

REGELING TOEZICHT SANCTIEWET 1977

Regeling van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank NV van 1 oktober 2005 houdende regels ten behoeve van de naleving door financiële instellingen van de bij of krachtens de Sanctiewet 1977 gestelde regels met betrekking tot het financieel verkeer (Regeling toezicht Sanctiewet 1977)

AUTORITEIT FINANCIËLE MARKTEN EN DE NEDERLANDSCHE BANK NV:

Gelet op artikel 10, tweede lid, artikel 10b en artikel 10f van de Sanctiewet 1977;

Gelet op het Overdrachtsbesluit Sanctiewet 1977 (Stb. 2002, 403);

Gelet op de Aanwijzingsregeling rechtspersonen Sanctiewet 1977 (Stcrt. 2002 106; laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 27 augustus 2002, Stcrt. 2002, 165);

Na overleg met de Minister van Financiën;

BESLUITEN:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *instelling*: een instelling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder a tot en met h, van de Sanctiewet 1977;
- b. *relatie*: een ieder die betrokken is bij een financiële dienst of een financiële transactie;
- c. *Sanctieregelgeving*: de Sanctiewet 1977 en de op grond van de Sanctiewet 1977 vastgestelde regelingen en besluiten met betrekking tot het financieel verkeer;
- d. *toezichthouder*: de Autoriteit Financiële Markten dan wel De Nederlandsche Bank NV, voor zover deze rechtspersonen zijn belast met het toezicht op de naleving door instellingen van het bij of krachtens de vijfde afdeling van de Sanctiewet 1977 bepaalde met betrekking tot het financieel verkeer.

Artikel 2

1. De instelling waarborgt dat zij op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle maatregelen heeft getroffen ter naleving van de Sanctieregelgeving.
2. De maatregelen als bedoeld in het eerste lid zien tenminste op een adequate controle van de administratie van de instelling op het overeenkomen van de identiteit van een relatie met een (rechts)persoon of entiteit, als bedoeld in de Sanctieregelgeving, met het oog op het bevriezen van de financiële middelen van die relatie of het voorkomen van het ter beschikking stellen van financiële middelen of diensten aan die relatie.

Artikel 3

Indien de instelling constateert dat de identiteit van een relatie overeenkomt met een (rechts)persoon of entiteit, als bedoeld in de Sanctieregelgeving, meldt de instelling dit onverwijld aan de toezichthouder. Bij de melding legt de instelling tevens de gegevens over van de identiteit van die relatie aan de toezichthouder.

Artikel 4

De instelling bewaart de in artikel 3 bedoelde meldingen alsmede de gegevens van rekeningen van, en transacties met de bij de meldingen betrokken relaties tot vijf jaar nadat de Sanctieregelgeving, waarin de desbetreffende (rechts)persoon of entiteit is genoemd, niet meer van kracht is of buitenwerking is gesteld.

Artikel 5

Desgevraagd stelt de instelling gegevens ter beschikking aan de toezichthouder met betrekking tot de uitvoering van deze regeling.

Artikel 6

Hoofdstuk 6A van de Regeling bedrijfsvoering en administratieve organisatie Wet inzake de geldtransactiekantoren (Stcrt. 2002, 136) vervalt.

Artikel 7

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 oktober 2005.
2. Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling toezicht Sanctiewet 1977.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Amsterdam, 28 september 2005

De Nederlandsche Bank NV,
Mr. D.E. Witteveen

Autoriteit Financiële Markten,
Mr. A.W.H. Docters van Leeuwen
P.M. Koster RA

TOELICHTING

I ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Deze regeling heeft als doel om formeel invulling te geven aan de taak die de toezichthouder is toebedeeld uit hoofde van afdeling 5 van de Sanctiewet 1977¹. Deze regeling komt in de plaats van de Meldinstructie². De voorschriften die in deze regeling zijn opgenomen, komen materieel gezien grotendeels overeen met de voorschriften in de Meldinstructie. Na inwerkingtreding van deze regeling kan de Meldinstructie als vervallen worden beschouwd. Waar in deze toelichting gesproken wordt over toezichthouder, wordt daarmee de Autoriteit Financiële Markten (AFM) dan wel De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) bedoeld.

De toelichting op onderhavige regeling wordt gebruikt om op een aantal punten een nadere uitleg te geven van de voorschriften, zoals die in de Meldinstructie waren neergelegd. Daarnaast wordt deze toelichting gebruikt om aan te geven wat de toezichthouder minimaal verwacht aan inspanningen van een instelling inzake de naleving van het bepaalde voortvloeiende uit de Sanctiewet 1977. Daarbij wordt aandacht besteed aan een principle-based uitvoering van deze regeling.

In onderhavige regeling is uitdrukkelijk rekening gehouden met het streven naar reductie van de nalevingslasten. In paragraaf 7 wordt op dit punt nader ingegaan.

1.2 Reikwijdte

Deze regeling is van toepassing op iedere instelling waarvoor de AFM dan wel DNB als toezichthouder op de naleving van de Sanctiewet 1977 zijn aangewezen. Het betreft kredietinstellingen (waarvoor DNB is aangewezen als toezichthouder), levens-, schade- en natura-uitvaartverzekeraars (DNB), geldtransactiekantoren (DNB), pensioenfondsen (DNB), effecteninstellingen (AFM) en (beheerders van) beleggingsinstellingen (AFM)³. Ook de trustkantoren zullen op termijn onder de reikwijdte van onderhavige regeling worden gebracht; op dit moment biedt de Sanctiewet 1977 daartoe echter onvoldoende rechtsgrond. Waar in deze toelichting wordt gesproken over een instelling wordt bedoeld één van de hiervoor genoemde instellingen. Voor de exacte definities en reikwijdte wordt verwezen naar artikel 10 van de Sanctiewet 1977, in het bijzonder naar het tweede lid van dat artikel, onder a tot en met h.

¹ Wet van 15 februari 1980 tot het treffen van sancties tegen bepaalde staten of gebieden, Stb. 1980, 93, laatstelijk gewijzigd bij wet van 17 december 2003, Stb. 2004, 9.

² De Meldinstructie is destijds opgesteld door de AFM, DNB en PVK gezamenlijk. De eerste versie dateert van juli 2002 en is sindsdien gepubliceerd op de website van AFM van DNB.

³ Zie hiertoe achtereenvolgens artikel 10, tweede lid, onder a tot en met h, van de Sanctiewet 1977, de artikelen 2 en 3 van het Overdrachtsbesluit sanctiewet 1977 (Stb. 2002, 403) en de Aanwijzingsregeling Sanctiewet 1977 van de Minister van Financiën van 5 juni 2002, Stcrt. 2002, 106, laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 27 augustus 2002, Stcrt. 2002, 165.

Gezien de diversiteit aan instellingen waarop deze regeling van toepassing is, zal de wijze waarop een instelling invulling geeft aan de voorschriften van deze regeling verschillen. Een instelling dient zelf een afweging te maken welke maatregelen binnen de eigen organisatie nodig zijn om deze regeling en ook de Sanctieregelgeving in het algemeen op een adequate wijze na te leven. De toezichthouder beoordeelt de door de instelling gemaakte keuzes en de getroffen maatregelen vanuit een principle-based benadering, voor zover de voorschriften van deze regeling dat toelaten (zie paragraaf 4.3).

1.3 Opbouw

Deze toelichting is onderverdeeld in een algemene toelichting en een artikelsgewijze toelichting. In de algemene toelichting wordt in paragraaf 2 en 3 een toelichting gegeven op het wettelijke kader van de Sanctiewet 1977 en het toezicht binnen dat kader. In paragraaf 4 wordt toegelicht welke verwachtingen de toezichthouder heeft ten aanzien van een adequate controle van de eigen administratie door een instelling. De vijfde paragraaf gaat nader in op de meldingen aan de toezichthouder. Het belang van samenwerking tussen overheid en private sector wordt onderstreept in paragraaf 6. De laatste paragraaf (7) gaat in op de administratieve lasten en nalevingskosten. In de artikelsgewijze toelichting wordt gedetailleerder ingegaan op enkele specifieke voorschriften van deze regeling, voor zover die nog niet aan de orde zijn geweest in de algemene toelichting.

2. Sanctiewet 1977

De wetgever heeft in 2002 besloten om de financiële toezichthouders AFM, DNB en toen nog de Pensioen- & Verzekeringskamer de bevoegdheid toe te kennen om regels te stellen aan de administratieve organisatie en interne controle (hierna: AO/IC) van instellingen en het verstrekken van gegevens door instellingen ter naleving van de Sanctieregelgeving⁴. Voor een toelichting op het begrip Sanctieregelgeving wordt hier verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 1. De benodigde wetswijziging om het toezicht in te voeren, is in 2002 van kracht geworden.

Onderhavige regeling is gebaseerd op artikel 10, 10b en 10f van de Sanctiewet 1977. Het toezicht uit hoofde van de Sanctiewet 1977 is alleen gericht op zogenoemde financiële sanctieregelingen, oftewel sanctieregelingen betreffende het financieel verkeer. Dit ter onderscheiding van andere sanctieregelingen, betreffende bijvoorbeeld een handelsboycot, een luchtvaart- en wapenembargo of een visumrestrictie.

3. Achtergrond

Sinds de invoering van het toezicht uit hoofde van de Sanctiewet 1977 is vooral aandacht besteed aan het stroomlijnen van informatie-uitwisseling over de uitvoering van de Sanctieregelgeving. Enerzijds het stroomlijnen van informatie-voorziening van de overheid aan de instellingen door het ontwikkelen van een elektronische, via de website toegankelijke, 'freeze-list'⁵ en door het verzenden van circulaire's met een weergave van de laatste ontwikkelingen op het gebied van Sanctieregelgeving. Anderzijds betrof dat het stroomlijnen

⁴ Zie voor een toelichting Kamerstukken II 28251, 2002.

⁵ Tegenwoordig is dat de 'electronic-Combined Targeted Financial Sanctions List' (e-CTFSL) op de website van de Europese Commissie. Voorheen werd de lijst bijgehouden op de websites van de AFM en DNB.

van informatie-voorziening van de instellingen aan de overheid, hetgeen heeft geleid tot het opstellen van de zogenoemde Meldinstructie en het Meldformat. Het betrof vooral informatie over bevroren financiële middelen en over (mogelijke) overeenkomsten van relaties met (rechts)personen en entiteiten, genoemd in de Sanctieregelgeving (met andere woorden: genoemd in de `freeze-list`).

In deze regeling wordt nader beschreven welke minimale inspanningen de toezichthouder verwacht van een instelling op het gebied van het treffen van AO/IC-maatregelen. Die maatregelen moeten ertoe leiden dat de instelling op een adequate wijze kan handelen conform de doelstellingen van de Sanctieregelgeving en vervolgens op een adequate wijze de toezichthouder kan voorzien van informatie daaromtrent (bijvoorbeeld omtrent de bevroren financiële middelen). Een instelling kan voor de te treffen maatregelen aansluiting zoeken bij reeds bestaande AO/IC-voorschriften uit hoofde van andere regelgeving die ook voor de naleving van deze regeling relevant is. Een voorbeeld zijn de maatregelen die sommige instellingen dienen te treffen ter beheersing van integriteitsrisico's, zoals Customer Due Diligence-maatregelen.

4. Adequate controle van administratie

4.1 Inleiding

De te treffen AO/IC-maatregelen dienen ten minste te zien op een adequate controle van de administratie op het identificeren van relaties die overeenkomen met (rechts)personen en entiteiten als bedoeld in de Sanctieregelgeving met het oog op het bevriezen van financiële middelen van die relatie of het voorkomen van het ter beschikking stellen van financiële middelen of diensten aan die relatie (zie artikel 2). Bij het vaststellen van de AO/IC-maatregelen verdienen de volgende aspecten bijzondere aandacht:

- De doelstelling van de Sanctieregelgeving,
- Een principle-based benadering,
- De relatie, en
- Het tijdig handelen.

Op deze punten wordt in de hiernavolgende subparagrafen ingegaan. Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat indien een instelling ervoor kiest om de controle van de administratie uit te besteden aan een derde, de uitbestedende instelling te allen tijde verantwoordelijk blijft voor de naleving van deze regeling.

4.2 Doelstelling van de Sanctieregelgeving

Voor instellingen moet het uitgangspunt zijn dat ze handelen in lijn met de doelstellingen van de Sanctieregelgeving. Dat is de principle-based gedachte die ten grondslag ligt aan deze regeling. De door een instelling te treffen AO/IC-maatregelen dienen dus aan te sluiten bij die doelstellingen. In algemene zin zijn de doelstellingen van de Sanctieregelgeving het handhaven of herstellen van de internationale vrede, veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde dan wel de bestrijding van terrorisme⁶. In meer specifieke zin heeft de Sanctieregelgeving op het gebied van het financieel verkeer (dus de financiële sanctiemaatregelen) als doel dat er geen financiële middelen, al dan niet direct, ter

⁶ Zie artikel 2 van de Sanctiewet 1977.

beschikking zijn of worden gesteld aan de (rechts)personen en entiteiten, genoemd in de Sanctieregelgeving. Dit betekent onder meer dat financiële middelen die door dergelijke (rechts)personen en entiteiten worden aangehouden bij een financiële instelling, bevroren moeten worden.

De nationale Sanctieregelgeving is veelal vastgesteld ter strafbaarstelling van een norm die is neergelegd in een Europese verordening. Derhalve is het van belang om de specifieke normen (en de doelstellingen) van een verordening voor ogen te houden. Per verordening kunnen de normen namelijk verschillen. Als leidraad voor het handelen conform de normen (en doelstellingen) van de Europese verordeningen kan het volgende basisonderscheid worden gemaakt.

Het grootste deel van de Sanctieregelgeving die op dit moment van kracht is, ziet op de verplichting van het bevroren van financiële middelen die toebehoren aan (rechts)personen en entiteiten, genoemd in de Sanctieregelgeving en het voorkomen van het ter beschikking stellen van financiële middelen aan die (rechts)personen en entiteiten. Alle namen van die (rechts)personen en entiteiten zijn gebundeld in de zogenoemde 'electronic-Combined Targeted Financial Sanctions List' (e-CTFSL) die is gepubliceerd op de website van de Europese Commissie⁷. Voor de naleving van de diverse sanctiemaatregelen met voornoemde doelstellingen kunnen dezelfde AO/IC-maatregelen worden getroffen.⁸

Daarnaast bestaat er Sanctieregelgeving die ziet op andere normen dan die in de voorgaande alinea zijn beschreven, zoals bijvoorbeeld de sanctiemaatregelen tegen de Democratische Republiek Congo⁹. Deze sanctiemaatregelen zien niet op het bevroren van financiële middelen maar stellen een verbod om financieringsmiddelen of financiële bijstand te verlenen voor onder meer de verkoop van wapens. Een instelling zal dus moeten voorkomen dat ze meewerkt aan transacties die het voorgaande tot doel hebben. Voor de naleving van de diverse sanctiemaatregelen met deze doelstelling lijkt het waarschijnlijk dat andere AO/IC-maatregelen getroffen moeten worden. Hierbij kan gedacht worden aan een extra due diligence op transacties naar het betreffende land waartegen de sanctiemaatregelen zijn gericht.

De naleving van de Sanctieregelgeving kan dus verschillende werkwijzen vereisen voor het controleren van de administratie en dus voor de te treffen AO/IC-maatregelen, waarbij grofweg een onderscheid te maken is tussen twee categorieën van doelstellingen (voorkoming van ongewenste handel en bestrijding van terrorisme). Dit kan overigens in de toekomst wijzigen.

Voor de goede orde zij hier vermeld dat de Sanctieregelgeving niet alleen voortvloeit uit Europese verordeningen, maar ook kan worden vastgesteld ter uitvoering van andere internationale besluiten (bijvoorbeeld van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties). Tevens worden soms nationaal Sanctieregelingen vastgesteld. Deze worden dan ook op de websites van de AFM en DNB gepubliceerd.

⁷ Zie website http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm

⁸ Op dit moment zijn dat bijvoorbeeld de sancties tegen Al Qaida c.s. (Verordening 881/2002, Pb EG L 139), de sancties tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op het tegengaan van terrorisme (Verordening 2580/2001, Pb EG L 344) en de sancties tegen Irak (Verordening 1210/2003, Pb EG L 169).

⁹ Zie verordening 1727/2003, Pb EG L 249. Andere voorbeelden met vergelijkbare maatregelen zijn de sancties tegen Soedan (Verordening 131/2004, Pb EG L 21) en Somalië (Verordening 147/2003, Pb EG L 24).

De Sanctieregelgeving is in het algemeen niet opgesteld om gedetailleerd op te sommen hetgeen er wel en niet is toegestaan. Derhalve is het belangrijk telkens de doelstellingen van de Sanctieregelgeving voor ogen te houden bij het handelen binnen de organisatie. Overigens bieden de definities van bijvoorbeeld bevrozen¹⁰, financiële middelen en financiële diensten in de Sanctieregelgeving enige handvatten daarbij.

4.3 Principle en risk-based

De te treffen AO/IC-maatregelen zullen er toe moeten leiden dat een instelling in staat is haar administratie zodanig te controleren dat ze, kortweg gesteld, financiële middelen van de in de Sanctieregelgeving genoemde (rechts)personen en entiteiten kan detecteren en bevrozen en de toezichthouder daarover onverwijld kan informeren. Door een bewuste keuze voor een 'principle based' normstelling dient de instelling zelf te bepalen op welke wijze zij die controle uitvoert en wat daarvoor nodig is. De instelling kan daar een risicogeoriënteerde invulling aan geven. Van de instelling wordt verwacht dat ze een eigen risico-inschatting maakt op basis waarvan zij maatregelen treft ter uitvoering van deze regeling. Daarbij dient ze zich telkens ervan te vergewissen dat het risico minimaal is dat bij een financiële dienst of transactie financiële middelen naar één van de (rechts)personen en entiteiten, genoemd in de Sanctieregelgeving, gaan. Een adequate risico-analyse van de gehele organisatie is daartoe noodzakelijk.

Ter illustratie, een voorbeeld van een risicobenadering is dat het monitoren van internationale transacties via banken uit niet EU-landen meer aandacht krijgt dan het monitoren van transacties die via EU-banken verlopen. De laatste zijn immers alle onderworpen aan dezelfde Europese Sanctieregelgeving als de Nederlandse banken. Voorts kan bijvoorbeeld een effecteninstelling wier cliënten gelden of effecten aanhouden bij, en daarmee reeds een relatie hebben met, een kredietinstelling, het risico op financiering van terrorisme lager inschatten en dus minder aandacht geven dan indien geen sprake zou zijn van bedoelde relatie.

Een instelling moet zich bewust blijven van het risico een economisch delict te begaan indien de Sanctieregelgeving niet wordt nageleefd. De Belastingdienst/FIOD-ECD is de verantwoordelijke handhavingsautoriteit. De toezichthouder zal zich beperken tot het beoordelen van de getroffen AO/IC-maatregelen ter uitvoering van deze regeling vanuit een principle-based benadering. Indien de toezichthouder de getroffen maatregelen ontoereikend acht, zal zij de voorschriften van deze regeling handhaven door middel van de haar toegekende handhavingsinstrumenten (bijvoorbeeld een aanwijzing, een boete of last onder dwangsom).

4.4 De term relatie

Een adequate controle van de administratie omvat onder meer het controleren van de identiteit van nieuwe en bestaande relaties van de instelling op het overeenkomen met de identiteit met die van (rechts)personen of entiteiten, genoemd in de Sanctieregelgeving. De Meldinstructie hanteerde de term 'relatie'. Om geen verwarring te laten ontstaan over terminologie is er voor gekozen om ook in deze regeling te spreken over 'relatie'. Dit ter onderscheiding van de term

¹⁰ Het begrip "bevrozing van tegoeden, andere financiële of economische middelen" is bijvoorbeeld in artikel 1 van de Verordening (EG) nr 2580/2001 (Pb EG L 344) gedefinieerd als "het voorkomen van het op enigerlei wijze muteren, overmaken, corrigeren, gebruiken of omgaan met tegoeden met als gevolg wijzigingen van hun omvang, bedrag, locatie, eigenaar, bezit, onderscheidende kenmerken, bestemming of verdere wijzigingen waardoor het gebruik van bedoelde middelen, inclusief het beheer van een beleggingsportefeuille, mogelijk zou worden gemaakt".

‘cliënt’ waarover onder meer de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid) spreekt. De Sanctieregelgeving heeft een bredere reikwijdte dan de Wid en bevat geen definitie van de cliënt. Aangezien de Sanctieregelgeving meestal voortvloeit uit internationale verplichtingen en normen, kan hier geen beperking of verruiming in de reikwijdte worden aangebracht.

Met de term relatie worden onder meer bedoeld de cliënten van een instelling, de begunstigen van een transactie of product (bijvoorbeeld uitkeringen van een levensverzekering), de uiteindelijk belanghebbende van financiële middelen, correspondentbanken en de wederpartij bij een financiële transactie of product (bijvoorbeeld bij een uitkering van een schadeverzekering). De instelling dient zich er rekenschap van te geven dat ook gemachtigden toegang kunnen hebben tot rekeningen en/of financiële middelen. In deze regeling is er voor gekozen om de relatie te definiëren als een ieder die betrokken is bij een financiële dienst of een financiële transactie. Het treffen van AO/IC-maatregelen dient ook op dit punt aan te sluiten bij de doelstellingen van de Sanctieregelgeving. De meeste sanctieregelingen op het gebied van het financieel verkeer hebben, zoals gesteld in paragraaf 4.2, tot doel dat er geen financiële middelen ter beschikking zijn of komen van bepaalde personen en entiteiten.

4.5 Tijdig handelen

Het spreekt voor zich dat de effectiviteit van de Sanctieregelgeving sterk afhankelijk is van het tijdig handelen van een instelling zodra zich een wijziging heeft voorgedaan in de Sanctieregelgeving. Immers, diegene die zijn naam genoemd ziet in de Sanctieregelgeving zal trachten om zo spoedig mogelijk zijn financiële middelen veilig te stellen alvorens deze bevroren kunnen worden. Van een instelling wordt dan ook verwacht dat ze bij het treffen van AO/IC-maatregelen aandacht besteedt aan een tijdige controle van de administratie. Onder een adequate controle wordt dus tevens verstaan een tijdige controle. De e-CTFSL van de Europese Commissie, waarnaar is verwezen in paragraaf 4.2, kan bijdragen aan het tijdig op de hoogte geraken van wijzigingen in de Sanctieregelgeving¹¹. De instelling kan aan de hand van haar risico-analyse zelf bepalen wat ze als tijdig handelen beschouwt, gezien de diensten en producten die ze aanbiedt, en gezien de categorie cliënten met wie ze zaken doet.

5. Meldingen

5.1 Meldingen aan de toezichthouder

De Meldinstructie schreef voor dat zogenoemde treffers met de ‘freeze-list’ aan de toezichthouder gemeld moesten worden. Deze verplichting blijft materieel gezien bestaan ingevolge artikel 3 van de onderhavige regeling. De Meldinstructie maakte daarbij onderscheid tussen meldingen van een ‘exacte of aan alle waarschijnlijkheid grenzende treffer’ en meldingen van ‘mogelijke’ treffers.

In de praktijk is gebleken dat instellingen ook meldingen doen van ‘mogelijke’ overeenkomende identiteiten, terwijl op voorhand duidelijk is dat de overeenkomst tussen beide (zeer) onwaarschijnlijk is. Het melden van ‘mogelijke’ overeenkomende identiteiten waarvan het onwaarschijnlijk is dat er sprake is van dezelfde (rechts)persoon of entiteit, heeft tot gevolg dat onnodig beslag wordt gelegd op de schaarse capaciteit van de toezichthouder en

¹¹ Zie ook voetnoot 7.

de inlichtingendienst (de binnenlandse en/of buitenlandse inlichtingendienst). Bovendien brengt een dergelijke melding voor de instelling onnodige administratieve lasten met zich mee. Om de negatieve effecten van onnodige meldingen terug te dringen, dient een instelling alleen over te gaan tot het melden aan de toezichthouder als er sprake is van het overeenkomen van identiteiten.

Het in de Meldinstructie gehanteerde onderscheid tussen de meldingen wordt in onderhavige regeling genuanceerd. In deze regeling wordt voorgeschreven dat melding wordt gedaan zodra geconstateerd is dat de identiteit van een relatie overeenkomt met die van een (rechts)persoon of entiteit, genoemd in de Sanctieregelgeving. Met de term 'identiteit' wordt hier gerefereerd aan de namen en eventuele overige identificerende gegevens, zoals geboortedatum of woonplaats, van die (rechts)personen en entiteiten.

De instelling kan bij de afweging om over te gaan tot melding of niet, het profiel en/of het gedrag van de relatie betrekken. De instelling kan informatie verkregen uit Customer Due Diligence inspanningen betrekken bij de beoordeling van de mate van bedoelde overeenkomst. De toezichthouders hebben een Meldprocedure ontwikkeld die gebruikt kan worden bij de afweging voor het al dan niet overgaan tot melden aan de toezichthouder. De Meldprocedure is te vinden op de websites van AFM en DNB.

Uiteraard gaat de hier beschreven afweging om over te gaan tot melding aan de toezichthouder gepaard met een afweging of een instelling over moet gaan tot een vervolgactie (bijvoorbeeld het weigeren van een transactie of het bevriezen van financiële middelen) op grond van de Sanctieregelgeving.

5.2 Nulmeldingen

De Meldinstructie schreef ook voor dat iedere instelling de toezichthouders moest informeren als er geen treffers werden aangetroffen in de administratie. Bij de afweging van de administratieve lasten die gepaard gaan met deze meldingen en de waarde van die informatie voor de toezichthouder is ervoor gekozen om dit voorschrift niet langer van toepassing te laten zijn. Dat voorschrift is derhalve niet overgenomen in deze regeling.

5.3 Meldingen aan het MOT

In de Meldinstructie werd ook aandacht besteed aan meldingen aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) uit hoofde van het Meldplichtbesluit¹², dat is vastgesteld op grond van de Sanctiewet 1977. De Meldinstructie schreef voor dat de instelling van iedere melding aan het MOT een kopie aan de toezichthouder diende te verstrekken. Bij dit voorschrift geldt dezelfde afweging als beschreven in paragraaf 5.2, hetgeen heeft geleid tot de keuze om dit voorschrift niet over te nemen in deze regeling.

5.4 Melden naar aanleiding van de 'watch-list'

Op de zogenoemde 'watch-list' waarop namen van personen en entiteiten stonden, waarvan de inlichtingendiensten vermoedden dat ze betrokken waren bij terrorisme zijn thans geen namen opgenomen. In deze regeling wordt derhalve geen verdere aandacht besteed aan de 'watch-list'.

¹² Besluit van 11 oktober 2002 op grond van de Sanctiewet 1977, inzake het melden van transacties die zouden kunnen duiden op de financiering van terrorisme (Stb. 2002, 553).

6. Gezamenlijk opereren

De doelstelling van de Sanctiewet 1977, zoals eerder is aangehaald in paragraaf 4.2, impliceert het handelen in het algemeen belang van de maatschappij, zowel nationaal als internationaal. Dat impliceert ook een samenwerking tussen alle partijen die een rol kunnen spelen om die doelstelling te behalen. De samenwerking tussen instellingen en de overheid in deze is onontbeerlijk. Die gedachte ligt ten grondslag aan onderhavige regeling. Door deze regeling en de toelichting daarop tracht de toezichthouder inzicht te geven in haar verwachtingen ten aanzien van de door instellingen te leveren inspanningen en hen zodoende handvatten te geven voor de naleving van de Sanctieregelgeving.

7. Nalevingslasten

Zoals gesteld in de inleiding is in onderhavige regeling nadrukkelijk rekening gehouden met het streven naar reductie van nalevingslasten. De inschatting is dat onderhavige Regeling per saldo een verlichting oplevert ten aanzien van de nalevingslasten. Hierna volgt een overzicht van de wijzigingen in de nalevingslasten als gevolg van de Regeling:

Verlichting van de lasten:

- Het principle-based treffen van AO/IC-maatregelen ter controle van de administratie en risico-georiënteerd uitvoering geven aan de Sanctieregelgeving (paragraaf 4.3);
- Het afschaffen van de verplichting om nulmeldingen te doen aan de toezichthouder (paragraaf 5.2);
- Het afschaffen van de verplichting om een kopie van iedere melding aan het MOT aan de toezichthouder te verstrekken (paragraaf 5.3).

Verzwaring van de lasten:

- Het voorschrift van artikel 4 om gegevens te bewaren van de melding alsmede van rekeningen en transacties van de gemelde relatie levert een verzwaring op van de nalevingslasten. In de praktijk zullen de lasten in het algemeen minimaal zijn gezien het beperkte aantal meldingen waarbij de identiteit van een relatie overeenkomt met de identiteit van een (rechts)persoon of entiteit genoemd in de Sanctieregelgeving. In een specifiek geval kunnen de lasten bij een individuele instelling hoger uitvallen.

Tijdens de consultatie van de sector van deze regeling is door enkele brancheverenigingen opgemerkt dat per saldo de verlichting van de administratieve lasten hoogstens marginaal zou zijn dan wel dat de regeling een verzwaring van de lasten oplevert. In de terugkoppeling van de consultatie aan de sector is nog eens toegelicht waarom per saldo een verlichting van de lasten wordt voorgestaan.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 Definities

Definitie Sanctieregelgeving

Aangezien de Sanctiewet 1977 een kaderwet is, worden de na te leven voorschriften neergelegd in besluiten en regelingen die zijn vastgesteld op grond van de Sanctiewet 1977.

Derhalve is ervoor gekozen om de verzamelterm Sanctieregelgeving te hanteren. Deze term omvat de Sanctiewet 1977 alsmede de daarop gebaseerde besluiten en regelingen. De vastgestelde besluiten en regelingen worden veelal vastgesteld ter uitvoering van internationale regelingen (met name EU-verordeningen en resoluties van VN/Veiligheidsraad). In een enkel geval worden regelingen alleen nationaal vastgesteld, bijvoorbeeld vooruitlopend op de vaststelling van een EU-verordening. Op grond van de Sanctiewet 1977 worden regelingen en besluiten vastgesteld betreffende diverse categorieën sanctiemaatregelen, zoals bijvoorbeeld financiële, economische, luchtvaart en visum-sanctiemaatregelen. Onderhavige regeling ziet alleen op de sanctiemaatregelen betreffende het financieel verkeer (dus de financiële sanctiemaatregelen).

Definitie instelling

De definitie van instelling sluit aan bij de instellingen die in artikel 10, tweede lid, onder a tot en met h, van de Sanctiewet 1977 genoemd worden in de toezichtparagraaf en bij de instellingen waarvoor AFM dan wel DNB zijn aangewezen als toezichthouder.

Definitie relatie

Zie hiervoor paragraaf 4.4 van de algemene toelichting.

Artikel 2 Verplichtingen van de instelling het gebied van de bedrijfsvoering

Zie voor een toelichting op dit artikel paragraaf 4 van de algemene toelichting.

Artikel 3 Meldingsplicht aan de toezichthouder

Met het verstrekken van gegevens wordt minimaal bedoeld het overleggen van gegevens over de identiteit van de relatie die uit hoofde van de naleving van de Wet identificatie bij dienstverlening zijn vastgelegd, een opgave van de omvang van het bevroren saldo, een opgave van het nummer van de geld-, effecten- of beleggersrekening alsmede, voor zover van toepassing een korte beschrijving van de precieze aard van de relatie (waaronder bijvoorbeeld Nostro/Loro), een opgave van naam, adres en telefoon/faxnummer van de contactpersoon binnen de instelling. Tevens dient te worden aangegeven op basis van welke sanctieregeling gehandeld is. De gevraagde gegevens zijn gelijk aan hetgeen in de Meldinstructie was opgenomen. Voor het verstrekken van de gegevens dient gebruik te worden gemaakt van het Meldformat. Het Meldformat is te vinden op de websites van AFM en DNB.

Artikel 4 Bewaarplicht

Om te waarborgen dat relevante informatie over de gemelde relatie beschikbaar blijft bij een instelling is in artikel 4 geregeld dat naast de gegevens van de melding ook de rekening- en transactiegegevens betreffende die relatie bewaard blijven. De bewaarplicht impliceert tevens het bewaren van gegevens als gevolg van eventuele mutaties in de gegevens (bijvoorbeeld een mutatie in het saldo op de rekeningen) omdat er een uitzondering van toepassing is uit hoofde van de Sanctieregelgeving. Een voorbeeld van een uitzondering is een ontheffing of machtiging die is verleend om een mutatie op de betreffende rekening te verrichten. Deze bepaling ziet alleen op rekening- en transactiegegevens van relaties die overeenkomen met een (rechts)persoon of entiteit, genoemd in de Sanctieregelgeving. In de praktijk zijn nog niet veel voorkomende gevallen geconstateerd. De impact van deze bepaling zal derhalve beperkt zijn.

Overigens is het van belang dat, zodra een instelling financiële middelen heeft bevroren, de instelling de onderliggende Sanctieregeling (en eventueel Europese Verordening) beziet op mogelijke uitzonderingen. In het algemeen dienen de financiële middelen bevroren te blijven

totdat de betreffende Sanctieregeling (c.q. verordening) gewijzigd wordt en de verplichting om te bevrozen op houdt te bestaan.

Artikel 5 Informatiebevoegdheid van de toezichthouders

Artikel 5 regelt dat de toezichthouder informatie kan opvragen bij een instelling betreffende de naleving van deze regeling. Deze bevoegdheid vloeit voort uit artikel 10b, tweede lid, Sanctiewet 1977 en doet niet af aan de bevoegdheden die zijn toegekend uit hoofde van afdeling 5:2 Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de toezichthouder te allen tijde bij een instelling kan informeren naar bevroren financiële middelen en transacties die hebben plaatsgevonden. Dergelijke verzoeken kunnen gedaan worden gedurende de van kracht zijnde Sanctieregelgeving maar ook daarna. Immers, na het intrekken of buitenwerking stellen van een bepaalde sanctiemaatregel zal veelal de balans opgemaakt moeten worden van bijvoorbeeld de hoeveelheid bevroren financiële middelen op internationaal niveau. Dat maakt het nodig om als instelling in staat te zijn informatie over de bevroren financiële middelen, inclusief transactiegegevens, te kunnen verstrekken aan de toezichthouder, tot vijf jaar nadat een Sanctieregeling niet meer van kracht is of buiten werking is gesteld.

Artikel 6 Vervallen regelingen

In de Regeling bedrijfsvoering en administratieve organisatie Wet inzake de geldtransactiekantoren (Stcrt. 2002, 136) is hoofdstuk 6A gereserveerd voor regels met betrekking tot de naleving door geldtransactiekantoren van de bij of krachtens de vijfde afdeling van de Sanctiewet 1977 gestelde regels met betrekking tot het financieel verkeer. Dit hoofdstuk 6A kan vervallen, aangezien de onderhavige regeling – die onder meer van toepassing is op geldtransactiekantoren – voorziet in dergelijke regels.

Artikelen 7 en 8 Inwerkingtreding en citeertitel

Deze artikelen kunnen voor zichzelf spreken en behoeven geen toelichting.

Amsterdam, 28 september 2005

De Nederlandsche Bank NV,
Mr. D.E. Witteveen

Autoriteit Financiële Markten,
Mr. A.W.H. Docters van Leeuwen
P.M Koster RA