

PRECONSULTATIEREACTIE

Reactie van de Nederlandse Vereniging van Banken op de preconsultatie Modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel

Datum: 24 augustus 2023

Inleiding

De Nederlandse Vereniging van Banken (hierna: NVB) heeft met belangstelling kennisgenomen van de preconsultatie Modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel. Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren.

Banken zijn positief over het voornemen om de Sanctiewet (hierna: Sw) en aanpalende wet- en regelgeving aan te passen. Als gevolg van de Russische oorlog tegen Oekraïne is het gebruik van het sanctie-instrument toegenomen. De afgelopen periode hebben de verschillende Europese sanctiepakketten en -maatregelen elkaar in hoog tempo opgevolgd. Het effectief inrichten van deze pakketten en maatregelen vraagt veel van de overheid, toezichhouders en marktpartijen. De Nederlandse banken zijn volledig geïmmiteerd aan het adequaat uitvoeren van sancties, maar zien mogelijkheden voor het verbeteren van effectiviteit en uitvoerbaarheid. Het moderniseren van de Sw uit 1977 en aanpalende wet- en regelgeving draagt daaraan bij.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de wens om te komen tot een duurzame, effectieve en uitvoerbare Sw en vraagt om inbreng op diverse thema's. Hieronder kaarten we eerst een aantal belangrijke algemene aandachtspunten aan, om vervolgens te reageren op de gestelde preconsultatievragen.

1. Algemene aandachtspunten

a) Heldere definities voor onder andere de begrippen 'cliënt' en 'relatie'

Voor de modernisering van het sanctiestelsel wordt op diverse punten aansluiting gezocht bij de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft). Banken staan hier positief tegenover. Daarbij willen we het belang onderstrepen van duidelijkheid en consistentie ten aanzien van de gehanteerde begrippen en bepalingen in de Sw en de Wwft. Een voorbeeld is het begrip 'relatie' gedefinieerd in de Regeling toezicht Sanctiewet (hierna: RtSw) wat ruimer is geformuleerd dan de definitie van 'cliënt' in de Wwft. Een adequate en consistente uitvoering van de beheersmaatregelen vraagt concrete verduidelijking van deze begrippen. Het brede 'relatie' begrip is in de RtSw gedefinieerd als: een ieder die betrokken is bij een financiële dienst of een financiële transactie. De verplichting tot sanctienaleving strekt dus verder dan de betrokken partijen bij het cliëntenonderzoek in het kader van de Wwft.

De NVB stelt voor een artikel op te nemen met minimaal de volgende definities: klant, relatie, belanghebbende, transactie en producten van de klant. Banken hebben behoefte aan concrete kaders bij de uitvoering van hun verplichtingen. Om de Sw efficiënt en toekomstbestendig in te richten, is het van belang dat de definities en praktische uitvoering van de Sw zoveel mogelijk aansluiten bij zowel de Europese AML wetgeving (AMLR, AMLD6) als de Wwft.

b) Europese harmonisatie

De Sw is een Nederlandse wet, maar wij willen graag het belang van Europese harmonisatie benadrukken. Daarom brengen we een drietal verbeterpunten onder de aandacht voor harmonisatie.

- In de eerste plaats door de nieuwe Sw aan te laten sluiten bij de aanstaande wijzigingen in de AMLR en AMLRD6. Dit Europese wetgevingstraject is nog niet definitief, maar de beoogde wijzigingen zijn van invloed op het Nederlandse sanctiestelsel. Bijvoorbeeld door het opnemen van sanctienaleving in de AMLR en de bepaling van de UBO-definitie (inclusief threshold).
- Als tweede de mogelijkheid om in de nationale wetgeving aan te sluiten bij de wetgevings- en uitvoeringspraktijk van andere Europese landen. Hierbij benoemen we nogmaals het brede relatiebegrip uit de RtSw. Nederland is met de huidige ruime definitie een uitzondering ten opzichte van andere Europese landen.
- Het derde element betreft het feit dat artikel 5 (cliëntenonderzoek) in het voorstel voor de nieuwe Sw zich richt op zakelijke relaties en incidentele transacties in en vanuit Nederland. Hiermee bestaat het risico dat een instelling bepaalde activiteiten zou kunnen verplaatsen naar zustermaatschappijen of branches naar landen waar de bepalingen uit de Sw niet van toepassing zijn. Wij adviseren daarom de nationale wetgeving zoveel mogelijk aan te laten sluiten op - in ieder geval - de nationale sanctiewetgeving in andere Europese landen.

c) Alle verplichtingen opnemen in wetgeving

Een effectieve en uitvoerbare Sw is gebaat bij toegankelijke wet- en regelgeving met een heldere toelichting. Dit houdt onder andere in dat alle verplichtingen die verband houden met sanctienaleving, expliciet zijn opgenomen in wetgeving. Naast duidelijkheid ten aanzien van alle gehanteerde begrippen, geldt dit ook voor de *due diligence* verplichtingen en tot hoever deze strekken. Voorbeelden hiervan zijn.

- Hoe verhoudt zich artikel 3 lid 2b van de Wwft tot de 50% eigendom- en zeggenschapsregel van de Sw?
- Hoe verhoudt zich het begrip 'relatie' zoals gedefinieerd in de Sw zich tot het cliëntenonderzoek van artikel 3 in de Wwft?
- Hoe ver dient een instelling te gaan om 'inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de client'? Daarbij staat in de Wwft de risicogebaseerde benadering centraal - 'meer waar nodig, minder waar het kan'.

d) Centrale en eenduidige informatievoorziening

Het Nederlandse sanctiestelsel is versnipperd, waarbij sanctiebevoegdheden verdeeld zijn over verschillende ministeries en instanties. Dit leidt tot versnipperde en onvolledige overheidsinformatie naar partijen die onder de Sw vallen. Wij wijzen op het belang van een centrale, eenduidige en complete informatievoorziening.

Bij de Rusland-sancties is informatie over de meldingsplichten, op verschillende manieren door de overheid gedistribueerd - zoals in leidraden, maar ook met losse e-mails van de toezichthouder aan individuele marktpartijen. De nieuwe Sw zou duidelijkheid moeten scheppen aan alle partijen en een gelijk speelveld borgen.

2. Reactie preconsultatievragen

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.**

Reactie NVB

De NVB stelt voor om de lijst met partijen die onder het bereik van de Sw vallen, uit te breiden met de volgende functies/beroepsgroepen:

- transporteurs, expediteurs en bedrijven die certificaten afgeven voor de import en export van goederen en bedrijven die de import en export namens de ondernemers faciliteren (logistieke dienstverleners);
- producenten van voertuigen, schepen en kunstvoorwerpen (zie 4j & 4k);
- handelaren in grondstoffen (zogenaamde commodity traders).

Overige opmerkingen

- Duidelijke afstemming tussen de Sw en de Wwft is essentieel, zoals ook toegelicht bij het algemene aandachtspunt onder a).
- Het verdient aanbeveling om helderheid te verschaffen over de verplichtingen van instellingen die onder de Sw vallen, zoals de minimaal vereiste onderzoeksplicht ten aanzien van goederen en eindgebruik(er), waarbij proportionaliteit en risicorelevantie cruciaal zijn.

Vraag 2

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

Reactie NVB

De NVB adviseert ten aanzien van artikel 1 t/m 3 om meer duiding en context te geven wanneer maatregelen in verhouding staan tot de aard en omvang van een instelling. Voor alle drie de artikelen geldt dat we deze in beginsel niet als onuitvoerbaar beschouwen, mits de juridische interpretatie en praktische toepassingen van de artikelen ruimte bieden voor de nuance van de risicogebaseerde benadering.

Ten aanzien van artikel 3 vragen wij het ministerie te duiden wat het aanstellen van personen met de verantwoordelijkheid voor het naleven van sancties betekent voor de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van deze personen.

Vraag 3

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

Reactie NVB

Wij beschouwen dit artikel, waarvoor aansluiting is gezocht bij de Wwft, als toereikend. Voor instellingen die zowel onder de Sw als de Wwft vallen - zoals banken - is het van belang dat de wettekst in beide wetten (Wwft en Sw) identiek is.

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?

Reactie NVB

- a) Wij beoordelen het als positief dat de nieuwe SW zoveel als mogelijk aansluit bij het Wwft-clëntenonderzoek. In verband met de bredere scope van de Sw begrijpen wij het belang van het opnemen van dit artikel. Hierbij willen wij opnieuw benadrukken dat het voor partijen die onder beide wetten vallen belangrijk is dat deze wetteksten eensluidend zijn (zie algemene aandachtspunt a)). Een alternatief zou kunnen zijn om in de Sw te verwijzen naar de toepasselijke artikelen in de AML-wetgeving (AMLR/AMLD6, Wwft).
- b) Wij zijn er voorstander van om de identificatie en verificatieverplichtingen in de Sw en Wwft op elkaar aan te laten sluiten.
- c) Banken voeren reeds voortdurende controle uit. Om die reden hier geen specifieke reactie.
- d) De risicogebaseerde benadering staat centraal in het klantonderzoek. Ook met betrekking tot sancties is dit afhankelijk van de specifieke risico-indicatoren in een case, zoals bijvoorbeeld de sector waarin de klant actief is. Het invoeren van een drempelbedrag voor incidentele transacties sluit aan bij de Wwft. Waarbij we opmerken dat het hanteren van een drempelbedrag ook consequenties zou kunnen hebben voor detectie van risico's.

Overige opmerkingen

- Artikel 5 lid 3 heeft betrekking op incidentele transacties en zakelijke relaties in en vanuit Nederland. Wat betekent dit voor een instelling met een vestiging in Nederland en bijvoorbeeld Duitsland? Zou het betekenen dat een instelling geen cliëntenonderzoek hoeft uit te voeren wanneer er een transactie vanuit Duitsland wordt uitgevoerd of een zakelijke relatie vanuit Duitsland is aangegaan? Zie hiervoor ook onze algemene opmerking onder b).
- Meer concrete toelichting bij artikel 5 is wenselijk, met name gericht op de voortdurende controle, de producten van de klant en de uiteindelijke bestemming van de producten.

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

Reactie NVB

- a) Wij beoordelen dit artikel in beginsel als uitvoerbaar, maar hebben nog enkele opmerkingen over de voorgestelde tekst. Het artikel refereert aan '...een overeenkomst tussen...', dit zou opgevat kunnen worden als een contract. Duidelijker zou kunnen zijn: "Een instelling screent of op de relatie een verdrag, een besluit etc, van toepassing is."

Met de huidige formulering over bevroeringsmaatregelen vragen wij ons af of dit compleet is aangezien er ook andere sancties zijn (o.a. sector, deposito). In het artikel wordt alleen gerefereerd aan het screenen om personen of entiteiten te identificeren die onder bevroeringsmaatregelen vallen. Screening heeft ook tot doel om partijen die onder de sancties vallen, te identificeren.

In lid 1 worden 'verbonden personen' genoemd. Wij vragen het ministerie om precies te duiden wie het betreft. Daarnaast vallen bestuurders in artikel 6 onder 'natuurlijke persoon die de client vertegenwoordigt', deze worden echter niet uitdrukkelijk genoemd onder artikel 5 lid 2 sub a en b als te identificeren partijen in het klantonderzoek. Onze aanbeveling is om, ter verduidelijking, deze

twee artikelen met elkaar in overeenstemming te brengen.

- b) We verzoeken om nader te duiden wat wordt verstaan onder 'screening vindt doorlopend plaats'. Zie antwoorden onder a).

Verder willen wij opmerken dat naast de Europese sanctielijst, Nederland ook een nationale sanctielijst terrorisme hanteert.

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?

Reactie NVB

Ook voor het thema 'screenen van cliënten' is het van belang dat er meer duidelijkheid wordt geboden wordt over het begrip 'relatie' en welke partijen gescreend moeten worden. In de RtSw is de uitleg: een ieder die betrokken is bij een financiële dienst of financiële transactie. Onduidelijk is hoever deze definitie precies reikt. Hierbij valt te denken aan een transactie via handelaren of tussenpersonen waarbij geen sprake is van *red flags* of gesanctioneerde goederen of diensten. Vallen deze personen ook onder de screeningsverplichting? Wederom wijzen wij op het belang van eenduidige definities van onder andere klant, relatie en transactie.

Banken zijn op basis van de Wwft verplicht om diverse gegevensinformatie van zakelijke klanten op te slaan (zoals UBO, tekeningsbevoegde etc). Deze informatie wordt reeds gescreend. De NVB vraagt in dit kader duiding op de verschillende typen transacties.

Relevant in dit kader is dat de informatiepositie van banken het meest uitgebreid is voor hun klanten. Voor partijen gelieerd aan een klant geldt dat hoe groter de afstand met de bank, hoe beperkter de informatiepositie. Dit sluit niet uit dat het meerwaarde kan hebben om onderzoek te verrichten naar relevante derden. Factoren zoals geografie of sector kunnen de risicorelevantie en daarmee de mate van diepgang van het onderzoek bepalen.

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?**

Reactie NVB

- a) Banken zijn gebaat bij duidelijke kaders voor het doen van sanctiegerelateerde meldingen (voor financiële en economische sancties, omzeiling en rapportages m.b.t. het depositoverbod). Verbetering kan gerealiseerd worden door één loket, één toezichthouder en het gebruiksvriendelijk maken van het online meldingssysteem. Een concrete wens van banken is de mogelijkheid om verschillende transacties in één keer te melden. Wat effectiever en efficiënter is. De nieuwe wet zal duidelijker moeten omschrijven wanneer en waar (mogelijke en/of voorgenomen) partijen overtredingen van economische sancties moeten melden. Voor de inrichting hiervan stellen banken voor één competente autoriteit te creëren of aan te wijzen.
- b) In sommige gevallen is het moeilijk om omzeiling hard te maken en het melden van 'signalen' leidt dan tot veel administratie. Wij zijn er voorstander van om alleen te melden (bijvoorbeeld aan FIU-

NL) wanneer sanctieomzeiling niet kan worden uitgesloten. Dit is de facto al de huidige werkwijze bij banken.

- c) Door alle typen sancties (dus ook overtredingen van niet-financiële sancties, zoals bijvoorbeeld sectorale of economische sancties) op te nemen, is op één plek helder beschreven wat wel (en ook wat niet) gemeld moet worden. Met als doel eenduidige en consistente meldingen.

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?

Reactie NVB

De NVB stelt voor om op het gebied van outsourcing aan te sluiten bij de AMLR. Waarbij we ten aanzien van de Wwft de volgende opmerkingen maken.

- Volgens het voorstel mogen de werkzaamheden in paragrafen 3 en 4 worden uitbesteed. Dit leidt echter tot een discrepantie met de huidige Wwft, waarin op grond van artikel 10 lid 1 werkzaamheden in de zin van artikel 3 lid 2 onderdeel d (uitoefenen van voortdurende controle) uitbesteding niet is toegestaan. Dit vergt nadere afstemming.
- Verder mist de bepaling om de uitbestedings- of agentuurovereenkomst schriftelijk vast te leggen, zoals dat wel in de Wwft is bepaald.
- Gezien de risico's en gevolgen die gepaard gaan met het niet adequaat uitvoeren van screening, rijst de vraag welke waarborgen vereist zijn voor het uitbesteden van het (doorlopende) screeningproces.
- Graag nemen banken zo snel mogelijk kennis van de (concept)-AmvB zoals bedoeld in artikel 9 lid 5 van het voorstel om zo ook kennis te kunnen nemen van de vereisten.

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?

Reactie NVB

- a) Een centraal meldsysteem zal naar onze mening een goede verbeterstap zijn, wat bijdraagt aan de effectiviteit van de sanctienaleving. Onze verwachting is dat dit een groot deel van de huidige versnippering en onduidelijkheden over het melden, kan oplossen. Wij vinden de huidige meldsystemen van de overheid niet in alle gevallen effectief. Het is voor banken niet altijd duidelijk wat en waar zij moeten melden. Een centraal meldpunt biedt hiervoor een oplossing, waarbij het belangrijk is dat er heldere kaders komen voor meldingen. Evenals duidelijkheid ten aanzien van 'hoe' en 'door wie' een melding moet worden gedaan, zijn van belang.
- b) Het centraliseren van de meldplichten is wenselijk en biedt meer duidelijkheid en consistentie voor meldende instellingen. Zie hiervoor ook de reacties op vragen 7 en 9a.

Vraag 10

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

Reactie NVB

Wanneer er in voorkomende gevallen een beheerder of bewindvoerder wordt aangesteld, moeten banken volledig kunnen vertrouwen op het mandaat van die beheerder of bewindvoerder. Banken moeten er dan vanuit kunnen gaan dat de aangestelde persoon dit mandaat heeft en/of zelf ontheffingen regelt. Banken moeten gevrijwaard zijn van onderzoek en verwachten dat de overheid een rol speelt bij de aanwijzing van personen in dergelijke situaties. Een registratie daarvan in het Handelsregister biedt verschillende voordelen, zoals duidelijkheid, transparantie en efficiëntie.

Een mogelijk alternatief zou zijn om te werken met een autorisatie vanuit de overheid. Als uitzondering op de regel die de onderneming in kwestie nog wel tot target maakt van sanctionering met als voorwaarde dat de aangewezen beheerder of bewindvoerder de zogenoemde 'firewall' als afdoende bestendig en effectief heeft beoordeeld.

Wij begrijpen dat het aanstellen van een beheerder of bewindvoerder geen verandering brengt in de juridische eigendomssituatie en slechts ziet op de feitelijke controle en/of geldstromen. Dit zou in sommige gevallen tot een spanningsveld zou kunnen leiden. Zie ook de reactie op vraag 13.

Vraag 11

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

Reactie NVB

Zie de reactie op vraag 10.

Vraag 12

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

Reactie NVB

Zie de reactie op vraag 10.

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?

Reactie NVB

Eerder hebben we gerefereerd aan een mogelijk spanningsveld dat hierdoor kan ontstaan. Dit spanningsveld vraagt om een maatschappelijke discussie en politieke keuze. Zie de reactie op vraag 10.

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?

Reactie NVB

Registers zijn naar onze mening een geschikt middel om de kenbaarheid van sanctiemaatregelen te vergroten. Deze vorm van informatiedeling draaft bij aan een effectieve sanctienaleving. Voor het Handelsregister lijkt dit zeker wenselijk, wat betreft de overige registers hebben wij geen specifiek

commentaar. De effectiviteit van aantekeningen in registers is sterk afhankelijk van de kwaliteit en actualiteit van de aanwezige data. Tevens is van belang hoe de toegankelijkheid van deze registers wordt geregeld voor de Sw-plichtige partijen.

Vraag 15

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

Reactie NVB

Voor financiële instellingen, die met name gebruik maken van screeningsprocessen en -systemen voor de detectie van sanctiegerelateerde personen, entiteiten en transacties, kan een aantekening in bijvoorbeeld het Handelsregister fungeren als mogelijk verificatiemiddel. Voor andere markspelers is kenbaarheid via registers wellicht van primair belang.

Contactinformatie

Helène Erftemeijer
Sector Coordinator AML/CFT
M +31 651579171
E erftemeijer@nvb.nl
I www.nvb.nl