

Reactie preconsultatie modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel

Aan Ministerie van Buitenlandse Zaken
Van The Dutch Fund and Asset Management Association (DUFAS)
Datum 24 augustus 2023
Onderwerp Preconsultatie modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel
Contactpersoon Manouk Fles, Manager Regulatory Affairs, email: mf@dufas.nl

DUFAS verwelkomt de gelegenheid om te reageren op het preconsultatiedocument van het ministerie van Buitenlandse Zaken over de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel.

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.

De leden van DUFAS kwalificeren als Wwft-instellingen. Tevens vallen de leden van DUFAS momenteel binnen de reikwijdte Sanctiewet. De toevoeging van andere Wwft-instellingen aan de reikwijdte raakt de leden van DUFAS dus niet in directe zin.

In het algemeen zijn wij van mening dat het goed is dat er partijen worden toegevoegd aan de lijst van instellingen die onder de sanctiewetgeving vallen, gezien het risico op het schenden van sanctiemaatregelen bij de partijen die nu nog niet onder de Sanctiewet vallen. Of de lijst zoals nu voorgesteld door het kabinet volledig is of ingeperkt moet worden, hebben wij op dit moment niet inhoudelijk beoordeeld.

Vraag 2

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

Wij begrijpen dat een instelling een inschatting moet maken van de risico's op het overtreden van sanctiemaatregelen dan wel het faciliteren daarvan, waaronder het risico op sanctie-omzeiling. Ook zijn wij het eens dat instellingen over procedures en maatregelen dienen te beschikken om de vastgestelde risico's te beperken en effectief te beheersen.

Wel zijn wij van mening dat er bij de Sanctiewet, anders dan bij de Wwft, minder vrijheid is om een eigen risico-afweging te maken. Instellingen dienen continu te detecteren of relaties voorkomen in sanctieregelingen, of dat diensten en transacties betrekking hebben op de sanctieregelingen. Ook dienen instellingen de toezichthouder onverwijld te (kunnen) informeren op grond van de Sanctiewet. Deze eisen kunnen niet risicogebaseerd worden ingevuld. In beginsel is het naleven van sanctiemaatregelen duidelijker: een (rechts)persoon of entiteit is wel of niet onderworpen aan sancties, en daar moet door de instelling naar gehandeld worden.

Waar momenteel vaak ruimte voor discussie is, is ten aanzien van het begrip van cliënt en/of relatie. Dit punt zal nader worden toegelicht onder vraag 5 van deze consultatiereactie.

Vraag 3

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

We zijn het ermee eens dat werknemers en dagelijks beleidsbepalers, voor zover relevant voor de uitoefening van hun taken, bekend zijn met de bepalingen van deze wet. De risicogebaseerde benadering in dit artikel is zeer belangrijk; voor sommige functies is een opleiding in het geheel niet van belang, voor sommige functies binnen een instelling is het belangrijk dat de werknemer kennis heeft van de wettelijke bepalingen, en voor andere functies dat de werknemer daadwerkelijk in staat is om overtredingen van de sanctiemaatregelen te identificeren. Het begrip 'opleiding' zou daarom ook ruim gezien moeten worden: er kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van een awareness-sessie.

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?*

Allereerst merken wij graag op dat een duidelijke definitie van het begrip 'cliënt' ontbreekt in het wetsvoorstel. Gelet op het doel van de (huidige) Sanctiewet, de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 (RtSw) en de huidige AFM Leidraad Wwft en Sw is de definitie van 'relatie' breder dan de definitie van 'cliënt' zoals bedoeld in de Wwft. Daarnaast bestaat er ook onder de huidige wetgeving in voorkomende gevallen discussie over de reikwijdte van de definitie 'relatie'. Wij pleiten daarom voor een duidelijk afgebakende definitie. Ook indien beoogd wordt om een onderscheid te maken tussen cliënten en relaties, is deze afbakening belangrijk.

Ook ontbreekt in het voorstel een definitie van de 'uiteindelijk belanghebbende'. Gezien de aansluiting bij de Wwft is het aannemelijk dat hier bedoeld is om aan te sluiten bij het UBO-begrip van de Wwft, in het geval van een rechtspersoon kort gezegd iedere natuurlijke persoon die een economisch belang van meer dan 25% bij een organisatie heeft. DNB heeft echter recent de vraag of minderheidsaandeelhouders ook gescreend dienen te worden aan de Europese Commissie voorgelegd. Het is daarom van belang dat ook hier de reikwijdte goed wordt afgebakend.

Hoewel het wenselijk is om aan te sluiten bij een bestaande wettelijke verplichting om zo efficiëntie te bewerkstelligen, vragen wij ons af of in dit geval het aansluiten bij (de bewoording van) de huidige verplichtingen van de Wwft wenselijk is. Dit hangt niet alleen samen met de vraag of de gebruikte definities en daarmee de reikwijdte van de Wwft en de Sanctiewet gelijk zijn, maar hangt ook samen met het gegeven dat op Europees niveau momenteel wordt gesproken over het AML package. De AMLR zal op termijn de Wwft grotendeels vervangen, en onzeker is hoe de exacte verplichtingen op het gebied van AML eruit zullen zien. Overigens lijkt het AML-package het aan de lidstaten zelf over te laten hoe om te gaan met identificatie van UBO's in geval van trusts en vergelijkbare juridische constructies. In dat kader herhalen wij ook graag de eerder door DUFAS geuite standpunten ten aanzien van het vaststellen van de UBO van een fonds voor gemene rekening, namelijk dat een fonds

voor gemene rekening zou niet moeten worden gezien als een 'soortgelijke juridische constructie' als 'een constructie met een soortgelijke structuur en functie als een trust'.¹

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?

Eerdere opmerkingen over het belang van duidelijk afgebakende definities zijn ook hier van toepassing. Ondanks dat in de toelichting is aangegeven dat het voorgestelde artikel 6 lid 1 betrekking heeft op alleen cliënten, lijkt het verder te reiken dan alleen cliënten. Niet geheel duidelijk is wat wordt bedoeld met 'met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen'. Ook onder de huidige wetgeving is niet altijd duidelijk welke partijen in scope dienen te zijn van de screening en hoe ver in de keten gekeken moet worden.

Het voorgestelde lid 2 zorgt (mits de gebruikte definities duidelijk zijn) voor duidelijkheid omtrent de personen/entiteiten die gescreend dienen te worden, in het geval de onderdelen van het lid van toepassing zijn.

In het voorstel is opgenomen dat de screening doorlopend dient plaats te vinden en de frequentie door de instelling risicogebaseerd kan worden bepaald. Per algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden vastgesteld ten aanzien van de frequentie en de vastlegging daarvan. In beginsel geeft het artikel al duidelijk aan op welke momenten ten minste gescreend moet worden (doorlopend en in geval van cliëntonderzoek), waardoor een delegatiebepaling overbodig is. Naast de reeds voorgeschreven momenten van screening zou de frequentie een risico-afweging van de instelling zelf moeten zijn.

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?

Dit is een lastig punt, omdat instelling niet altijd kennis (kunnen) hebben van andere bij de cliënt betrokken partijen. Instellingen zijn gebaat bij een duidelijke afbakening van de verplichtingen en de betrokkenen die gescreend dienen te worden.

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?

¹ <https://dufas.nl/standpunten-en-publicaties/consultatie-i-implementationbesluit-registratie-ubos-van-trusts-en-soortgelijke-juridische-constructies/>

Waar fonds- en vermogensbeheerders in het huidige systeem vaak tegen aan lopen, is de keten van betrokken dienstverleners, met ieder hun eigen verplichtingen. Zo hebben bijvoorbeeld in het geval van een pensioenfonds zowel de fondsbeheerder, de pensioenuitvoerder en de broker(s) hun verplichting tot screening en melding, wat in de praktijk tot de nodige vragen kan leiden. Graag bieden wij aan om hierover met het ministerie in gesprek te gaan, om meer inzicht te geven in de vraagstukken die specifiek in deze sector/bij de leden van DUFAS spelen.

Signalen van omzeilingen van sancties zouden gemeld moeten kunnen worden, echter dient er geen aanvullende verplichting te worden gecreëerd of te ontstaan, anders dan het onderzoek dat op basis van de Sanctiewet al moet worden uitgevoerd. Ook zou het ontbreken van dergelijke meldingen er niet toe moeten leiden dat autoriteiten daaruit concluderen dat de screening bij instellingen niet voldoende is.

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 verruiming 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?*

De leden van DUFAS zijn voorstander van het kunnen uitbesteden van werkzaamheden, gezien de vele voordelen dit met zich mee kan brengen. Zolang een instelling kan voldoen aan haar wettelijke verplichtingen, zouden er weinig beperkingen aan de uitbestedingen moeten worden opgelegd.

Eventuele beperkingen ten aanzien van het uitbesteden van werkzaamheden zouden in ieder geval niet van toepassing moeten zijn op uitbestedingen binnen de groep.

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?*

Een gecentraliseerd meldpunt zou meerwaarde kunnen bieden als het zou betekenen dat instellingen alleen bij het centrale meldpunt hoeven te melden, en niet ook nog bij individuele autoriteiten (geen dubbelingen van meldplichten). Alleen dan wordt het melden doelmatiger en efficiënter.

Vraag 10

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

In beginsel hebben wij geen bezwaar tegen de mogelijkheid van het aanstellen van een beheerder/bewindvoerder bij een rechtspersoon. Wel brengt het aanstellen van een beheerder/bewindvoerder (met de voorgestelde formulering) de nodige onzekerheid met zich mee, aangezien het aan het oordeel van Onze Minister is om een dergelijk besluit te nemen, en er verder

geen concrete criteria zijn opgenomen in het artikel. Dit is ook relevant voor instellingen die een zakelijke relatie hebben met de onderneming die onder bewind/beheer komt te staan.

Verder hebben wij momenteel geen concrete opmerkingen.

Vraag 11

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

Wij hebben momenteel geen concrete opmerkingen.

Vraag 12

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

Wij hebben momenteel geen concrete opmerkingen.

Vraag 13

Hoe beziet 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?

Wij hebben momenteel geen concrete opmerkingen.

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?

Ja, aantekeningen in registers zorgen voor meer publieke kenbaarheid van sanctiemaatregelen. Echter, om een daadwerkelijke meerwaarde te bieden, dienen partijen die het register raadplegen (uitsluitend) te kunnen vertrouwen op de aantekeningen in het register, zonder daarnaast ook een eigen onderzoekplicht te hebben naar de juistheid van de aantekening. Het kunnen plaatsen van de aantekening is nu geformuleerd als een bevoegdheid, maar zou als een verplichting moeten worden geformuleerd, zodat derden erop kunnen vertrouwen dat de informatie in het register volledig en juist is.

Vraag 15

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

Wij hebben momenteel geen concrete opmerkingen.

DUFAS: Dutch Fund and Asset Management Association

Sinds 2003 zet DUFAS zich in voor een gezonde vermogensbeheersector in Nederland. DUFAS telt ruim 50 leden: van grote assetmanagers die de Nederlandse pensioen- en verzekeringsvermogens beleggen tot kleinere, specialistische vermogensbeheerders. DUFAS vergroot het bewustzijn van de maatschappelijke relevantie van beleggen, helpt mee aan het ontwikkelen van sectorstandaarden en vertegenwoordigt de sector bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving. Daarnaast zet DUFAS zich in voor één Europese markt met gelijke regelgeving.

Meer informatie

Wil je reageren, of heb je vragen? We horen graag van je. Je kunt mailen naar Manouk Fles, manager regulatory affairs, mf@dufas.nl