

Aan: Ministerie van Buitenlandse Zaken / Ministerie van Financiën
Van: Ellen Timmer, <https://ellentimmer.com/>
Datum: 15 augustus 2023

Betreft: **Preconsultatie Modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel**
<https://www.internetconsultatie.nl/sanctiestelsel/>

Geachte heren en dames,

Uit de berichtgeving in de media begrijp ik dat er in Nederland veel te weinig vermogen van gesanctioneerde personen bevroren wordt en dat de overige sanctiemaatregelen onvoldoende zouden worden nageleefd.

1. Vooraf: onderbouwing ontbreekt

In uw nota over wijziging van de sanctieregelgeving gaat u niet in op de vraag hoe het komt dat er te weinig vermogen bevroren wordt. U komt met voorstellen om het toezicht op bepaalde typen ondernemingen (zoals juridische beroepsbeoefenaren) uit te breiden, zonder te onderbouwen dat zij als totale groep een relevante rol spelen bij het faciliteren van sanctieontwijking.

Tot nu leidt de van het ministerie van Financiën afkomstige regelgeving inzake de bestrijding van criminaliteit door private ondernemingen, ook bekend als witwasbestrijding, bestrijding van terrorismefinanciering en naleving van sanctieregelgeving tot veel bureaucratie die zeer kostbaar is en weinig oplevert. Bovendien is er een grote groep ondernemingen - vooral uit het midden- en kleinbedrijf - die weinig begrijpen van de Wwft. Zo is het Bureau Financieel Toezicht nog steeds druk met voorlichting aan kleine boekhoudbedrijven over de Wwft, aangezien veel van die ondernemingen denken dat de Wwft iets voor 'accountants' is ¹.

Als u de rol van bepaalde ondernemingen bij criminaliteit (zoals niet-naleven van sancties) niet kunt onderbouwen, leidt het opleggen van extra regels tot hoge kosten bij betrokken ondernemingen, die niet gerechtvaardigd worden door de 'opbrengst'. Dat is iets wat uw ministeries zou moeten aanspreken.

Als jurist ken ik de juridische beroepsgroep behoorlijk goed. Het is mij bekend dat bankiers en journalisten denken dat de juristen die Wwft-plichtige diensten verrichten 'veel meer' zouden kunnen doen. Dat is sentiment, waarvan ik nergens heb gezien dat het ergens op gebaseerd is. Voor zover ik weet zijn er maar weinig juristen die Wwft-plichtige diensten verrichten die een relevante rol spelen in het omzeilen van de sanctieregelgeving. Als u de hele groep van Wwft-plichtige juristen verplicht tot allerlei 'maatregelen' (de bekende handboeken en andere bewijsstukken dat de wet wordt nageleefd), treft u een grote groep en veroorzaakt u hoge kosten, terwijl misschien maar een enkeling een relevante rol speelt.

Dit geldt mogelijk ook voor andere ondernemingsgroepen.

¹ <https://www.bureauft.nl/2023/07/25/resultaten-enquete-naleving-wwft-door-administratiekantoren/>

Verder ben ik de mening toegedaan dat uw ministeries te snel ondernemingen die niet rechtstreeks bij betalingsverkeer betrokken zijn (zoals juristen die geen notaris zijn) in het verdachtenbankje plaatst als ondernemingen die *"een hoger risico lopen op het schenden van de geldende sanctiemaatregelen en het faciliteren daarvan"*, waarop dan het onvermijdelijke *"en daarom hun bedrijfsvoering moeten inrichten om dit risico te beheersen"* volgt (waarbij het ministerie van Financiën inspiratiebron is). Zo wordt verhuld dat u dat u geen oplossing heeft en daarom de witwasbestrijdingsconcepten kopieert.

In plaats van het verkondigen van de bekende compliance mantra's, adviseer ik uw ministerie out-of-the-box te gaan denken en te kiezen voor een aanpak die praktisch is en gericht op de praktische mogelijkheden van de verschillende partijen in het bedrijfsleven.

2. Wat ontbreekt

In het memorandum ontbreken belangrijke onderwerpen.

Focus op gesanctioneerde personen

Het valt op dat in het memorandum hoofdzakelijk aandacht wordt besteed aan het opsporen van gesanctioneerde personen en het bevriezen van vermogen, terwijl de sanctieregelgeving veel meer omvat. Dit is een onjuiste aanpak.

Als wordt gestreefd naar betere uitvoering van de sanctieregelgeving, zal het gehele terrein moeten worden bestreken.

Voorlichting

In het memorandum is geen aandacht voor de rol van de overheid, die te weinig doet aan voorlichting en ook geen database biedt met sanctieregelgevingsinformatie. De voorlichting is versnipperd over meerdere ministeries en toezichthouders, die er soms ook verschillende opvattingen op nahouden.

Naar mijn mening heeft het prioriteit dat de activiteiten op het gebied van sanctieregelgeving binnen de overheid worden gecentraliseerd.

3. Uw vragen

Vraag 1.

Behoeft de lijst van partijen die onder Wwft-toezicht vallen en die het kabinet nu voor ogen heeft, uitbreiding of juist inperking? Dit gelet op i) de functie die de desbetreffende partijen in het economisch verkeer hebben en ii) het risico op het schenden van sanctiemaatregelen of het faciliteren daarvan.

Uw vraag is er een naar het sentiment. Regelgeving hoort niet op sentiment worden gebaseerd, ook niet op het sentiment van de beroeps- en brancheorganisaties die aan deze consultatie zullen deelnemen, zie mijn opmerking onder 1.

Mijn antwoord op uw vraag:

er is geen reden om extra ondernemingen onder specifiek sanctieregelgevingstoezicht te brengen, tenzij er bewijsbaar voordeel is te verwachten.

Toelichting:

de Wwft-plichtige ondernemingen die nu geen eigen sanctieregelgevingstoezicht kennen, zijn van zeer beperkte relevantie voor de naleving van de sanctieregelgeving en bij een groot deel van hen ontbreken de vaardigheden om überhaupt te begrijpen waar het bij die regelgeving over gaat.

Voorbeeld: de praktijk leert dat de Wwft te moeilijk is voor de meeste makelaars. Als zij aan extra sanctieregelgevingstoezicht zouden worden onderworpen, zou dat nauwelijks effect sorteren. Zij zullen ten behoeve van de naleving handboeken e.d. kopen (zoals nu voor de Wwft-naleving gebeurt) maar inhoudelijk valt van hen niets te verwachten.

De kwaal van de Wwft-plichtige ondernemingen is nu al dat er een groot aantal ondernemingen tussen zitten die weinig kunnen met de aan hen toebedeelde misdaadbestrijdingstaken.

Ik loop de lijst even door:

Belastingadviseurs, advocaten, notarissen, (overige) juridische beroepsgroepen

Juristen die Wwft-plichtige diensten verrichten, zoals advocaten, hebben voor zover mij bekend nauwelijks voor de sanctieregelgeving relevante activiteiten. Extra regelgeving lijkt me daarom overbodig. Bij advocaten is het voldoende dat het Wwft-toezicht op de grote advocatenkantoren (50 of meer advocaten) wordt verscherpt. Een generieke maatregel is niet nodig.

Ook voor notarissen is dat niet nodig, ook al spelen zij een andere rol, omdat zij betalingsverkeer verzorgen. Het eigen systeem van toezicht notarissen zou voldoende moeten zijn.

Accountants

Verzorgen geen betalingsverkeer voor hun klanten en kennen al eigen regelgeving. Er is geen reden voor aanvullend sanctieregelgevingstoezicht.

Adres- of postadresverstrekkers

Deze ondernemingen zien geen transacties en hebben onvoldoende kennis om een rol te kunnen spelen bij de sanctieregelgevingsnaleving.

Kopers of verkopers van goederen / bemiddelaars bij de totstandkoming van overeenkomsten in zake voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen of metalen / exploitanten van kansspelen / taxateurs / pandhuizen

Hoewel deze ondernemingen met gesanctioneerde personen te maken kunnen krijgen, is het de vraag of extra sanctieregelgevingstoezicht veel effect gaat sorteren. Voor deze

groep is een toegankelijke database met gesanctioneerde personen nuttig, daar kan ook aandacht aan worden gegeven.

Aanbieders cryptodiensten

De trend is dat zij hetzelfde worden behandeld als financiële ondernemingen. Ik kan niet beoordelen of extra toezicht nuttig is.

Vraag 2.

Hoe beoordeelt u de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de artikelen 1 t/m 3 over de administratieve organisatie en interne controle?

Mijn antwoord op uw vraag:

Negatief. Het heeft geen enkele zin.

Toelichting:

Het zijn dezelfde voorschriften als gelden in de witwasbestrijding. Deze voorschriften leiden - net als in de witwasbestrijding - tot kostbare compliance-toneelstukjes, waaraan de compliance industrie goed geld verdient, maar waarmee de samenleving niets opschiet.

Zoals u weet hebben dit soort regels geen enkele zin voor ondernemingen uit het midden- en kleinbedrijf. Zelfs het grootbedrijf (de banken) krijgt het al niet voor elkaar.

Artikel 1: onuitvoerbaar voor de meeste ondernemingen. Niemand weet welke maatregelen werken. Het vaststellen en beoordelen van risico's is niet mogelijk. Het vastleggen kost veel tijd en levert niets op. Ontheffingen worden nooit verleend.

Artikel 2: onuitvoerbaar voor de meeste ondernemingen. U voedt illusies met uw 'gedraglijnen, procedures en maatregelen', het updaten, goedkeuren en effectief toepassen.

Artikel 3: zinloos, aangezien het niet werkt. Het leidt alleen tot compliance-toneelstukjes.

Vraag 3.

Acht u de onderdelen waar de opleiding op moet zien, in artikel 4, toereikend?

Mijn antwoord op uw vraag:

Ik adviseer u het artikel te laten vervallen. De sanctieregelgeving is zo onbegrijpelijk en zo snel veranderend dat opleiding niet mogelijk is. Het is aan te bevelen de voorlichting sterk te verbeteren en te zorgen voor een goede database met gesanctioneerde personen en sanctieregelgevingsinformatie.

Vraag 4.

In het licht van artikel 5 betreffende het cliëntenonderzoek. Hoe beoordeelt u het:

- a) zoveel als mogelijk aansluiten bij het Wwft-cliëntenonderzoek?*
- b) overnemen van de identificatie en verificatieverplichtingen zoals die gelden in de Wwft?*
- c) uitoefenen van een voortdurende controle, in het tweede lid, onderdeel d?*
- d) opnemen van het onderzoek naar de incidentele transactie in het derde lid, onderdeel b? Zou het wenselijk zijn om hier een (ander) drempelbedrag te hanteren dan in de Wwft, zo ja welk?*

Mijn antwoord op uw vraag:

Artikel 5 dient te vervallen aangezien het Wwft-cliëntenonderzoek op andere onderwerpen betrekking heeft. Terwijl in de Wwft onderzoek wordt gedaan naar de cliënt en (als het geen natuurlijke persoon is) naar de uiteindelijk belanghebbende in de zin van de Wwft, dient een eventueel onderzoek inzake de sanctieregelgeving volledig anders te worden ingericht.

De hier gekozen aanpak is daarom onjuist. Het is zeer onverstandig om de Wwft over te schrijven, zeker nu het systeem van de Wwft, zoals ontworpen door FATF en verplicht gesteld door Europa, ernstige gebreken bevat.

Bij de naleving van de sanctieregelgeving dient naar twee aspecten te worden gekeken:

[a] staat de relatie op de sanctielijst;

[b] is mogelijk sprake van andere relevante gesanctioneerde handelingen (zoals levering van bepaalde producten aan Russische afnemers, het aan hen lenen en dergelijke).

Ad [a] Het begrip 'relatie' omvat zowel de cliënt, als diens vertegenwoordiger, als diverse andere natuurlijke personen en rechtspersonen. De focus op 'de cliënt' is dus onjuist.

Ad [b] Dit is het moeilijkste deel van de sanctieregelgeving. Mij lijkt dat er eerst maar eens wetenschappelijk onderzoek moet worden gedaan, om te zien op welke manier het kan vereenvoudigd tot de hapklare brokken die ondernemingen nodig hebben om de naleving te organiseren.

Dit artikel 5 stuurt ondernemingen het juridische bos in.

Vraag 5.

Hoe beoordeelt u artikel 6 over het screenen van cliënten m.b.t.:

- a) de uitvoerbaarheid en effectiviteit?*
- b) de frequentie van de screening van cliënten en het moment waarop dat zou moeten plaatsvinden?*
- c) de groep personen die gescreend zouden moeten worden, zijn dit de juiste (bij de cliënt betrokken) partijen?*

Mijn antwoord op uw vraag:

Artikel 6 is onleesbaar en voegt niets toe aan wat al in de Europese sanctieregelgeving is opgenomen. Voorts is onbegrijpelijk dat er in lid 1 en lid 2 wordt gesproken over het screenen "of er een overeenkomst is", terwijl de sanctieregelgeving veel meer inhoudt.

Tevens wordt een onjuiste indruk gewekt van de verplichtingen in de Europese sanctieregelgeving, die focust op 'relaties' en niet op de cliënt, diens vertegenwoordiger en de Wwft-ubo (die een andere is dan de uiteindelijk belanghebbende in de sanctieregelgeving).

De tekst van artikel 6 leidt tot een onjuiste toepassing van de sanctieregelgeving en dient daarom te worden vervangen door een bepaling die zich richt op onderzoek wie de relaties zijn en of de relaties gesanctioneerd zijn.

Wie die relaties zijn moet u niet aan de geconsulteerden vragen, zoals u nu doet in "*de groep personen die gescreend zouden moeten worden, zijn dit de juiste (bij de cliënt betrokken) partijen?*". Dat is iets wat de overheid juist moet aangeven en waarvoor goede en gedetailleerde toelichting, inclusief juridische onderbouwing, essentieel is.

Voorts ontbreekt in dit artikel de overige sanctieregelgeving (financierings- en exportverboden en dergelijke).

Vraag 6.

Achtergrond Naast onderzoek en screening van cliënten is het zeer wenselijk dat instellingen onderzoek en screening verrichten naar bij de cliënt betrokken relaties en deze partijen screenen indien er sprake is van een verhoogd risico op het schenden van sancties of het faciliteren daarvan.

Vraag 6.

In welke gevallen zouden instellingen naast hun cliënten ook onderzoek moeten verrichten naar andere bij de cliënt betrokken partijen? Wat zijn daarbij eventuele denkbare situaties en risicofactoren waarmee rekening gehouden zou moeten worden?

Mijn antwoord op uw vraag:

Zie de opmerkingen bij vraag 5. Deze vraag is onjuist.

Niemand weet wat de risicofactoren zijn, zeker de geconsulteerden niet. Een behoorlijke overheid hoort te zorgen voor uitvoerbare regelgeving en fatsoenlijke voorlichting.

Vraag 7.

Achtergrond Om inzicht te krijgen in de (mate van) naleving van sanctiemaatregelen en om inzicht te krijgen in de omvang van de bevroren tegoeden en economische middelen zijn er reeds meldplichten ingericht (zie ook overkoepelende vraag 9).

Vraag 7.

a) Welke verbeteringen ziet u ten aanzien van het huidige systeem van het melden van bevroren tegoeden en economische middelen?

b) Ziet u meerwaarde in het creëren van een grondslag voor instellingen onder sanctiewettoezicht om (op laagdrempelige wijze) signalen van omzeiling van sancties bij een aangewezen autoriteit te melden? Waarom wel/niet?

c) Zijn er andere zaken waarover gemeld zou moeten worden?

Mijn antwoord op uw vraag:

Dit lijkt me iets wat alleen relevant is voor financiële instellingen en eventueel trustkantoren. Of er van andere ondernemingen op dit terrein veel te verwachten is, acht ik twijfelachtig. U doet er beter aan zich te focussen op de partijen die in het betalingsverkeer actief zijn en andere ondernemingen er niet mee lastig te vallen.

Vraag 8.

Onder verwijzing naar artikel 9 betreffende uitbesteding:

- a) Hoe kijkt u aan tegen de mogelijkheden van het uitbesteden van werkzaamheden?*
- b) Welke mogelijke verruimingen en inperkingen zou u adviseren?*
- c) Hoe kijkt u naar beperkingen op het kunnen uitbesteden naar derden in landen waar sancties gelden of een hoog risico is op het overtreden van sancties?*

Mijn antwoord op uw vraag:

Dat uitbesteding kan plaats vinden onder toezicht van de Wwft-plichtige is naar mijn idee schone theorie. Datzelfde zal bij naleving van sanctieregelgeving gelden.

De huidige witwasbestrijdingspraktijk, waarin zaken wordt gedaan met grote Amerikaanse datahandelaren en techbedrijven riskant voor de grondrechten van burgers. Het is hoog tijd dat er wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan naar uitbesteding op grond van de witwasbestrijdingsregels en naar de uitvoeringspraktijk en het respecteren van grondrechten.

Wat mij betreft is er op dit moment geen reden om voor alle soorten ondernemingen toe te staan dat de naleving van de sanctieregelgeving wordt uitbesteed.

Vraag 9.

- a) Hoe kijkt u aan tegen de effectiviteit van de huidige meldsystemen?*
- b) Hoe kijkt u aan tegen het idee van het centraliseren van de meldplichten? In welke gevallen en onder welke omstandigheden zou een centraal meldpunt volgens u van meerwaarde zijn?*

Mijn antwoord op uw vraag:

Of de meldsystemen in de financiële sector goed werken, kan ik niet beoordelen. In algemene zin zou het goed zijn om binnen de Nederlandse overheid het onderwerp sanctieregelgeving te centraliseren, zie hiervoor onder 2.

Vraag 10.

Hoe kijkt u naar de mogelijkheid van het aanstellen van een beheerder/bewindvoerder bij rechtspersonen?

Mijn antwoord op uw vraag:

Dit is de verkeerde vraag. De vraag moet luiden: levert het feit dat een rechtspersoon gesanctioneerd is problemen op in de praktijk van de rechtspersoon en is het nuttig om boek 2 BW met oog daarop aan te vullen met bepalingen over:

- Het door de Ondernemingskamer aanwijzen van een tijdelijk bestuurder.
- Extra regelingen inzake de rol van de algemene vergadering en de door de algemene vergadering aangewezen directeur(en).
- Naleving door de rechtspersoon van basale verplichtingen (voeren boekhouding, maken jaarrekening, enz.).

Misschien is er wel een speciale wet inzake bevroren zaken en entiteiten nodig.

Bijlage III memorandum

Overigens vraagt u niet wat geconsulteerden vinden van bijlage III. Ik vind het een onvolwassen ontwerp en adviseer een nieuw ontwerp te maken dat beter op het burgerlijke recht aansluit en dat de grondrechten respecteert.

Voorbeeld: het criterium in artikel X 1 lid 1 is volstrekt vaag en zal tot willekeur leiden, het geldt voor alle ondernemingen in Nederland:

Indien naar het oordeel van Onze Minister [die het aangaat] de toepassing op een in Nederland gevestigde onderneming van een verplichting uit hoofde van een voor Nederland geldend verdrag of een voor Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, risico's op economische, fysieke of sociaalmaatschappelijke schade met inbegrip van de werkgelegenheid aan de Nederlandse samenleving of delen daarvan met zich meebrengt door nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit of continuïteit van de onderneming, kan Onze Minister [die het aangaat] een of meer personen aanwijzen met in ieder geval kennis en ervaring op het gebied van controle op naleving van voorschriften bij of krachtens deze wet, die opdrachten kan of kunnen verstrekken aan de onderneming.

Vraag 11.

Hoe kijkt u naar de mogelijkheid van het aanstellen van een beheerder/bewindvoerder bij rechtspersonen op eigen verzoek van de rechtspersoon?

Mijn antwoord op uw vraag:

Zie bij vraag 10.

Vraag 12.

Hoe kijkt u naar de mogelijkheid van het aanstellen beheerder/bewindvoerder bij registergoederen (bijv. vastgoed, vliegtuigen en vaartuigen)?

Mijn antwoord op uw vraag:

Deze vraag is te beperkt. Hier geldt hetzelfde als bij vragen 10 en 11: de vraag moet luiden welke problemen het bevroren van roerende en onroerende zaken oplevert en welke oplossing gecreëerd moet worden. Dat gaat niet alleen over de vraag wie de zaken beheert. Misschien is er wel een speciale wet inzake bevroren zaken en entiteiten nodig.

Vraag 13.

Hoe bezieet u de balans tussen enerzijds de versterking van de uitvoerbaarheid en effectiviteit van sancties via beheer en bewind en anderzijds de proportionaliteit van de inbreuk op het eigendomsrecht die deze systematiek met zich brengt?

Mijn antwoord op uw vraag:

De proportionaliteit van de Europese sanctiemaatregelen is niet iets wat op Nederlandse wetgevingsniveau ter discussie kan worden gesteld.

Als vermogensbestanddelen worden 'bevroren' ontstaat juridische onzekerheid. Het is aan te bevelen voorzieningen te treffen.

Vanwege de inbreuk op het eigendomsrecht is een adequate rechtsbescherming nodig. Die ontbreekt nu, zie hierna bij vraag 14.

Vraag 14.

Zijn aantekeningen in registers in uw optiek een geschikt middel om de publieke kenbaarheid van sanctiemaatregelen te vergroten? Heeft u ideeën voor een alternatief of aanvullend middel?

Mijn antwoord op uw vraag:

Deze vraag is niet juist gesteld, aangezien registers alleen geschikt zijn voor het registreren van personen en voor vermogensbestanddelen. Sanctiemaatregelen omvatten veel meer. Hier is sprake van kenbaarheid van het feit dat een persoon gesanctioneerd is of een vermogensbestanddeel bevroren.

Ik zie dat in bijlage IV een ontwerp is opgenomen, waar u geen vraag over stelt. Hierna enige opmerkingen:

Artikel Q is onleesbaar, met name de kernverplichting van lid 1, waarin gesproken wordt over 'een relatie', zonder dat is uitgewerkt wat daar onder wordt verstaan. Verder acht ik het onverstandig dat gesanctioneerde personen en bevroren vermogensbestanddelen op één hoop worden gegooid. Aan datzelfde euvel lijden de overige artikelen.

Rechtsbescherming

Aangezien de hier bedoelde registraties grote gevolgen hebben voor betrokkenen en voor de eigenaren van vermogensbestanddelen, hoort er ook een volwassen rechtsbescherming bij. Deze ontbreekt. Het is aan te bevelen om een regeling te treffen op grond waarvan de door de overheid genomen maatregelen getoetst kunnen worden en waarop niet alleen burgers die dure advocaten kunnen betalen beroep kunnen doen.

Vraag 15.

Zijn de nu geïdentificeerde registers voldoende uitputtend om de publieke kenbaarheid van sanctiemaatregelen te vergroten?

Mijn antwoord op uw vraag:

Zie mijn eerste opmerking bij vraag 14.

Bij registers gaat het om personen en vermogensbestanddelen. Personen worden geregistreerd in het handelsregister (rechtspersonen, personenvennootschappen en natuurlijke personen met een onderneming) en het BRP.

Sommige vermogensbestanddelen staan in registers, zo te zien passeren de belangrijkste registers de revue:

- handelsregister en ubo-registers;
- kadaster;
- register van ruimtevoorwerpen;
- kwekersrechtregister.

Wellicht kan nog aan andere registers worden gedacht zoals het octrooiregister.

4. Tot slot

Het preconsultatiememorandum lijkt te zijn ingegeven door sentimenten en de oplossing wordt gezocht in de mislukte concepten die voor de witwasbestrijding gelden. Naar mijn mening is uw ministerie op de verkeerde weg en zal de verbetering van de naleving van de sanctieregelgeving op een geheel andere wijze moeten worden vormgegeven.

Ik adviseer uw ministerie volledig opnieuw te beginnen met dit project en te kijken naar wat geleerd kan worden van de huidige praktijk, met name bij financiële instellingen.

Verder is het hoog tijd dat de voorlichting over de sanctieregelgeving sterk wordt verbeterd en dat de 'zoek het zelf maar uit' en 'huur de compliance industrie' mentaliteit wordt verlaten. Ook de versnippering van thema's over verschillende departementen en overheidstoezichthouders dient dringend te worden aangepakt.

Ik wens u daar succes mee.

Ellen Timmer,
15 augustus 2023

[https://ellentimmer.com/
ellen.timmer@freedom.nl](https://ellentimmer.com/ellen.timmer@freedom.nl)