

Preconsultatieverslag Modernisering van het Nederlandse Sanctiestelsel

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 augustus 2024

1. Inleiding

De regering heeft van 14 juli 2023 tot en met 25 augustus 2023 de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel opengesteld voor een preconsultatie. Het betrof een beleidsnota met een aantal eerste voorstellen, inclusief concrete vragen voor respondenten. Hierop zijn 20 reacties ontvangen, waarvan 19 openbare reacties. De preconsultatie had als doel om in een vroeg stadium gericht inbreng op te halen bij betrokkenen en daarmee te komen tot betere en effectieve wetgeving die nauwer aansluit bij de nalevingpraktijk. Daarnaast heeft van 21 tot en met 24 augustus 2023 de Week van de Modernisering van het Nederlandse Sanctiestelsel plaatsgevonden. Op uitnodiging van het ministerie van Buitenlandse Zaken kwamen verschillende experts en vertegenwoordigers vanuit verschillende economische sectoren bij elkaar om te spreken over de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel en de voorstellen die daartoe waren gepubliceerd tijdens de preconsultatie.

2. Uitbreiden bestuursrechtelijk toezicht naar nieuwe partijen en moderniseren van dat toezicht.

In het preconsultatiedocument is aangegeven dat het kabinet inzet op de uitbreiding van het bestaande bestuursrechtelijk sanctiewettoezicht naar nieuwe partijen. Voor bepaalde financiële instellingen, trustkantoren en aanbieders van cryptodiensten is reeds voorzien in bestuursrechtelijk sanctiewettoezicht, dat betrekking heeft op de controle van de administratieve organisatie en interne controle. De partijen waarvoor uitbreiding wordt voorzien zijn die partijen die een belangrijke spilfunctie vervullen in het economische verkeer, omdat zij het bijvoorbeeld mogelijk maken dat overeenkomsten tot stand komen, transacties worden uitgevoerd of rechtspersonen worden opgericht. Leidend uitgangspunt is om het toezicht uit te breiden naar groepen die gezien de aard van hun activiteiten een hoger risico lopen op het schenden van de geldende sanctiemaatregelen en het faciliteren daarvan en daarom hun bedrijfsvoering moeten inrichten om dit risico te beheersen.

Naast de uitbreiding van het bestuursrechtelijk toezicht, ging het preconsultatiedocument ook in op het kabinetsvoornemen om de toepasselijke normen voor de partijen die onder toezicht (komen te) vallen te moderniseren. De insteek was daarbij om, waar mogelijk, aansluiting te zoeken bij de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) om aan te sluiten bij een bestaande praktijk in de private sector dat de inspanningen die instellingen binnen het kader van de Wwft verrichten, zoals het onderzoek naar de klant, ook ingezet kunnen worden voor de naleving van de Sanctiewet.

In de reactie is door respondenten inderdaad het belang onderstreept van aansluiting bij de Wwft en (toekomstige implementatiewetgeving van) Europese anti-witwasregelgeving.

Door een aantal respondenten is, in het licht van het bovenstaande, terecht gewezen op de samenhang met het, op dat moment in onderhandeling zijnde, Europese anti-witwaspakket (hierna: AML-pakket). Inmiddels is dit AML-pakket aangenomen en zal, gezien de raakvlakken met het nationale sanctiewettoezicht, in een apart wetsvoorstel (tweede tranche) nader uitgewerkt worden hoe dit toezicht zich zal verhouden tot het Europese kader. In ieder geval is het wenselijk om het huidige niveau van toezicht te borgen en tegelijkertijd aansluiting te zoeken bij het Europese kader zoals onderstreept is door respondenten. Het voornemen is daarbij om de verandermomenten voor instellingen onder deze kaders beperkt te houden door qua timing aan te sluiten bij de van toepassing wording van het AML-pakket in juli 2027.

Omdat het nog enige tijd duurt voordat het AML-pakket samen met de nationale aanvullende regels in werking treden, wordt in het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen voorgesteld om voor de tussentijd, dus de periode tussen aanneming van het wetsvoorstel en het van kracht worden van het pakket en de aanvullende regels, alleen de noodzakelijke wijzigingen aan te brengen aan het huidige sanctiewettoezicht op de bedrijfsvoering uit de Sanctiewet 1977. Daaronder worden twee zaken verstaan: de uitbreiding van het toezicht op bepaalde (juridische) beroepsgroepen waaronder advocaten, notarissen, belastingadviseurs (en administratiekantoren) en accountants en noodzakelijke wijzigingen om het bestaande toezicht op de bedrijfsvoering te versterken.

3. Meldingsplichten

Een ander punt van aandacht tijdens de preconsultatie betrof de diverse meldingsplichten in Europese en Nederlandse sanctieregelgeving en de effectiviteit van de huidige meldpunten, die

verspreid over meerdere publieke organisaties zijn. Respondenten is gevraagd naar de effectiviteit van de huidige meldpunten, het idee van het centraliseren van meldingen en in welke gevallen en onder welke omstandigheden een centraal meldpunt van meerwaarde zou kunnen zijn. Vrijwel alle respondenten zagen meerwaarde in een dergelijke centralisatie. De respondenten gaven daarbij aan dat centralisering van meldingen kan leiden tot effectievere naleving. De regering komt hieraan tegemoet en introduceert met het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen een Centraal Meldpunt Sanctienaleving.

4. Bestuursrechtelijke handhaving van sanctieschendingen

In het preconsultatiedocument is aangegeven dat de regering voornemens is om bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken voor bepaalde sanctieschendingen, naast de bestaande mogelijkheden om strafrechtelijk te handhaven. Daarbij is vermeld dat daarvoor een, zo veel als mogelijk, flexibel systeem zal worden gehanteerd dat rekening houdt met toekomstige sanctieregels. De respondenten hebben aangegeven positief te staan tegenover het regelen van bestuursrechtelijke handhaving, mits duidelijkheid bestaat over de specifieke regels. Eén respondent heeft gesuggereerd aansluiting te zoeken bij de regeling betreffende bestuursrechtelijke handhaving van naleving van de Wwft. Een andere respondent vroeg aandacht voor het voorstel voor een richtlijn van december 2022 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie (de richtlijn strafbaarstelling beperkende maatregelen). De regering heeft de gemaakte opmerkingen ter harte genomen en besteedt in de toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreider aandacht aan de verhouding tot de richtlijn strafbaarstelling beperkende maatregelen.

5. Beheer en bewind van (langdurig) bevroren tegoeden en economische middelen

Een aantal vragen in het preconsultatiedocument ging over het onderwerp beheer en bewind van langdurig bevroren tegoeden en economische middelen. Bijna alle respondenten geven aan positief te zijn over een dergelijk mechanisme. De respondenten hebben de behoefte geuit aan een uitgebreide toelichting op dit onderwerp, om zo eventuele onduidelijkheid in de praktijk zo veel als mogelijk weg te nemen. Dit zag met name ook op de mogelijke situaties waarin beheer en bewind ingesteld zou kunnen worden. De regering heeft geprobeerd daaraan tegemoet te komen, en tegelijkertijd benodigde ruimte gelaten voor flexibiliteit ten aanzien van toekomstige (nog onbekende) situaties. Ook zijn er als onderdeel van de preconsultatie enkele voorstellen gedaan, die naar het oordeel van de regering op Europees niveau thuis horen. Dit betreft bijvoorbeeld de suggestie de beheer- en bewindsystematiek in te zetten voor het eventueel gebruiken van bevroren tegoeden voor de wederopbouw van Oekraïne, evenals het helpen van (Nederlandse) entiteiten bij doorbreken van banden met gesanctioneerde partijen. Deze zijn daarom geen onderdeel van het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen. Allerlaatst is door verschillende respondenten gewezen op de mogelijke spanning tussen het stelsel van beheer en bewind en het eigendomsrecht. De regering heeft daar bijzondere aandacht voor gehad bij de verdere vormgeving van het wetsvoorstel.

6. Aantekeningen in registers

Ten slotte, is in het preconsultatiedocument aangegeven dat de regering voornemens is om de aantekenbevoegdheden die reeds bestaan in het kader van de Ruslandsancties te verankeren en uit te breiden naar een groter aantal registers. De regering heeft daarbij expliciet gevraagd of aantekeningen in registers in de optiek van respondenten een geschikt middel zijn om de publieke kenbaarheid van sanctiemaatregelen te vergroten, en of de geïdentificeerde openbare registers daarvoor voldoende uitputtend zijn. De meeste respondenten hebben aangegeven dat deze aantekeningen bijdragen aan de openbare kenbaarheid van internationale sanctiemaatregelen. Er zijn geen aanvullende openbare registers gesuggereerd. Wel werd door een aantal respondenten aandacht gevraagd voor de kaders, randvoorwaarden en aanverwante ontwikkelingen. De regering heeft daar in de toelichting aandacht aan besteed.

7. Vervolgtraject

Het voorstel is onder de titel 'Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen' in formele consultatie gegeven van 7 juni t/m 9 augustus 2024. Ondertussen worden ook uitvoeringstoetsen gedaan door de betrokken toezichthouders en uitvoeringsorganisaties. Het wetsvoorstel zal na het verwerken van de consultatiereacties worden voorgelegd voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Nadat de Afdeling advisering haar advies heeft uitgebracht zal het wetsvoorstel (tezamen met de reactie van de regering op dat advies) aan de Koning worden aangeboden om te worden ingediend bij de Tweede Kamer. Voor de planning kijkt u op www.wetgevingskalender.nl.