

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-20

Europese Raad

Nr. 898

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2014

Met deze brief kom ik terug op vragen die in het Algemeen Overleg van 15 mei jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 896) zijn gesteld over de totale waarde van bevroren Oekraïense bezittingen, over de wijze waarop kan worden voorkomen dat vennootschapsrechtelijke constructies worden gebruikt voor het ontwijken van sancties en over de Nederlandse positie met betrekking tot de regeling van een register van uiteindelijk belanghebbers in de vierde anti-witwasrichtlijn.

Artikel 10g Sanctiewet 1977

Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd dat op grond van de EU sancties inzake Oekraïne inmiddels voor aanzienlijke bedragen aan bezittingen in Nederland zijn bevroren (Kamerstuk 21 501-20, nr. 864).

In het Algemeen Overleg van 15 mei jl. is gevraagd naar nadere informatie ter zake, met name de totale waarde van die bezittingen. Specifiek is door het lid Omtzigt gevraagd in hoeverre de geheimhoudingsbepaling van artikel 10g van de Sanctiewet 1977 zich er tegen verzet informatie te verschaffen op geaggregeerd niveau, nu dit voorschrift ziet op «gegevens en inlichtingen (...) omtrent afzonderlijke ondernemingen, instellingen of personen».

Hierna zal ik ingaan op de betekenis van deze bepaling in de Sanctiewet 1977, alvorens het hier eveneens toepasselijke geheimhoudingsregime van de relevante Europese Sanctieverordeningen te bespreken.

Uit de wetsgeschiedenis van artikel 10g van de Sanctiewet 1977 blijkt dat de geheimhouding zich uitstrekt tot informatie die herleidbaar is tot afzonderlijke instellingen (Kamerstuk 28 251, nr. 3, p. 11).

Dit is conform het geheimhoudingsregime inzake toezicht op financiële instellingen in andere wetgeving. Zo is in artikel 1:89, tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht (Wft) bepaald dat niettegenstaande de

geheimhoudingsverplichting van het eerste lid, mededelingen zijn toegestaan indien deze niet kunnen worden herleid tot afzonderlijke personen.

Informatie over bevrozingen wordt verstrekt door financiële instellingen aan hun toezichthouder ingevolge de Sanctiewet 1977 (de Nederlandsche Bank of de Autoriteit Financiële Markten). Evenals informatie die instellingen vertrekken aan hun toezichthouder op grond van de Wft is dergelijke informatie naar zijn aard vertrouwelijk. Evenals onder de Wft geldt dan ook dat gewaarborgd dient te zijn dat vertrouwelijke informatie vertrouwelijk blijft. De geheimhoudingsplicht heeft mede tot doel de vrije informatieverstrekking door de onder toezicht staande instellingen te bevorderen.¹

Of informatie herleidbaar is tot afzonderlijke instellingen is afhankelijk van aard en inhoud van die informatie in combinatie met openbare informatie. Het voorgaande vormt het kader waarbinnen ik per geval bezie of en zo ja, in hoeverre, informatie openbaar kan worden gemaakt.

In het onderhavige geval is rekening te houden met de grote aandacht in de media en hetgeen daarbij is gesteld over belangen van personen op de EU sanctielijst. Herleidbaarheid tot individuele instellingen of personen is in die omstandigheden van concrete betekenis voor betrokkenen. Om deze redenen ben ik van oordeel dat ik op dit moment op grond van de Sanctiewet 1977 geen informatie kan verschaffen op niet-vertrouwelijke basis over de totale waarde van de onderhavige bevroren bezittingen.

Overigens zijn hier ook de geheimhoudingsbepalingen van de relevante Europese Sanctieverordeningen (Verordening (EU) nr. 208/2014 en Verordening (EU) nr. 269/2014) van belang. In beide verordeningen is geregeld dat instellingen informatie over bevrozingen moeten delen met nationale autoriteiten en de Europese Commissie en dat deze informatie verder uitsluitend mag worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor zij is verstrekt. In Verordening (EU) nr. 208/2014, met sancties tegen personen verantwoordelijk voor het verduisteren van Oekraïense overheidsmiddelen, is daarbij nog een uitzondering gemaakt voor uitwisseling van informatie met de bevoegde autoriteiten van Oekraïne en met andere lidstaten, waar dit nodig is om wederrechtelijk verkregen tegoeden te helpen terugvorderen.

Zodoende zou het openbaar maken van de gevraagde informatie ook stuiten op de geheimhoudingsverplichtingen in deze Europese Sanctieverordeningen.

Om toch zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wens van uw Kamer, kan ik u wel informeren dat tot de in Nederland bevroren bezittingen naast banktegoeden ook deelnemingen in ondernemingen behoren. De gevraagde geaggregeerde gegevens over bevroren bezittingen kan ik uw Kamer slechts op vertrouwelijke basis verstrekken.

Ontwijken van sancties via vennootschapsrechtelijke constructies

In het Algemeen Overleg van 15 mei jl. is voorts door het lid Nijboer gevraagd op welke wijze wordt voorkomen dat vennootschapsrechtelijke constructies worden gebruikt voor het ontwijken van sancties, met name de verplichting tot het bevroren van tegoeden.

¹ Zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wft (Kamerstuk 29 708, nr. 3, p. 46).

In Europese en Nederlandse wetgeving is onderkend, dat waakzaamheid geboden is ten aanzien van complexe vennootschapsrechtelijke structuren. Zo zijn ondermeer financiële instellingen en trustkantoren wettelijk verplicht door dergelijke structuren heen te kijken: zij moeten achterhalen wie de uiteindelijk belanghebbenden zijn van hun cliënten. Voor de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme zijn daartoe regels gesteld in de Derde Witwasrichtlijn; deze zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Om misbruik van vennootschapsrechtelijke structuren voor het ontwijken van sancties tegen te gaan, gelden soortgelijke wettelijke voorschriften.²

Voor de betekenis van die voorschriften is van belang dat de bevrozingsverplichting in de relevante EU sanctieverordening³ ziet op alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van een in de bijlage bij die verordening vermelde natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam.

Zodoende geldt de bevrozingsverplichting niet slechts ten aanzien van tegoeden die rechtstreeks eigendom zijn van aangewezen personen of entiteiten, maar ook ten aanzien van tegoeden die – direct of indirect – onder zeggenschap staan van zulke personen of entiteiten. Dit is bijvoorbeeld het geval indien tegoeden eigendom zijn van een vennootschap waarover een aangewezen persoon of entiteit – direct of indirect – controle heeft.

Als een aangewezen persoon of entiteit zeggenschap heeft over een Nederlandse vennootschap, dan is de bevrozingsverplichting van toepassing ten aanzien van die vennootschap. Die verplichting is in de EU sanctieverordening breed gedefinieerd; het gaat om «voorkoming van mutatie, overmaking, wijziging, gebruik of inzet van of omgang met tegoeden, op welke wijze ook, met als gevolg wijziging van hun omvang, bedrag, locatie, eigenaar, bezit, onderscheidende kenmerken, bestemming of andere wijzigingen waardoor het gebruik van bedoelde tegoeden, inclusief het beheer van een beleggingsportefeuille, mogelijk wordt gemaakt».

In voorkomend geval zijn de bestuurders van die vennootschap wettelijk verplicht niet mee te werken aan enige aanwending van de tegoeden van die vennootschap, behoudens toestemming van de bevoegde autoriteiten.⁴ Eventuele instructie ter zake van de aangewezen persoon of entiteit dienen zij te weigeren. In de sanctieverordening is geregeld dat zij daarvoor in beginsel niet aansprakelijk gehouden kunnen worden.

De EU sanctieverordening geldt rechtstreeks in alle lidstaten van de EU. Op grond van Nederlandse wetgeving is overtreding van de sancties strafbaar als economisch delict.

Voor alle sanctieregimes geldt dat, om een effectieve naleving te borgen, financiële instellingen en trustkantoren in Nederland op grond van de Regeling Toezicht Sanctiewet 1977 maatregelen moeten treffen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle maatre-

² Zie over de verhouding tussen sanctiewetgeving en reguliere wetgeving inzake het witwassen van geld ook mijn brief van 12 mei jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 864).

³ Verordening (EU) nr. 208/2014 van de Raad van 5 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in het licht van de situatie in Oekraïne.

⁴ Op grond van de Sanctieregeling Oekraïne 2014 is in Nederland de Minister van Financiën aangewezen als bevoegde autoriteit voor de vrijgave of beschikbaarstelling van tegoeden.

gelen. Concreet moeten zij voortdurend in hun administratie controleren of een relatie overeenkomt met een aangewezen persoon of entiteit. De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) houden toezicht op de naleving.

De term relatie is in de Regeling Toezicht Sanctiewet 1977 breed gedefinieerd; het gaat om «een ieder die betrokken is bij een financiële dienst of een financiële transactie». Daaronder vallen naast cliënten ook ondermeer de begunstigen van een transactie of product en de uiteindelijk belanghebbenden van financiële middelen.

Hieruit volgt dat Nederlandse financiële instellingen en trustkantoren wettelijk verplicht zijn maatregelen te nemen om te voorkomen dat vennootschapsrechtelijke constructies worden gebruikt voor het ontwijken van sancties. Tegoeden onder controle van aangewezen personen of entiteiten moeten worden bevroren, ongeacht de vennootschapsrechtelijke constructie tussen die personen of entiteiten en die tegoeden.

Voor de volledigheid vermeld ik dat bezittingen van een Nederlandse vennootschap buiten de EU buiten het effectieve toepassingsbereik van de EU sancties kunnen vallen. Weliswaar geldt ook voor dergelijke bezittingen dat de bestuurders van die vennootschap niet mogen meewerken aan aanwending of verplaatsing, maar dit sluit niet uit dat het ter plaatse geldende recht toelaat dat een derde (niet-EU onderdaan) rechtshandelingen verricht ten aanzien van die bezittingen. De rechtsgeldigheid van bijvoorbeeld eigendomsoverdracht is in voorkomend geval afhankelijk van het recht van dat buitenland. Daarnaast is uit de aard der zaak mogelijk dat derden feitelijk beschikken over dergelijke bezittingen. De bestuurders van de Nederlandse vennootschap zouden daar niet aan mogen meewerken, maar zullen dit niet altijd kunnen voorkomen.

Register van uiteindelijk belanghebbenden in de vierde anti-witwasrichtlijn

In het Algemeen Overleg van 15 mei jl. is door het lid Klaver gevraagd of de regering al opdracht heeft gegeven om uitvoering te geven in het Coreper aan de motie Klaver (Kamerstuk 21 501-20, nr. 847). Ik kan u daarover het volgende mededelen. De afgelopen maanden is intensief onderhandeld in de Raad van Ministers over een gemeenschappelijk standpunt van de Raad met betrekking tot een vierde anti-witwasrichtlijn. De uiteindelijke tekst met betrekking tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden (UBO-informatie) is een zorgvuldig afgewogen tekst waarin wordt voorgescheven dat UBO-informatie gehouden moet worden op een specifieke locatie («specific location»). Als voorbeelden van een dergelijke specifieke locatie wordt genoemd een openbaar centraal bedrijvenregister («a public and central company registry») of data opvraagsystemen («data retrieval systems»). Nederland heeft deze tekst gesteund in de onderhandelingen.

Het gemeenschappelijk standpunt zal de inzet van de Raad worden in de triloog met het Europees Parlement (het Europees Parlement stemde in februari 2014 over zijn standpunten betreffende de vierde anti-witwasrichtlijn). Naar verwachting zal de triloog op zijn vroegst in het najaar van 2014 aanvangen.

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