

Vergaderjaar 2001–2002

**28 251**

## **Wijziging van de Sanctiewet 1977 met het oog op de implementatie van internationale verplichtingen gericht op de bestrijding van terrorisme en uitbreiding van het toezicht op de naleving van financiële sanctiemaatregelen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### *§ 1. Inleiding*

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de Sanctiewet 1977 zodanig te wijzigen dat een volledige uitvoering van internationale sanctieregimes gericht op de bestrijding van terrorisme mogelijk is (zie § 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Voorts voorziet het voorstel in een uitbreiding van het instrumentarium dat de met het toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977 belaste instanties ten dienste staat bij het toezicht op maatregelen met betrekking tot het financieel verkeer (§ 3). Tot slot brengt het wetsvoorstel mee dat de strafmaat voor overtreding van de krachtens de Sanctiewet 1977 gestelde voorschriften wordt verhoogd en op gelijke voet wordt gesteld met de strafmaat voor overtreding van de In- en uitvoerwet ten aanzien van strategische goederen (§ 5). De vierde paragraaf van het algemeen deel van de memorie van toelichting bevat een uiteenzetting over de administratieve lasten en budgettaire consequenties.

##### *§ 2. Bestrijding van terrorisme*

De terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten hebben in internationaal en nationaal verband aanleiding gegeven tot het formuleren van stappen gericht op de preventie en bestrijding van terrorisme. In internationaal verband zijn deze stappen onder andere verankerd in VN resoluties, waaronder resolutie nr. 1373, en in Europese verordeningen<sup>1</sup>. Deze stappen omvatten mede maatregelen tegen de Taliban van Afghanistan en de daarmee gelieerde personen. Bij brief van 23 oktober<sup>2</sup> heeft de Minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd over bestaande en toekomstige verdragsverplichtingen op het gebied van terrorismebestrijding.

In nationaal verband heeft de Nederlandse regering in een Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid<sup>3</sup> een groot aantal maatregelen neergelegd. Deze maatregelen zijn zowel gericht op preventie en beveiliging als op de bevordering van de kans op een aanhouding en succesvolle vervolging ten aanzien van reeds gepleegde terroristische misdrijven. Het gaat daarbij niet slechts om de terroristische daden zelf, maar ook om daarop

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr 2062/2001 van 19 oktober 2001, Pb EG L 277; Verordening (EG) nr 2199/2001 van 12 november 2001, Pb EG L 295 en Verordening (EG) nr 2580/2001 van 27 december 2001, PbEG L 344.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 27 925, nr. 17.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 27 925, nr. 10.

gerichte andere handelingen, zoals witwasactiviteiten en andere – financiële – transacties die terroristische activiteiten kunnen faciliteren. Een van de instrumenten die Nederland ten dienste staan bij de uitvoering van internationale verplichtingen, aanbevelingen en afspraken op het terrein van de handhaving en het herstel van de internationale vrede en veiligheid en de bevordering van de internationale rechtsorde is de Sanctiewet 1977. Deze wet vormt op dit gebied de schakel tussen internationale verplichtingen en afspraken en nationale uitvoering.

De gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben aan het licht gebracht dat de Sanctiewet 1977 niet – meer – voor alle denkbare en in dit verband relevante casusposities een sterke schakel vormt.

De wet is totstandgekomen in een tijdsgewricht waarin vooral zorg bestond over de rol van staten die een bedreiging constitueren voor de internationale vrede en veiligheid en de internationale rechtsorde. Terrorisme kende, meer dan thans, een geografische dimensie en een aan een politiek streven in een bepaald of bepaalbaar staatsverband gewijde agenda.

De aanslagen in de Verenigde Staten brachten echter aan het licht dat terrorisme in meer dan één opzicht een grenzeloos verschijnsel is, zonder direct verband met een aan een staat toe te schrijven politieke agenda. In een dergelijke situatie schiet de Sanctiewet 1977 tekort om in Nederland uitvoering te geven aan bepaalde internationale sancties op het terrein van terrorismebestrijding.

De maatregelen die op grond van een internationale titel krachtens de Sanctiewet 1977 getroffen kunnen worden zijn immers beperkt tot bepaalde *staten of gebieden*, en kunnen zich niet uitstrekken tot personen en organisaties zonder aantoonbaar verband met een staat of gebied. Sancties jegens een staat kunnen weliswaar mede gericht zijn tegen personen, maar uitsluitend tegen personen die als exponent van die staat kunnen worden aangemerkt. Zo zijn in het kader van de internationale sancties jegens de Federale Republiek Joegoslavië ook financiële tegoeden van Joegoslavische gezagsdragers bevroren.

Sanctieregimes die uitsluitend of mede betrekking hebben op personen zonder aantoonbaar verband met een staat of gebied kunnen niet of niet volledig op basis van de Sanctiewet 1977 zoals deze thans luidt in Nederland ten uitvoer worden gelegd. Teneinde deze lacune op te heffen, wordt voorgesteld om de beperking tot «staten of gebieden» op te heffen. De wet blijft echter onverkort gericht op de uitvoering in Nederland van internationale verplichtingen en afspraken gericht op de bevordering van de internationale vrede en veiligheid en van de internationale rechtsorde. Teneinde elke semantische discussie dienaangaande te vermijden wordt tevens expliciet buiten twijfel gesteld dat deze doelstelling zich mede uitstrekt tot de bestrijding van terrorisme. De wet vormt geen instrument voor nationale criminaliteitsbestrijding: uitsluitend op grondslag van een internationale titel gericht tegen een aantasting of bedreiging van de internationale rechtsorde dan wel gericht op de bestrijding van terrorisme kan de Sanctiewet 1977 worden ingezet. Resumerend: de Sanctiewet 1977 blijft naar strekking ongewijzigd, de toepassings sfeer en het toezicht-instrumentarium zullen aan de werkelijkheid van na 11 september 2001 worden aangepast.

### *§ 3. Toezicht op financiële sanctiemaatregelen*

In het kader van de bestrijding van de financiering van het terrorisme is het van groot belang om adequate aandacht te besteden aan de geldstromen die omgaan in de Nederlandse financiële sector. Het afsnijden van de financiële voeding van terrorisme en het (mede) via financiële

kanalen opsporen van terroristische activiteiten vereist een geïntegreerde aanpak.

Deze geïntegreerde aanpak is door het kabinet uiteen gezet in de nota «Integriteit financiële sector en terrorismebestrijding» van 27 november 2001<sup>1</sup>. In deze nota is aangegeven dat de Nederlandse regering ten aanzien van de beperkende financiële maatregelen een twee-sporen benadering volgt. In het kader van het eerste spoor – het Europese – pleit Nederland voor de totstandkoming van een effectief communautair instrument om tegoeden te bevriezen van terroristen en organisaties die geen vaste standplaats hebben. Het tweede spoor – het nationale – bestaat behalve uit een verruiming van de toepassings sfeer van de Sanctiewet 1977 en uit het creëren van betere waarborgen voor een effectief toezicht op de naleving van financiële sancties.

Het tweede spoor (verbetering van het toezicht) is mede ingegeven door de toenemende internationale belangstelling voor de inzet van het sanctie-instrument die in de afgelopen jaren valt waar te nemen.<sup>2</sup> Dit is onder meer het gevolg van de steeds groter wordende behoefte om het gedrag van andere staten en «non-state actors» te beïnvloeden. Zowel in internationaal als in nationaal verband wordt nagedacht over het gebruik van sancties, waarbij de discussie zich met name concentreert op het aspect van de effectiviteit. Tevens bestaat er groeiende publieke aandacht voor ongewenste neveneffecten van sancties op de burgerbevolking. De afgelopen jaren is het sanctiemiddel daardoor aan verandering onderhevig, een verfijning tekent zich af. Steeds vaker wordt getracht de sancties zo gericht mogelijk in te zetten tegen de leiders, het regime van het te treffen land, zonder de bevolking te treffen. Deze specifiek gerichte sancties worden vaak aangeduid met het begrip «smart sanctions». Dergelijke gerichte sancties zijn onder andere te herkennen aan het feit dat gewerkt wordt met zogenaamde «zwarte lijsten», waarin de personen en organisaties die de sancties beogen te treffen, zijn omschreven. Ook beperkende financiële maatregelen tegen terroristische individuen en organisaties, vallen onder de categorie gerichte sancties.

Voor de financiële instellingen stellen gerichte financiële sancties hoge eisen aan de administratieve organisatie en de interne controle. Het is immers eenvoudiger om bijvoorbeeld het financiële verkeer met een heel land stop te zetten, dan het financiële verkeer van specifieke personen en organisaties stop te zetten. Een sanctieregime stelt ook hogere eisen aan administratieve organisatie en interne controle naarmate het meer specifieke bepalingen bevat ten aanzien van omschreven soorten financieel verkeer. Het financiële sanctieregime ten aanzien van de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) en de Republiek Servië (EU Verordening 1294/1999) bevatte bijvoorbeeld dergelijke specifieke bepalingen. Zo was financieel verkeer met ambassades, consulaten of diplomatieke missies van de FRJ of Servië binnen de EU toegestaan, mits het ging om lopende uitgaven. Betaling van sociale uitkeringen, pensioenen, belastingen, verplichte verzekeringspremies en heffingen voor openbare nutsvoorzieningen waren onder voorwaarden eveneens toegestaan. Zonder een specifiek instrumentarium waarmee eisen gesteld kunnen worden aan de wijze van uitvoering van gerichte sancties door financiële instellingen, is een effectief toezicht op de naleving zeer moeilijk.

De gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben het belang van een effectief toezicht op de naleving van financiële sanctieregimes nog vergroot. Een effectief toezicht is essentieel om een adequate naleving en uitvoering van bijvoorbeeld VN Veiligheidsraad Resolutie 1373 van 28 september 2001 te waarborgen. Dat is met name het geval bij de onderdelen van de resolutie die de bevriezing van financiële middelen van

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 27 925, nr. 10.

<sup>2</sup> Zie de nota «Sancties: een balans tussen legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit», Kamerstukken II 2000/01, 27 477, nr. 1.

terroristen en terroristische entiteiten voorschrijven (paragraaf 1c van de resolutie) en het ter beschikking stellen van middelen aan deze personen en entiteiten verbieden (paragraaf 1d). Dit geldt ook voor de naleving van de acht speciale aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) op het gebied van de bestrijding van de financiering van het terrorisme waar Nederland geacht wordt aan te voldoen.

Het huidige Nederlandse sanctie-instrumentarium kent geen specifieke rechtsgrondslag voor bestuurlijk toezicht op de naleving van financiële sanctieregimes. De Economische Controledienst (ECD) is belast met het (strafrechtelijk) toezicht en de handhaving van de sanctieregimes voor alle sectoren van de Nederlandse economie. Daartoe kan de ECD gebruikmaken van de opsporingsbevoegdheden die haar zijn toegekend op grond van de Wet op de economische delicten. Dergelijke bevoegdheden lenen zich echter niet voor het stellen van voorschriften ten aanzien van de administratieve organisatie en de interne controle van financiële instellingen. De huidige Sanctiewet 1977 bevat evenmin bepalingen die het mogelijk maken om aan financiële instellingen een meldplicht op te leggen ten aanzien van bevroren rekeningen en bedragen. Dergelijke informatie is een primair vereiste om het effect van beperkende financiële maatregelen te kunnen beoordelen.

Het is dan ook noodzakelijk om met name voor de financiële instellingen aanvullende waarborgen te creëren voor een effectiever toezicht. De internationale verplichtingen in het kader van VN Veiligheidsraad Resolutie 1373 inzake de bestrijding van het internationale terrorisme, en de EU-verordening over beperkende financiële maatregelen in het kader van de bestrijding van het internationale terrorisme, leveren hiertoe mede een aanleiding<sup>1</sup>.

Aangezien de financiële stromen waarop de beperkende financiële maatregelen betrekking hebben, voor het overgrote deel via de financiële sector verlopen, is het logisch om een versterking van het toezicht met name te richten op die sector. Financiële instellingen zijn immers gezien hun spilfunctie op de financiële markt het best geëquipeerd om de gangbare financiële sanctieregels, zoals de bevroren van financiële middelen en het verbod op het ter beschikking stellen van financiële middelen, uit te voeren. Overigens, daar waar in deze toelichting wordt gesproken over instellingen of financiële instellingen, wordt bedoeld op instellingen die reeds onder toezicht staan op grond van specifieke financiële toezichtwetten (bijvoorbeeld kredietinstellingen op grond van de Wet toezicht kredietwezen 1992, effecteninstellingen op grond van de Wet toezicht effectenverkeer 1995, verzekeraars op grond van de Wet toezicht verzekeraars 1993).

In het wetsvoorstel wordt ter invulling van het toezicht een adequaat toezichtinstrumentarium voorgesteld. In de voorgestelde afdeling 5 van de wet worden specifieke maatregelen voor het toezicht op financieel verkeer genoemd. Hiervoor is reeds beschreven dat de behoefte kan bestaan om naar mate de sancties gericht worden, de eisen aan de administratieve organisatie en interne controle van instellingen te verscherpen. Het wetsvoorstel voorziet hierin door aan de Minister van Financiën de bevoegdheid te geven om regels te stellen aan de bedrijfsvoering van instellingen. Vervolgens wordt voorgesteld om de Minister van Financiën de bevoegdheid toe te delen om regels te stellen omtrent gegevensverstrekking door instellingen. Hierbij kan gedacht worden aan meldingen door instellingen over bij voorbeeld het aantal tegoeden dat is bevroren op grond van een sanctieregeling. Overigens bevatten veelal de Europese verordeningen betreffende sanctiemaatregelen, reeds het voorschrift dat personen en organisaties, dus ook de financiële instellingen, alle relevante informatie moeten melden die van belang kan zijn voor de

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr 2580/2001 van 27 december 2001, PbEG L 344.

naleving en uitvoering van sanctiemaatregelen. Door voorschriften omtrent informatie-uitwisseling op grond van de Sanctiewet 1977 te stellen, kan zorgvuldiger en uitgebreider informatie worden verzameld. De geheimhoudingsplicht van artikel 10g waarborgt de vertrouwelijkheid van de te verstrekken of ontvangen informatie.

De verplichtingen die aan instellingen kunnen worden opgelegd op grond van deze afdeling moeten ook daadwerkelijk af te dwingen zijn. Een mogelijkheid is om overtreding van deze vooral administratieve verplichtingen te sanctioneren via de strafrechtelijke weg. Dit zal in veel gevallen echter een onevenredig zwaar middel zijn. Derhalve is ervoor gekozen om de Minister van Financiën de bevoegdheid te verlenen tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Tevens is voorzien in de bevoegdheid om in voorkomend geval een last onder dwangsom op te leggen. Dit wetsvoorstel voorziet dus niet in een strafrechtelijke handhaving bij overtreding van het bij of krachtens het in de voorgestelde afdeling 5, bepaalde. De bepalingen met betrekking tot het opleggen van een boete of een last onder dwangsom zijn vergelijkbaar met de overeenkomstige bepalingen in de financiële toezichtwetten.

In de praktijk is met een soortgelijk toezichtinstrumentarium als hierboven beschreven al veel ervaring opgedaan door de financiële toezichthouders, te weten de Nederlandsche Bank NV (DNB), de Stichting toezicht effectenverkeer (STE) en de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK). Zij zijn alle belast met het toezicht op de financiële markt. Het voornemen bestaat om de bevoegdheden die aan de Minister van Financiën worden toegekend in dit wetsvoorstel, over te dragen aan de genoemde toezichthouders. Deze zullen dan op grond van de Sanctiewet 1977 toezicht houden op de instellingen die op grond van de financiële toezichtwetten reeds onder hun toezicht staan. De verdeling van deze bevoegdheden over de verschillende toezichthouders kan, als gevolg van de gekozen delegatieconstructie, via algemene maatregel van bestuur betrekkelijk eenvoudig worden aangepast aan eventuele toekomstige wijzigingen in de institutionele vormgeving van het financiële toezicht.<sup>1</sup>

Op grond van artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel zullen de financiële toezichthouders worden aangewezen als toezichthouder op de naleving van het bij of krachtens afdeling 5 van het wetsvoorstel bepaalde, met betrekking tot het financieel verkeer. Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op dit artikel is te lezen, beschikken de personen die door een toezichthouder zijn belast met het toezicht, over het toezicht-instrumentarium dat afdeling 5.2 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht biedt. Van belang zijn voornamelijk de bevoegdheden om inlichtingen te vorderen als ook inzage in zakelijke gegevens en bescheiden. Opgemerkt wordt dat deze bevoegdheden uitsluitend gebruikt kunnen worden ten behoeve van het toezicht op het financieel verkeer zoals dat nader is uitgewerkt in de voorgestelde afdeling 5 van de wet.

De op grond van artikel 10 van de huidige Sanctiewet 1977 aangewezen personen blijven na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel toezichthouder op de naleving van de wet. In de Regeling toezichthoudende ambtenaren Sanctiewet 1977<sup>2</sup> zijn aangewezen de buitengewone opsporingsambtenaren van de Belastingdienst/ECD van het Ministerie van Financiën, de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst en de commandanten van de Nederlandse oorlogsschepen. Voor het toezicht op financiële sanctiemaatregelen spelen voornamelijk eerstgenoemden een belangrijke rol. Die rol laat dit wetsvoorstel intact. Naast deze toezichthouders kan de Minister van Financiën op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 10 andere toezichthouders aanwijzen, voor het toezicht op de

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 28 122, nr. 2. Nota Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector.

<sup>2</sup> Stcrt 221, 1994, gewijzigd op 20 september 1999, Stcrt. 183.

instellingen die in dat lid zijn genoemd. Dit toezicht zal alleen betrekking hebben op de naleving van het bij of krachtens afdeling 5 bepaalde met betrekking tot het financieel verkeer. De financiële toezichthouders zullen zich met name richten op het ex ante toezicht, waarbij erop toegezien wordt dat financiële instellingen in staat zijn sanctieregels uit te voeren en dit ook daadwerkelijk doen. Tussen de ECD en de financiële toezichthouders zullen onderling afspraken worden gemaakt over de samenwerking. Overwogen is of het zinvol zou zijn om het toezicht op de financiële sanctiemaatregelen onder te brengen bij de financiële toezichtwetten door bijvoorbeeld aan te sluiten bij het integriteitaspect van het in die wetten geregelde toezicht. Om meerdere redenen is hiervan afgezien. Een belangrijke reden is dat toezicht op financiële sanctiemaatregelen een geheel ander doel heeft dan toezicht op de financiële markten. De financiële toezichtwetten zijn gericht op de adequate werking van de financiële sector en op de bescherming van de consumenten op die markten, en zijn vrijwel geheel gebaseerd op Europese regelgeving. Er is dan ook een sterke onderlinge samenhang in het stelsel van financieel toezicht, waarbij de uitoefening van bevoegdheden steeds plaatsvindt tegen deze Europeesrechtelijke achtergrond. Het gebruik van deze bevoegdheden in het kader van het toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977 ligt, gezien het verschil in doelstelling tussen de financiële toezichtwetten en de Sanctiewet 1977, niet voor de hand. De doelstelling van de Sanctiewet 1977 is immers de handhaving van de internationale rechtsorde, vrede en veiligheid, alsmede de bestrijding van terrorisme. Het is wenselijk om voor dit naar zijn aard unieke toezichtsdoel een eigen toezichtregime in het leven te roepen. Daarbij is mede overwogen dat door eventueel toezicht op de naleving van sanctieregels uit te oefenen onder de paraplu van het integriteitaspect van het gedragtoezicht op financiële instellingen slechts een (ongewenst) indirect toezicht gehouden kan worden op de financiële sancties. Het wordt dan zeer ingewikkeld om specifieke maatregelen (zoals melding over tegoeden van personen door instellingen) te realiseren. Ook de financiële toezichthouders hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor een apart sanctieregime.

De bevoegdheden die in deze afdeling van het wetsvoorstel zijn gecreëerd, zijn gebruikelijk binnen de financiële wereld. In de meeste financiële toezichtwetten zijn vergelijkbare bepalingen aan te treffen. Er is bewust voor gekozen om aan te sluiten bij bevoegdheden uit die wetten opdat de financiële instellingen, tot wie de bepalingen zich richten, zo min mogelijk belast worden met nieuwe, voor hen onbekende verplichtingen.

De Europese Centrale Bank heeft zich in haar advies van 28 januari 2002 positief uitgesproken over het wetsvoorstel.

#### *§ 4. Administratieve lasten/budgettaire consequenties*

##### *Administratieve lasten*

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot een effectievere implementatie van verdragen, besluiten of aanbevelingen van organen van volkenrechtelijke organisaties, dan wel van internationale afspraken. Het gaat hier onder andere om resoluties van de VN Veiligheidsraad en relevante EU-verordeningen. De administratieve lasten van dit wetsvoorstel hangen net als bij de huidige wet, nauw samen met de omvang en intensiteit waarmee het sanctieinstrument in internationaal verband wordt ingezet.

Schattingen ten aanzien van de administratieve lasten die voortvloeien uit het toezicht op de naleving van sanctiemaatregelen zijn dan ook met de nodige onzekerheid omgeven. Een voorzichtige schatting levert op dat het toezicht houden op de naleving van de sanctieregelgeving de financiële instellingen slechts beperkte additionele administratieve lasten oplegt.

DNB schat dat de interne rapportagelijnen van de financiële instellingen ten aanzien van de naleving van de sanctieregelgeving door de organisatie inmiddels tot stand zijn gekomen. De rapportageverplichtingen aan DNB en de eventueel daaropvolgende gesprekken zullen naar schatting enige extra mensuren kosten ten opzichte van het expliciet niet betrekken van de naleving van de sanctieregelgeving in het toezicht.

In de huidige context, waarin regelmatig nieuwe zwarte lijsten worden samengesteld, kan initieel sprake zijn van een grotere inspanning. Op termijn kan deze situatie zich meer stabiliseren. DNB verwacht dat per instelling maximaal acht uur additionele werkzaamheden verricht moeten worden bij bankinstellingen. De acht uur heeft dan voor één deel betrekking op de rapportageverplichting aan de toezichthouder en het andere deel op een eventueel vervolgesprek.

Met een uurtarief van € 45,- zou de additionele last begroot kunnen worden op € 360,- per instelling per jaar. Uitgaande van de aanwezigheid van ongeveer 110 bankinstellingen zou dit in totaal leiden tot een additionele last van naar schatting € 39 600. Ten aanzien van beleggingsinstellingen en geldtransactiekantoren wordt geschat dat twee uur voldoende moet zijn om te rapporteren aan DNB. De gemiddelde klantenkring van bovenstaande instellingen is immers aanzienlijk kleiner dan die van de banken. Derhalve zou voor 555 beleggingsinstellingen en circa 100 geldtransactiekantoren de administratieve last terzake van genoemd toezicht in totaal op € 58 950,- begroot kunnen worden.

Verder staan in totaal 537 verzekeraars en 986 pensioen- en spaarfondsen onder toezicht van de PVK. Dat zijn 986 pensioen spaarfondsenfondsen, 54 natura-uitvaartverzekeraars, 375 schadeverzekeraars met zetel of bijkantoor in Nederland (dat zijn Nederlandse schadeverzekeraars of, EU- of derde land verzekeraars die in Nederland gevestigd zijn) en 108 levensverzekeraars met zetel of bijkantoor in Nederland (idem). Tenslotte schat de STE dat 410 effecteninstellingen relevant zijn in het kader van de toezicht op financiële sanctiemaatregelen. Ervan uitgaande dat per instelling vier uur benodigd is om te rapporteren aan de toezichthouder, komt de totale administratieve last uit op € 348 000,- voor deze instellingen.

Een voorzichtige schatting van de totale administratieve lasten voor de financiële sector als gevolg van de rapportageverplichtingen en het aangescherpte toezicht, kan dan begroot worden op ongeveer € 447 000,- per jaar.

#### *Budgettaire consequenties*

Het huidige toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977 wordt bekostigd uit de algemene middelen. Voorgesteld wordt ook de kosten verbonden aan het toezicht door DNB, PVK en STE uit de algemene middelen te bekostigen. De keuze om af te zien van kostenverhaal op instellingen wordt mede ingegeven vanuit het oogpunt dat het gaat over een taak ten behoeve van de openbare orde en veiligheid dan wel ten behoeve van het algemeen belang. Deze keuze is in lijn met de opzet die voor de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij financiële dienstverlening gekozen is.

De budgettaire consequenties van dit wetsvoorstel zijn te verwaarlozen. Het gaat hier mogelijk om enkele arbeidsplaatsen bij de financiële toezichthouders, voorzover dit niet via herprioritering binnen de bestaande formatie kan worden opgevangen.

Overtreding van de krachtens de Sanctiewet 1977 gestelde voorschriften is strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Opzettelijke overtreding van deze voorschriften geldt ingevolge artikel 1, onder 2°, in samenhang met de artikelen 2, eerste lid, en 6 van de Wet op de economische delicten als een misdrijf, waartegen een strafbedreiging geldt van gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie. Deze strafmaat doet naar huidig inzicht onvoldoende recht aan de ernst van een dergelijke overtreding. Met het oog hierop wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de strafmaat die geldt voor een overtreding van voorschriften die op voet van de In- en uitvoerwet ten aanzien van strategische goederen zijn vastgesteld: gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie. Deze aanpassing brengt tevens een uitbreiding van het arsenaal aan opsporingsbevoegdheden krachtens het Wetboek van Strafvordering mee (artikelen 67 in samenhang met 94a, 126, 126i).

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **A**

Naast de expliciete vermelding van terrorisme, bevat deze wijziging enkele redactionele verbeteringen.

### **B**

Artikel 3 bepaalt thans dat ter voldoening aan de verdragen, besluiten, aanbevelingen dan wel internationale afspraken, bedoeld in artikel 2, regels kunnen worden gesteld op diverse gebieden, waaronder op het gebied van het betalingsverkeer. In de praktijk is gebleken dat de financiële sanctiemaatregelen die in internationaal verband worden getroffen veelal ook betrekking hebben op het kapitaalverkeer. Dit begrip heeft een bredere strekking dan betalingsverkeer. Ter verduidelijking van de reikwijdte van de maatregelen wordt voorgesteld het begrip betalingsverkeer te vervangen door het ruimere begrip financieel verkeer. Het financieel verkeer omvat derhalve in ieder geval het betalingsverkeer en kapitaalverkeer.

De overige wijzigingen in dit artikel vloeien voort uit hetgeen is toegelicht in § 2 van het algemeen deel van deze toelichting betreffende bestrijding van terrorisme.

### **C**

Ook in artikel 4 vervalt de beperking tot «staten en gebieden».

### **D**

In het huidige artikel 5 is geregeld dat DNB om advies gevraagd kan worden over met name genoemde kwesties, voor zover betrekking hebbend op financiële aangelegenheden. In § 3 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat ten behoeve van het toezicht op de naleving van de financiële sanctiemaatregelen specifieke toezichthouders kunnen worden aangewezen. Daarbij wordt gedacht aan DNB, de STE en de PVK. Het wordt dan ook wenselijk geacht dat niet alleen DNB om advies kan worden gevraagd maar ook de STE of de PVK, elk met betrekking tot het hen krachtens artikel 10, tweede lid, aangewezen toezichtsgebied.



Door de nieuwe indeling van de wet in afdelingen is het logisch deze mogelijkheid tot adviesaanvraag te verschuiven naar de afdeling die betrekking heeft op het toezicht (artikel 10a). Daardoor komt artikel 5 te vervallen.

## **F**

Artikel 10 wordt uitgebreid met drie leden. Naast de bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken (en de Minister wie het mede aangaat) om op grond van het eerste lid toezichthoudende ambtenaren aan te wijzen, regelt het tweede lid dat de Minister van Financiën toezichthouders kan aanwijzen voor de in dit lid genoemde categorieën instellingen. De genoemde categorieën instellingen vallen reeds onder toezicht van een financiële toezichthouder op grond van de in dat lid genoemde financiële toezichtwetten. Daarom zullen de door de Minister van Financiën aan te wijzen rechtspersonen de toezichthouders zijn die uit hoofde van de genoemde toezichtwetten op die instellingen reeds toezicht houden (DNB, STE, PVK). Het door deze rechtspersonen uit te oefenen toezicht zal uitsluitend betrekking hebben op de bij of krachtens afdeling 5 van de wet gestelde regels. De op grond van het eerste lid aangewezen personen zullen zijn (blijven) belast met het toezicht op de naleving van alle overige bij of krachtens de wet gestelde voorschriften.

Nu op grond van het tweede lid rechtspersonen kunnen worden aangewezen voor het toezicht op de naleving van de wet is een derde lid toegevoegd aan artikel 10. Dit lid regelt dat de personen die door een toezichthoudende rechtspersoon belast zijn met het toezicht gebruik kunnen maken van de bevoegdheden van hoofdstuk 5, afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het stelsel van afdeling 5.2. van de Awb gaat er immers van uit dat alleen natuurlijke personen worden belast met het houden van toezicht (zie ook artikel 5:11 Awb). De financiële toezichthouders noch hun medewerkers kunnen aan deze afdeling bevoegdheden ontnemen zonder dat de wet dat uitdrukkelijk bepaalt. Met het van overeenkomstige toepassing verklaren van de bovengenoemde afdeling in artikel 10, derde lid, wordt bewerkstelligd dat de in die afdeling neergelegde bevoegdheden ook gelden voor de medewerkers die door de aan te wijzen rechtspersonen met de uitvoering van het toezicht zijn belast.

## **G**

De artikelen 10a tot en met 10h worden toegevoegd in de Sanctiewet 1977 om het toezicht op financiële sanctiemaatregelen te verscherpen, zoals uiteen is gezet in § 3 van deze toelichting. Veel van deze bepalingen zijn vergelijkbaar met bepalingen uit de bestaande financiële toezichtwetten. In de praktijk is de nodige ervaring opgedaan met de aard en uitvoering van deze bepalingen door financiële instellingen. Dit is een groot voordeel omdat daardoor de instellingen niet ineens onder een geheel nieuw en vreemd toezichtregime komen te vallen. Nu in het algemene deel de achtergrond van deze bepalingen is beschreven, zullen de artikelen hier slechts voor zover nog nodig worden toegelicht.

Artikel 10a is reeds toegelicht onder D. Dit artikel komt in de plaats van artikel 5 waarbij een uitbreiding plaatsvindt met de bevoegdheid om ook andere toezichthouders dan DNB te raadplegen. Overigens bepaalt het huidige artikel 5 dat ook advies gevraagd kan worden over artikel 4 voor zover betrekking hebbende op financiële aangelegenheden. Nu in artikel 3 wordt voorgesteld te spreken over «financieel verkeer» worden alle vraagstukken die zich kunnen voordoen op het gebied van financiële aangelegenheden al ondervangen. Expliciete benoeming van artikel 4 in dit artikel wordt derhalve overbodig geacht.

Op grond van artikel 10b kan de Minister van Financiën regels stellen omtrent de bedrijfsvoering van financiële instellingen. Gedacht kan worden aan regels waarbij instellingen verplicht worden hun administratieve organisatie zo in te richten dat zij goed in staat zijn om in hun systemen te zoeken naar rekeningen of financiële tegoeden van bepaalde personen of organisaties. In internationaal verband is gebleken dat van verschillende zijden (zoals de Verenigde Staten en de Europese Unie) lijsten met namen van personen en organisaties worden rondgestuurd met het verzoek om de tegoeden daarvan te bevriezen. Om aan dergelijke verzoeken een juiste uitvoering te kunnen geven, is het van groot belang dat financiële instellingen over een geschikte administratieve organisatie beschikken, zodat ze hun bestanden kunnen doorzoeken en eventueel vervolgens tegoeden kunnen bevriezen.

Lid 2 creëert de mogelijkheid om regels te stellen voor het verstrekken van gegevens door financiële instellingen, al dan niet op verzoek. Hierbij kan gedacht worden aan rapportages over het aantal tegoeden dat is bevroren. Ook kan worden gedacht aan regels waarbij instellingen worden verplicht om zelf actief melding te doen van mogelijke aanwezigheid van tegoeden of rekeningen van bepaalde personen of organisaties. Tevens vloeien uit diverse Europese verordeningen betreffende sanctie-maatregelen<sup>1</sup> verplichtingen voort om onverwijld alle informatie door te geven aan de in een verordening genoemde bevoegde autoriteiten en/of de Europese Commissie. Het betreft dan informatie die relevant kan zijn voor de uitvoering van een verordening. Door nationaal regels te stellen voor instellingen met betrekking tot deze informatieverstrekking kan er een stroomlijning plaatsvinden in de informatie-uitwisseling. Dit alles met het doel om de naleving van de Sanctiewet 1977 en dus ook van de internationale verplichtingen te verbeteren.

Het derde lid van artikel 10b scheidt de mogelijkheid om voor bepaalde situaties een ontheffing of vrijstelling te geven van de regels.

De artikelen 10c, 10d en 10e voeren een bestuurlijk handhaving-instrumentarium in de Sanctiewet 1977 in, dat uitsluitend van toepassing is voor de handhaving van regels gesteld bij of krachtens de voorgestelde afdeling 5. Aan de Minister van Financiën wordt de bevoegdheid toegekend om bij (dreigende) overtreding van regels gesteld krachtens artikel 10b een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. Deze artikelen zijn materieel identiek aan een aantal van de artikelen in de wet van 28 oktober 1999 houdende opneming in de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, de Wet toezicht verzekeringbedrijf 1993, de Wet inzake de wisselkantoren, de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 en de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, van bepalingen betreffende handhaving door middel van een dwangsom of een bestuurlijke boete en van bepalingen betreffende de rechtsgang<sup>2</sup>. Bij deze wet is een bestuurlijk handhavinginstrumentarium ingevoerd in onder meer de in artikel 10d, derde tot en met negende lid, bedoelde toezichtwetten. Derhalve worden in artikel 10d, derde tot en met negende lid, een aantal artikelen uit die wetten van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor een toelichting op deze artikelen wordt kortheidshalve verwezen naar de memorie van toelichting op de eerder genoemde wet.

Ten aanzien van artikel 10e wordt nog opmerkt dat de hoogte van de boete op een vergelijkbare wijze wordt vastgesteld als bij de financiële toezichtwetten, namelijk door vermenigvuldiging van een tarief met een bijbehorende factor. Aangezien in dit wetsvoorstel alleen een boete opgelegd kan worden voor overtreding van de krachtens artikel 10b gestelde regels, kan worden volstaan met een enkel tarief (€ 5445). Bij de vaststel-

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 3 van Verordening 467/2001 van de Raad van 6 maart 2001 (PbEG L 67) en artikel 3 van Verordening 2488/2000 van de Raad van 10 november 2000 (PbEG L 287).

<sup>2</sup> Stb. 1999, 509.

ling van dit tarief is rekening gehouden met de zwaarte van de mogelijke overtreding. De factor waarmee het tarief moet worden vermenigvuldigd, is afhankelijk gesteld van de soort en de grootte van de instelling die de regels overtreedt. Zodoende wordt aangesloten bij de categorie-indeling van de instellingen zoals deze ook geldt in de financiële toezichtwetten. Deze categorie-indeling wordt in artikel 10d, derde tot en met negende lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. In het algemeen deel van de toelichting is reeds aangegeven waarom het nuttig wordt geacht de bevoegdheid om bestuurlijke boetes en dwangsommen op te leggen ten behoeve van het toezicht op de naleving van deze afdeling van de Sanctiewet 1977 toe te kennen aan de toezichthouder(s).

Op grond van artikel 10f kan de Minister van Financiën de bevoegdheden die hem op grond van afdeling 5 zijn toegekend, overdragen aan een of meer rechtspersonen. Overdracht van de bevoegdheid kan alleen plaatsvinden aan een rechtspersoon die is aangewezen op grond van artikel 10, tweede lid. Gedacht wordt derhalve aan delegatie van de bevoegdheden aan DNB, STE en de PVK.

De geheimhouding van gegevens die bij of krachtens de voorgestelde afdeling 5 van de wet zijn verkregen en ontvangen, is geregeld in artikel 10g. De geheimhouding strekt zich uit tot informatie die herleidbaar is tot afzonderlijke instellingen. De geheimhoudingsplicht richt zich tot een ieder die uit hoofde van het bij of krachtens afdeling 5 bepaalde, gegevens of inlichtingen verkrijgt. Het is verboden om anders bekendheid te geven aan verkregen gegevens dan voor de uitoefening van de taak of op grond van deze afdeling wordt geëist. Dit verbod geldt echter niet met betrekking tot het afleggen van verklaringen als getuige of deskundige bij toepassing van het Wetboek van Strafvordering en bij het optreden als getuige of als partij in een comparitie in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering of artikel 66 van de Faillissementswet.

Artikel 10h bevat uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht indien gegevens of inlichtingen verstrekt moeten worden aan Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties dan wel aan Nederlandse of buitenlandse van overheidswege aangewezen instanties die belast zijn met het toezicht op de naleving of met de uitvoering van de verdragen, besluiten, aanbevelingen en afspraken, bedoeld in artikel 2, op het gebied van het financieel verkeer en de daartoe krachtens dat artikel gestelde regels. Hierbij kan gedacht worden aan gegevensverstrekking aan bijvoorbeeld de Europese Commissie of de Verenigde Naties.

## **Artikel II**

Voor een toelichting op de voorgestelde wijziging van de Wet op de economische delicten zij verwezen naar § 5 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

## **Artikel III**

Aangezien de bestrijding van terrorisme geen uitstel gedooft, is een spoedige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aangewezen. Met het oog daarop wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet biedt, om de wet met ingang van de dag na plaatsing in het Staatsblad in werking te doen treden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De Minister van Financiën,  
G. Zalm