun vertegenwoordigers - er moet worden nagegaan of een relatie op een sanctielijst staat;
2. onderzoek of tegoeden of economische middelen toebehoren <sup>9</sup> aan een geliste persoon ('toebehoren').

Als vastgesteld is dat een relatie gesanctioneerd is, worden tegoeden en economische middelen bevroren en kunnen bepaalde diensten niet meer worden verleend. Dat brengt met zich mee dat zorgvuldig moet worden vastgesteld of tegoeden of economische middelen toebehoren aan een geliste persoon.

In de huidige Europese regels moet het toebehoren aan een op grond van de Rusland-sancties gesanctioneerde persoon worden geregistreerd in het handelsregister en kadaster. Doel van het consultatievoorstel is om ook registratie in andere registers mogelijk te maken.

## 'Relatie' in het consultatievoorstel

Privacy First is van mening dat de terminologie in het consultatievoorstel onvoldoende duidelijkheid biedt. Het valt ons op dat in het voorstel gesproken wordt over "een relatie" tussen een persoon en een tegoed / economisch middel, waaruit kan worden afgeleid dat iets anders bedoeld wordt dan toebehoren <sup>10</sup> in de zin van de Europese sanctieregelgeving.

Een voorbeeld daarvan is de tekst van het nieuwe artikel 16c Handelsregisterwet 2007:

*1. De Kamer is bevoegd om bij een in het handelsregister ingeschreven onderneming, rechtspersoon of uiteindelijk belanghebbende een aantekening op te nemen van een relatie die bestaat tussen enig in het handelsregister opgenomen gegeven over die onderneming, rechtspersoon of uiteindelijk belanghebbende, dat wordt genoemd in de artikelen 9 tot en met 15a, of andere gegevens krachtens artikel 17, en:*

---

<sup>7</sup> Verslag van een schriftelijk overleg inzake het BNC-fiche wijziging verordeningen betreffende instant payments in euro, 15 februari 2023. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023Z02698&did=2023D06244>.

<sup>8</sup> Hoewel in de nieuwe regels voor instant payments een aanpassing heeft plaats gevonden (de bank/ betaaldienstverlener hoeft ten aanzien van Europese persoonsgerichte sancties alleen te controleren of de eigen klant op de sanctielijst staat), biedt dit weinig soelaas, nu de banken en betaaldienstverleners zowel betaler als ontvanger moeten screenen aan nationale sanctielijsten.

<sup>9</sup> Met 'toebehoren' duiden wij het criterium van artikel 2 Verordening (EU) nr. 269/2014 aan, daar wordt gesproken over "toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan" van een geliste persoon dan wel "toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan" van met een geliste persoon "verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen".

<sup>10</sup> Zie de definitie in noot 8.

*a. natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, waarvan op grond van een sanctiemaatregel, de goederen en economische middelen zijn bevroren die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van deze personen, entiteiten of lichamen; of*

*b. rechtspersonen, entiteiten of lichamen of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, waarvan op grond van een sanctiemaatregel, het aangaan of voortzetten van de economische of financiële betrekkingen zijn beperkt of verboden.*

De grote vraag is wat wordt bedoeld met "een relatie die bestaat tussen enig in het handelsregister opgenomen gegeven" en de onder a. en b. bedoelde geliste personen? Wordt hiermee toebehoren bedoeld en zo ja, waarom wordt het begrip relatie niet gedefinieerd op basis van artikel 2 Verordening (EU) nr. 269/2014? Als dit niet wordt bedoeld, wat is dan wel de betekenis van 'relatie' in dit artikel en gelijksoortige artikelen? De gevolgen van de uitleg zijn groot nu het gevolg van de relatie van artikel 16c nieuw is dat er een aantekening in het handelsregister wordt gemaakt.

NB In de huidige sanctiepraktijk wordt gesproken over 'relatie' als de te onderzoeken personen. Dat is iets geheel anders.

Ook sommige voorbeelden leiden tot onduidelijkheid. Zo wordt er op pagina 24 van de consultatietoelichting gesproken over:

*In het ene geval zal bijvoorbeeld de aantekening – op aangeven van bijvoorbeeld een toezichthouder – aangeven dat een natuurlijke persoon die als bestuurder optreedt van een in het Handelsregister geregistreerde onderneming een relatie heeft met een gesanctioneerde rechtspersoon gevestigd in bijvoorbeeld de Russische Federatie.*

Welke soort relatie wordt hier bedoeld? Er staat dat de bestuurder een relatie heeft met een gesanctioneerde rechtspersoon (en niet de onderneming waar de bestuurder directeur van is).

Voorbeeld 1:

stel dat deze bestuurder directeur is van de Nederlandse bv X en van de Duitse GmbH Y en dat de aandelen van Y worden gehouden door een gesanctioneerde rechtspersoon. Bv X heeft helemaal niets met GmbH Y of de gesanctioneerde rechtspersoon te maken. Kan je dan - vanwege de dubbelfunctie - spreken over 'toebehoren' in de zin van artikel 2 Verordening (EU) nr. 269/2014, zodat bv X een aantekening krijgt? Of krijgt alleen de bestuurder als natuurlijke persoon een aantekening?

Voorbeeld 2:

mevrouw Z heeft een eenmanszaak in Nederland. Haar broer is door Europa op de sanctielijst geplaatst. Krijgt mevrouw Z nu een aantekening in het handelsregister? Krijgt mevrouw Z een aantekening in het kadaster, als ze een eigen huis heeft?

Vanwege de grote gevolgen van de aantekeningen in handelsregister, kadaster en dergelijke, is Privacy First van mening dat er volledige duidelijkheid moet komen van de uitleg van de relevante begrippen en nodigt de ministeries uit daar voor te zorgen.

### **Zorgvuldig handelen en rechtsbescherming**

Privacy First gaat er van uit dat personen die gesanctioneerd worden daarvan tijdig (en vooraf) op de hoogte worden gesteld en dat zij zich kunnen verweren. Wij weten niet hoe dit in de praktijk gaat en nodigen u uit dit toe te lichten en op welke manier niet vermogende mensen zich kunnen verweren.

Gevolg van het consultatievoorstel is dat anderen dan geliste personen geconfronteerd kunnen worden met de gevolgen van de sanctieregelgeving, bijvoorbeeld doordat hun bankrekening wordt geblokkeerd en doordat er aantekeningen in registers worden geplaatst. Ook daarbij kunnen door bedrijven en overheid fouten worden gemaakt, zodat bij Privacy First de vraag rijst hoe je als burger of mkb-onderneming op de hoogte raakt van de kwalificatie en hoe je in de gelegenheid wordt gesteld om je standpunt toe te lichten en fouten te laten corrigeren, zonder dat je een dure advocaat nodig hebt.

Privacy First nodigt uw ministeries uit toe te lichten op welke manier er voor wordt gezorgd dat door de sanctieregels getroffen personen tijdig worden geïnformeerd en in de gelegenheid worden gesteld om toe te lichten dat de overheid of het bedrijf zich vergist. Wij denken dat er op zijn minst in het consultatievoorstel zorgvuldigheidsregels moeten worden opgenomen.

### **Tot slot**

Voor nadere informatie of vragen met betrekking tot bovenstaande is Privacy First te allen tijde bereikbaar op telefoonnummer 020-8100279 of per email: [info@privacyfirst.nl](mailto:info@privacyfirst.nl).

Hoogachtend,

namens Stichting Privacy First,

Vincent Böhre  
*directeur*