

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-20

Europese Raad

Nr. 864

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2014

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft uw Kamer met zijn brief van 7 maart jl. (Kamerstuk 21 501-20/21 501-02, nr. 840) geïnformeerd over de sanctiemaatregelen van de Europese Unie tegen bepaalde personen, in het licht van de situatie in Oekraïne. Op verzoek van uw Kamer informeer ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, hierbij nader met betrekking tot financiële transacties via Nederland door Oekraïense oligarchen.

Daartoe volgt hierna een overzicht van recente ontwikkelingen met betrekking tot de implementatie van het sanctieregime van de Europese Unie. Vervolgens zal ik ingaan op het wettelijk kader, met name de verhouding tussen sanctiewetgeving en reguliere wetgeving inzake het witwassen van geld.

Actuele situatie

Op 6 maart jl. zijn sancties van de Europese Unie van kracht geworden in verband met de situatie in Oekraïne.¹ Deze sancties, in de vorm van een verordening, hebben directe werking in alle lidstaten van de EU. De verordening is onder andere gericht op «het bevriezen en het recupereren van vermogensbestanddelen van personen die als verantwoordelijk geïdentificeerd zijn voor het verduisteren van Oekraïense overheidsmiddelen».

De bedoelde personen worden vermeld in de bijlage bij de Verordening. Na publicatie worden hun tegoeden en economische middelen per direct in de hele Europese Unie bevroren. Tegelijk werd het verbod van kracht om aan of ten behoeve van deze personen tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking te stellen. Deze sanctielijst van

¹ Verordening (EU) nr. 208/2014 van de Raad van 5 maart jl. betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in het licht van de situatie in Oekraïne.

oorspronkelijk 18 personen is op 14 april 2014 met vier personen uitgebreid.²

In een aparte verordening heeft de EU naderhand maatregelen genomen jegens personen verantwoordelijk voor acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.³ Deze sancties zijn van kracht geworden op 17 maart jl. Doel van deze verordening is druk uit te oefenen op die personen om hen te bewegen tot een gedragsverandering. Evenals onder het eerstgenoemde sanctieregime worden hiertoe tegoeden bevroren en een visabank ingesteld.

Nu de vraagstelling van uw Kamer ziet op financiële transacties via Nederland door Oekraïense oligarchen, zal ik hierna verder ingaan op het eerstbedoelde sanctieregime, dat mede is gericht op het recupereren van verduisterde Oekraïense overheidsmiddelen.

Al voor deze sancties van kracht werden heeft toezichthouder de Nederlandsche Bank (DNB), bij brief van 21 februari 2014, financiële instellingen omtrent de aangekondigde sanctiemaatregelen geïnformeerd zodat zij zich konden voorbereiden op onmiddellijke implementatie van de sanctiemaatregelen. Daarbij heeft DNB ook gewezen op de verplichtingen op grond van reguliere wetgeving tegen witwassen, mede om het belang te benadrukken van het voorkomen dat corruptiegelden zouden worden weggesluisd.

Sinds het van kracht worden van deze sancties zijn ook in Nederland bezittingen bevroren. Financiële instellingen hebben deze bevrozingen bij DNB gemeld, inclusief de betrokkenheid bij hun dienstverlening van personen op de EU sanctielijst. De geheimhoudingsbepalingen van de Sanctiewet 1977 laten niet toe hierover meer informatie te verschaffen. Evenmin kan ik ingaan op eventueel strafrechtelijk onderzoek.

Wel kan ik bevestigen dat Nederlandse autoriteiten en deskundigen actief betrokken zijn bij internationaal overleg gericht op teruggave van verduisterde Oekraïense overheidsmiddelen. Zo waren de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie, het Openbaar Ministerie, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland) vertegenwoordigd bij het Ukraine Forum on Asset Recovery in Londen op 28 en 29 april jl. Daarbij zijn operationele contacten gelegd om de samenwerking en gegevensuitwisseling, conform de geijkte procedures, te bespoedigen.

Recent is in de beantwoording van vragen van uw Kamer nader ingegaan op de rol van het Openbaar Ministerie en de FIU-Nederland bij de uitvoering van het onderhavige EU sanctieregime.⁴ Verder is de rol van ambassades bij voorlichting over het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat behandeld in een brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 8 april 2014.

² Uitvoeringsverordening (EU) nr. 381/2014 van de Raad van 14 april 2014 tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 208/2014 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in het licht van de situatie in Oekraïne.

³ Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nrs. 1403, 1444 en 1680.

Wettelijk kader

Het doel van de onderhavige sancties – recupereren van verduisterde Oekraïense overheidsmiddelen – overlapt met het doel van de reguliere witwaswetgeving. Hierna volgt een toelichting bij de verhouding tussen deze regelingen.

Sanctiewetgeving

Sancties in de vorm van een Europese verordening hebben rechtstreekse werking in alle lidstaten van de EU. De Sanctiewet 1977 en de Wet economische delicten voorzien in een nationaal kader voor bestuursrechtelijk toezicht en strafrechtelijke handhaving.

DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn toezichthouder voor de naleving door financiële instellingen van de sancties. Deze instellingen zijn verplicht om elke betrokkenheid bij hun dienstverlening van personen op de sanctielijst te melden aan hun toezichthouder. Deze meldingsplicht is te onderscheiden van de hierna te bespreken meldingsplicht inzake ongebruikelijke transacties op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft).

Zoals hiervoor beschreven strekken de sancties ertoe dat alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de in de bijlage bij de verordening genoemde personen in de hele EU worden bevroren. Bovendien is het verboden om aan of ten behoeve van deze personen tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking te stellen. Zo kunnen bankrekeningen op naam van die personen bevroren worden. Ook vennootschappen onder zeggenschap van zulke personen kunnen, inclusief hun bezittingen, onder de reikwijdte van bevroeringsmaatregelen vallen.

Witwaswetgeving

De EU sancties laten onverlet de toepasselijkheid van algemeen geldende wettelijke verplichtingen ter bestrijding van witwassen, waaronder het wegsluizen van corruptiegelden. Op grond van de Wwft en de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) zijn onder meer financiële instellingen verplicht cliënten en transacties te onderzoeken, met bijzondere aandacht voor personen met politieke of bestuurlijke posities en hun entourage. Transacties die zouden kunnen duiden op witwassen moeten zij melden aan de FIU-Nederland, die vervolgens zorgt voor doorgeleiding van deze transacties naar opsporingsdiensten. Opsporingsdiensten kunnen, indien sprake is van een verdenking van een strafbaar feit dat in Nederland is gepleegd, strafrechtelijk onderzoek instellen en beslag leggen op traceerbare tegoeden.

Deze meldingsplicht inzake ongebruikelijke transacties geldt ten aanzien van transacties die kunnen duiden op witwassen en is daarmee te onderscheiden van de hiervoor besproken meldingsplicht op grond van de sanctiewetgeving. Die laatste meldingsplicht ziet op alle dienstverlening waarbij een persoon op de sanctielijst is betrokken. Overlap is mogelijk: een transactie die duidt op witwassen en daarmee kwalificeert als ongebruikelijk kan later, als bijvoorbeeld de cliënt op de sanctielijst wordt geplaatst, ook onder de meldingsplicht van de sanctiewetgeving vallen. Andersom is denkbaar dat een instelling door plaatsing van een cliënt op de sanctielijst onderkent dat een eerdere transactie ongebruikelijk is: dit betekent immers dat de cliënt is «geïdentificeerd [als

verantwoordelijk] voor het verduisteren van Oekraïense overheidsmiddelen».

Over de bestrijding van witwassen vindt structureel afstemming plaats tussen de sector, financieel toezichthouders, FIU-Nederland en het Openbaar Ministerie. Die afstemming ziet sinds de inwerkingtreding van de EU sancties ook specifiek op de situatie in Oekraïne.

Zoals hiervoor beschreven, heeft DNB in haar communicatie met de financiële sector over de aangekondigde sancties tevens gewezen op de reguliere wetgeving tegen witwassen. Met het oog op de aangekondigde sancties en met name de overwegingen die daaraan ten grondslag lagen, was Oekraïne te beschouwen als een hoog risico land. Zodoende waren instellingen op grond van wetgeving tegen witwassen gehouden om ten aanzien van alle cliënten en transacties gerelateerd aan Oekraïne bijzondere zorgvuldigheid in acht te nemen en gespitst te zijn op een mogelijk ongebruikelijk karakter van transacties.

Toezicht op de naleving

De meeste financiële instellingen vallen voor sanctie- en witwaswetgeving onder toezicht van DNB. Daarbij kan DNB zo nodig handhavend optreden door het opleggen van een boete of een last onder dwangsom of het geven van een aanwijzing. Bij herhaaldelijke overtreding van de wet kan DNB uiteindelijk de vergunning van een instelling intrekken. DNB maakt daadwerkelijk gebruik van die bevoegdheden. Zo heeft recentelijk handhavend optreden ten aanzien van trustkantoren geleid tot vier gevallen van (vrijwillig) intrekken van de vergunning.⁵ Voorts kunnen overtredingen van sanctie- en witwasregelgeving een economisch delict opleveren, inzet van het strafrecht behoort dan tot de mogelijkheden.

Conclusie

Nederland voert de EU sancties nauwgezet uit. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van die sancties heeft DNB financiële instellingen gealerteerd op aangekondigde sancties en gewezen op het belang van naleving van witwaswetgeving. Dit heeft ertoe geleid dat transacties zijn gemeld en bezittingen zijn bevroren. Conform de doelstellingen van de sancties hebben deze acties uiteindelijk als doel vermogen veilig te stellen voor eventuele teruggave aan Oekraïne. Nederland zal zich in dit kader internationaal blijven inzetten voor het traceren en indien mogelijk teruggeven van middelen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

⁵ <http://www.dnb.nl/publicatie/publicaties-dnb/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-trustkantoren/nieuwsbrief-trustkantoren-april-2014/dnb306898.jsp>.