

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2023

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2022

Graag informeer ik uw Kamer, in deze hoofdlijnenbrief, mede namens de Ministers van Financiën, Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Justitie en Veiligheid, de Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Rechtsbescherming en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, evenals de Staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Toeslagen en Douane en Fiscaliteit en Belastingdienst over de voorgenomen modernisering van het sanctiestelsel en het bijbehorende tijdpad, zoals door het kabinet is toegezegd bij het omarmen van de aanbevelingen uit het rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving. In lijn met de motie van het lid Sjoerdsma (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1763), waarin onder andere verzocht wordt om op korte termijn de sanctiewetgeving door te lichten, wordt deze brief voorafgaand aan de BZ-begrotingsbehandeling (Handelingen II 2022/23, nrs. 20 en 27, Begroting Buitenlandse Zaken 2023 (Kamerstuk 36 200 V)) aan uw Kamer aangeboden. In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op het huidige sanctiestelsel, de aanleiding voor de modernisering, de voorgenomen modernisering, en het voorziene vervolgtraject.

Sancties zijn een belangrijk instrument voor (herstel van) de internationale vrede en veiligheid, de bevordering van de internationale rechtsorde en de bestrijding van terrorisme. Het gebruik van het sanctie-instrument is recentelijk sterk toegenomen. Naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en het grootschalige geweld tegen de Oekraïense burgerbevolking is dan ook een groot pakket aan EU-sanctiemaatregelen ingesteld. Deze sancties maken deel uit van het EU-beleid gericht op vergroten van de druk op Rusland om de Russische agressie tegen Oekraïne te beëindigen en Oekraïne volledige zeggenschap terug te geven over het eigen grondgebied. De sancties raken Rusland hard. Ondanks Russische propaganda wijzen alle beschikbare gegevens op een sterke daling van de consumentenuitgaven, oplopende inflatie en teruglopende productie in de maakindustrie. Bovendien heeft een groot deel van de

sancties steeds meer effect naarmate de tijd vordert. Zo kan Rusland niet meer aan westerse technologie voor de olie- en gasindustrie komen wat de productie op de lange termijn steeds meer raakt. De sancties raken de Russische schatkist en dit effect wordt alleen maar groter als het EU-embargo op Russische olie van kracht wordt. Daarnaast zorgen exportbeperkingen ervoor dat Rusland steeds minder hoogwaardige technologie op voorraad heeft, zoals vliegtuigonderdelen en computerchips. Dit raakt onvermijdelijk de Russische oorlogseconomie. Zo zijn er exportverboden opgelegd voor specifieke (kritische) technologieën, is er een haven- en overvliegverbod overeengekomen en zijn er kapitaalmarkt-restricties en andere financiële sancties ingesteld. Ook zijn individuele sancties ingesteld tegen meer dan 1200 personen en entiteiten die betrokken zijn bij of direct verantwoordelijk zijn voor de Russische militaire agressie en schendingen van internationale normen. De sancties worden regelmatig verder aangescherpt en verzaamd in reactie op verdere Russische agressie.

Deze ongeëvenaarde sancties stellen de nationale naleving voor nieuwe uitdagingen. De omvangrijke en snel wijzigende EU-sanctievoorordeningen stellen telkens nieuwe eisen aan het toezicht en de handhaving van sancties in Nederland. Eén van de aanbevelingen van de nationale coördinator sanctienaleving en handhaving luidt dan ook om het sanctiestelsel te versterken en ervoor te zorgen dat wet- en regelgeving daarmee gelijke tred houdt. Tevens zet het kabinet met deze modernisering in op een versterkte samenwerking tussen alle betrokken partijen bij sanctienaleving, dat zowel aan de effectiviteit als het draagvlak voor sancties bij kan dragen. Met deze hoofdlijnenbrief wordt geschetst op welke vlakken het kabinet het Nederlandse sanctiestelsel wil moderniseren; door aanpassing van de Sanctiewet 1977 en aanpalende wet- en regelgeving. Het streven is om de consultatiefase van het wetsvoorstel juli 2023 te starten. Uw Kamer zal dan volgens de vervolplanning (zie hieronder) medio 2024 het wetsvoorstel ontvangen waarna de parlementaire behandeling een aanvang zal nemen. Dit betreft een indicatieve planning. Gezien de mogelijk brede reikwijdte van de herziening zal deze mogelijk gaande het traject nog verder aangepast worden.

Uw Kamer wordt separaat geïnformeerd over de opvolging van de overige aanbevelingen uit het eindrapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving en over actuele zaken rondom sanctienaleving wanneer daar aanleiding toe is of als onderdeel van een reguliere stand van zaken Kamerbrief over sanctienaleving. Dit betreft ook zaken die lopende het wetgevingstraject al in gang worden gezet om de sanctienaleving en de coördinatie daarvan te verbeteren. De laatste stand van zaken brief Sanctienaleving wordt begin november met uw Kamer gedeeld.

Beschrijving huidig sanctiestelsel

Sancties kunnen ingesteld worden door de Veiligheidsraad van de VN, de Raad van de Europese Unie of door lidstaten afzonderlijk. VN-sancties worden via de EU geïmplementeerd. Behalve de nationale terrorismelijst kent Nederland geen unilaterale sanctiemaatregelen en hebben burgers en bedrijven alleen te maken met EU-sancties.

De EU kent momenteel meer dan dertig verschillende regionale en thematische sanctieregimes, die regelmatig worden aangepast om het instrument zo optimaal mogelijk in te zetten. Bij de totstandkoming van deze sancties speelt Nederland een actieve rol, onder andere door concrete voorstellen ten aanzien van nieuwe sanctiepakketten (bijvoorbeeld ten aanzien van listings, sectorale sancties, maar ook zaken als gegevensdeling en sanctie-ontwijking). Naast duidelijke regels en normen

is sanctienaleving essentieel voor de effectiviteit van het sanctie-instrument.

De EU-sanctieverordeningen hebben directe werking in Nederland. Daarnaast regelt de Sanctiewet 1977 het sanctiestelsel binnen Nederland. De doorwerking van VN-sancties is geregeld in de Sanctieregeling overbrugging tenuitvoerlegging sanctieresoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties 2019 zodat Nederland voldoet aan haar verplichting om deze sancties zonder vertraging te implementeren.

Een EU-verordening waarin sanctiemaatregelen doorgaans zijn opgenomen heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Een EU sanctieverordening regelt niet de wijze waarop lidstaten de verordening naleven. De Sanctiewet 1977 biedt een grondslag voor de totstandkoming van nationale regels ter uitvoering van sancties. Deze nationale regels worden via ministeriële regelingen ingesteld, zodat snelle implementatie kan plaatsvinden. Met deze ministeriële regelingen gebaseerd op de Sanctiewet 1977 worden overtredingen van de sancties strafbaar gesteld en worden nationale autoriteiten aangewezen. Ook kunnen op deze wijze verboden zoals een wapenembargo worden geregeld. Overtreding van de verboden is strafbaar op grond van artikel 13 van de Sanctiewet 1977 in combinatie met de Wet op de economische delicten.

De werking van de Sanctiewet 1977 kent drie niveaus:

Uitvoering: Iedereen dient zich aan de Sanctiewet- en regelgeving te houden. In geval van opname op een sanctielijst mogen er geen middelen ter beschikking worden gesteld aan gesanctioneerde (rechts) personen, en moeten tegoeden direct en proactief door eenieder worden bevroren. In het geval van handelsbeperkingen zoals het exportverbod dienen marktpartijen zich aan dit verbod te houden. Uitvoering van sancties gebeurt daarmee in eerste instantie door burgers en marktpartijen. De overheid houdt daarbij toezicht op de belangrijkste verplichtingen voortkomend uit sancties en verleent eventuele ontheffingen.

Toezicht en naleving: Op grond van de Sanctiewet 1977 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een coördinerende rol en stelt waar nodig en mogelijk nationale sanctieregelingen vast ter uitvoering van EU-sancties in Nederland. Zo worden de bevoegde autoriteiten aangewezen voor de in de Europese sanctieverordeningen genoemde bevoegdheden, wordt overtreding van de desbetreffende sancties strafbaar gesteld en worden bepalingen opgenomen over onderwerpen die onder nationale competenties vallen (bijv. wapenembargo).

De Minister van Buitenlandse Zaken wijst ook, in overeenstemming met de Minister die het mede aangaat, ambtenaren of andere personen aan die worden belast met het toezicht op de naleving van de Sanctiewet. Deze ambtenaren worden aangewezen in de Regeling toezichthoudende ambtenaren Sanctiewet 1977 en houden vervolgens toezicht met gebruikmaking van bevoegdheden die ontleend zijn aan hun eigen sectorale wetgeving. Verschillende toezichthouders, inspecties en uitvoeringsorganisaties zijn belast met het toezicht op en de naleving van sancties. Hieronder valt ook het verlenen van eventuele ontheffingen. Zo houdt de Douane bijvoorbeeld toezicht op de in- en uitvoer van goederen en diensten.

Sinds 2002, na de aanslagen van 9/11, houden DNB en AFM toezicht op de uitvoering van de Sanctiewet 1977 voor de financiële sector en hebben zij de bevoegdheid om regels te stellen aan financiële instellingen. Sinds

2002 bevat de Regeling Toezicht Sanctiewet 1977 dan ook nadere verplichtingen die eisen stellen aan de bedrijfsvoering van de in de Sanctiewet genoemde (financiële) instellingen. Specifiek wordt verplicht dat instellingen waarborgen dat zij op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle maatregelen treffen ter naleving van de Sanctieregelgeving. Voor financiële instellingen, trustkantoren en aanbieders van cryptodiensten bevat de sanctieregelgeving nadere verplichtingen omdat deze instellingen relatief gezien vaker met gesanctioneerde personen of instellingen in aanraking komen.

Strafrechtelijke handhaving: Het OM beslist over de strafrechtelijke vervolging van partijen die in strijd handelen met hetgeen geregeld is bij of krachtens de Sanctiewet 1977. De FIOD verricht als bevoegde bijzondere opsporingsdienst het daaraan voorafgaande opsporingsonderzoek. In het kader van de uitvoering van strafvorderlijke taken kan de FIOD, onder gezag van het OM, eventueel beslag leggen op middelen die toebehoren aan gesanctioneerde (rechts) personen.

Relatie met de Rijkssanctiewet – de BES

De Sanctiewet 1977 is bij gelegenheid van de herziening van de Koninkrijksverhoudingen op 10 oktober 2010 van toepassing verklaard op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (afdeling 7 van de Sanctiewet 1977 voorziet daarin). De Sanctieregeling BES regelt in aanvulling hierop dat sanctieregelingen op grond van de Sanctiewet 1977 eveneens van toepassing zijn in de openbare lichamen.

De Rijkssanctiewet uit 2016 regelt dat de EU-sancties op overeenkomstige wijze van toepassing zijn in Aruba, Curaçao en Sint Maarten als in Nederland. De Rijkssanctiewet is in werking getreden voor Curaçao en vormt daardoor de grondslag voor de sanctieregelgeving van Curaçao. Aruba en Sint Maarten regelen de EU-sancties op een andere wijze namelijk op grond van sanctielandsverordeningen.

Relatie met EU-wetgeving

Sancties berusten in sommige gevallen op resoluties van de Veiligheidsraad van de VN, die vervolgens in secundair Europees recht worden omgezet. Veel sanctieregimes, waaronder die jegens de Russische Federatie, hebben een autonome Europese grondslag. Een combinatie van grondslag in VN resoluties en Europees recht komt ook voor (Noord-Korea).

Sancties in EU-verband worden ingesteld op basis van artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en zijn neergelegd in raadsbesluiten en/of verordeningen. Wanneer de sancties uitsluitend een opdracht aan de lidstaten inhouden, bijvoorbeeld visumrestricties, kan worden volstaan met een raadsbesluit. Is de normstelling mede gericht op particulieren (bijvoorbeeld een verbod om aan bepaalde personen of entiteiten middelen ter beschikking te stellen), dan wordt (ook) een verordening vastgesteld. Zoals aangegeven werken de EU-sanctieverordeningen direct door. Wapenembargo's worden vastgelegd in raadsbesluiten die enkel de lidstaten kunnen verplichten.

Aanleiding modernisering Sanctiewet 1977

De Sanctiewet 1977 is in het afgelopen decennium slechts beperkt gewijzigd terwijl de omvang en complexiteit van Europese sanctieregelgeving sterk is toegenomen. Bovendien is het de verwachting dat het sanctie-instrumentarium ook in de toekomst ingezet zal blijven worden en

verder aan relevantie zal winnen. Er is daarom behoefte aan een toekomstbestendig stelsel van sanctiewet- en regelgeving dat is toegepast om op effectieve wijze uitvoering te kunnen geven aan de zich snel opvolgende Europese sanctieontwikkelingen.

Zoals in de inleiding aangegeven, hebben de sanctiepakketten in reactie op de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en het grootschalige geweld tegen de Oekraïense burgerbevolking de nationale naleving van sancties voor nieuwe uitdagingen gesteld. Om snel in kaart te brengen wat op korte en langere termijn nodig was om de sanctienaleving door te lichten werd in april 2022 (Kamerstuk 36 045, nr. 60) de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving aangesteld. In navolging hiervan zijn korte termijn verbeteringen gerealiseerd waarover uw Kamer separaat is geïnformeerd in de stand van zaken brief Sanctienaleving van november (Kamerstuk 36 045, nr. 120). Deze verbeteringen zagen onder andere op de uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties, het doorbreken van geheimhoudingsplichten, en het regelen van de taken, bevoegdheden en (centrale) contactpunten waar dat nog ontbrak.

De korte termijnaanpassingen, onder andere middels EU-verordeningen en nationale sanctieregelingen, laten onverlet dat de nationale sanctiewet- en regelgeving ook voor de lange termijn zal moeten worden versterkt en daarmee bestendig voor toekomstige crisissituaties. Dit beveelt de coördinator aan in aanbeveling 4 uit zijn eindrapport: «Zorg dat het sanctiestelsel wordt versterkt en de wet- en regelgeving daar gelijke tred mee houdt, maar wel na een zorgvuldig proces.» Ook de aanbevelingen 5, 8, 9, 10, en 11 hebben raakvlakken met het versterken van wet- en regelgeving en zijn daarom onderdeel van de modernisering van het sanctiestelsel. In bijlage I is een overzicht van de relevante aanbevelingen opgenomen.

Het doel van de modernisering is het versterken van het sanctiestelsel om nog beter te kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden vanuit de Europese sanctieverordeningen. Met de voorgenomen modernisering zet het kabinet daarbij in op een centrale, gerichtere en versterkte samenwerking tussen alle partijen betrokken bij sanctienaleving, wat zowel de effectiviteit van als het draagvlak voor sancties kan vergroten.

Voorgenomen modernisering

Het voornemen is om de Sanctiewet 1977, en waar nodig aanpalende wetgeving en regelgeving, geheel te herzien waaronder het toekomstbestendig regelen van (aanteken)bevoegdheden, het regelen van beheer en bewind van bepaalde bevroren tegoeden en economische middelen, het moderniseren en mogelijk uitbreiden van bestuursrechtelijk toezicht en handhaving, het voorzien in gedegen grondslagen voor gegevensdeling en het doorbreken van de geheimhoudingsplichten waar dat noodzakelijk blijkt.

Toekomstbestendig regelen van bevoegdheden

De snel opeenvolgende en omvangrijke EU-sanctieverordeningen vereisen dat zo duidelijk mogelijk moet zijn geregeld welk ministerie waarvoor verantwoordelijk is op het gebied van naleving van sancties, waaronder de toezicht, naleving en handhaving. Door onderling overleg is dit duidelijk geworden en zijn deze taken en bevoegdheden inmiddels waar mogelijk geregeld in de sanctieregelingen (ministeriële regelingen).

Gezien de toenemende inzet in omvang en snelheid van sanctiemaatregelen is het wenselijk om te onderzoeken of taken en bevoegdheden ook

op het niveau van een formele wet geregeld moeten worden om deze voor toekomstige crisissituaties te verduidelijken. Tegelijkertijd wordt geen afscheid genomen van de bestaande systematiek van het aanwijzen van bevoegdheden bij ministeriële regeling omdat dit de noodzakelijke flexibiliteit en snelheid biedt die onontbeerlijk is bij zichzelf snel opvolgende internationale of Europese ontwikkelingen.

Uitbreiden van het huidige bestuursrechtelijke toezicht naar nieuwe partijen

Sanctiemaatregelen leggen in veel gevallen beperkingen op aan de economische bewegingsvrijheid van gesanctioneerde personen en entiteiten binnen de Europese Unie. Om een effectieve naleving en uitvoering van sanctiemaatregelen te verzekeren, zet het kabinet in op uitbreiding van bestuursrechtelijk sanctiewettoezicht

Hierbij ziet het kabinet in ieder geval de noodzaak voor het inrichten van bestuursrechtelijk toezicht en handhaving voor die partijen die een belangrijke rol als «poortwachter» vervullen in het economische verkeer. Het gaat dan om partijen die het bijvoorbeeld mogelijk maken dat overeenkomsten tot stand komen, transacties worden uitgevoerd en rechtspersonen worden opgericht. Voor financiële dienstverleners, trustkantoren en aanbieders van cryptodiensten is reeds voorzien in dit bestuursrechtelijke sanctiewettoezicht ten aanzien van controle op de administratieve organisatie en interne controle maatregelen (hierna: de bedrijfsvoering). Het kabinet is voornemens om voor nieuwe partijen bestuursrechtelijk sanctiewettoezicht in te regelen naar analogie van het toezicht dat al geldt voor financieel dienstverleners, trustkantoren en aanbieders van cryptodiensten ten aanzien van hun bedrijfsvoering.

Het gaat dan bijvoorbeeld om notarissen, advocaten en accountants. Hoewel deze partijen gebonden zijn, net als eenieder, om zich te houden aan sanctiemaatregelen, is het gezien hun belangrijke poortwachtersrol van belang dat zij hun bedrijfsvoering dusdanig op orde hebben zodat zij sanctiemaatregelen kunnen naleven. Nader onderzocht wordt welke groepen onder sanctiewettoezicht dienen te vallen gezien hun rol in het economische verkeer. Daarbij kan eventueel deels aansluiting gezocht worden bij de partijen die reeds onder toezicht staan in gevolge de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft).

Het uitbreiden van bestuursrechtelijk toezicht naar nieuwe partijen zal met zich meebrengen dat deze partijen zich moeten houden aan de gestelde normen ten aanzien van hun bedrijfsvoering waaronder bijvoorbeeld het onderzoek doen naar klantrelaties, het screenen op sanctielijsten en het melden van bevriezingen en/of staken of weigeren van dienstverlening. Tegelijkertijd dient bij het opleggen van deze normen wel rekening te worden gehouden met de aard, rol en omvang van de betreffende nieuwe partijen om een proportionele toepassing te borgen.

Voor nieuwe partijen die onder sanctiewettoezicht zullen vallen, is tevens passend toezicht nodig en zullen toezichthouders moeten worden aangewezen en geëquipeerd. Ook dit zal nader onderzocht worden en hierbij kan eventueel deels aansluiting gezocht worden bij toezichthouders die reeds zijn belast met het toezicht op diezelfde partijen in gevolge de Wwft.

Met de voornemens gekoppeld aan de vijfde en achtste aanbeveling uit het eindrapport geeft het kabinet tevens invulling aan de aanbeveling uit het evaluatierapport van de Financial Action Task Force om bepaalde

beroepsgroepen te laten melden over het bevrozen van financiële tegoeden en economische middelen.

Moderniseren van het huidige bestuursrechtelijke toezicht op bestaande partijen

Naast het uitbreiden van het bestuursrechtelijke toezicht naar nieuwe partijen is modernisering nodig van de reeds geldende normen voor financiële instellingen, trustkantoren en andere partijen uit huidig artikel 10 Sanctiewet 1977, waarvoor het toezicht al is ingeregeld. Dit is ook gesignaleerd door AFM en DNB. Het is wenselijk om de belangrijkste normen niet langer in lagere regelgeving op te nemen maar bij wet te regelen en daarbij de mogelijkheid te behouden om in lagere regelgeving nadere regels te stellen. Daarmee ligt het voor de hand dat de belangrijkste normen ook gaan gelden voor nieuwe partijen die onder sanctiewettoezicht worden gebracht.

De huidige normen, die voortvloeien uit de Regeling toezicht Sanctiewet 1977, behoeven verbetering, zoals de invulling van het onderzoek naar klantrelaties, de verplichting tot het screenen van sanctielijsten en de meldplicht. Ook kunnen deze bepalingen, waar nodig en mogelijk, beter worden aangesloten op de systematiek uit de Wwft om naleving daarvan te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is aansluiting bij het openbaarmakingsregime van de Wwft, waardoor sanctiebesluiten gepubliceerd kunnen worden om zo de naleving van regelgeving te bevorderen, maar ook het publiek te informeren en het functioneren van de toezichthouders transparant te houden.

Parallel aan de modernisering wordt gekeken of er tijdelijke technische wijzigingen op lager regel- of beleidsniveau nodig zijn die al eerder moeten worden doorgevoerd.

Doorbreken van geheimhoudingsplichten

Het inregelen van bestuursrechtelijk toezicht en het kunnen delen van informatie aan de sanctiewettoezichthouder vereist dat de geheimhoudingsplichten die nu gelden, bijv. t.a.v. advocaten en notarissen, worden doorbroken ten behoeve van een eventuele meldplicht en het toezicht op de naleving van sancties. Het doorbreken van geheimhoudingsplichten voor advocaten en notarissen is in het 7e sanctiepakket geregeld ten aanzien van de Ruslandsancties. Voor de goede orde wordt opgemerkt de juridische dienstverlening die noodzakelijk is voor de verdediging of vertegenwoordiging van een gesanctioneerde (rechts)persoon of verbonden (rechts)persoon in het kader van of in verband met een rechtsgeding, daaronder begrepen de juridische dienstverlening die noodzakelijk is voor het bepalen van de rechtspositie of voor het instellen of vermijden van een rechtsgeding buiten het verbod van de EU-verordening valt en daarmee ook buiten de meldplicht. Om een goede naleving van de sanctiewet- en regelgeving te borgen zouden er geen belemmeringen mogen zijn om informatie uit te kunnen wisselen met de sanctiewettoezichthouder. Het verdient overigens de opmerking dat er een precedent bestaat ten aanzien van het doorbreken van de geheimhoudingsplicht van bepaalde groepen ten behoeve van de naleving van bepaalde verplichtingen in de Wwft.

Bestuursrechtelijke handhaving van sanctieschendingen

Schendingen van sanctieregelingen zijn een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten. Indien een partij in Nederland in strijd handelt met de sancties, bijvoorbeeld door het overmaken van

tegoeden naar een gesanctioneerde persoon of entiteit, kan het Openbaar Ministerie besluiten om over te gaan tot strafrechtelijk onderzoek en strafvervolgning.

Het kabinet is voornemens om nader te onderzoeken of en in welke gevallen, in aanvulling op de strafrechtelijke handhaving van schendingen van sanctieregelingen, ook voorzien zou moeten worden in bestuursrechtelijke handhaving van sanctieschendingen en dit te betrekken in het wetgevingstraject. Bestuursrechtelijke handhaving door middel van bijvoorbeeld bestuurlijke boetes of een last onder dwangsom kan een waardevolle aanvulling zijn bij schendingen waarbij bestuursrechtelijke handhaving passender is gezien de aard en omvang van de schending. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat het strafrecht gereserveerd dient te blijven voor de ernstige schendingen en als ultimum remedium toepasbaar blijft. Hierbij dient te worden bepaald welke toezichthouder(s) daarvoor geëquipeerd zouden kunnen worden en welke reikwijdte bestuursrechtelijke handhaving zou kunnen hebben. Hierbij ligt het ook voor de hand de bepalingen voor financiële instellingen en voor de hierboven genoemde beroepsgroepen zo veel mogelijk gelijk te trekken maar tegelijkertijd wel rekenschap te geven van de rol en omvang van de betreffende groepen. De exacte invulling hiervan zal verder worden uitgewerkt.

Beheer en bewind van (langdurig) bevroren tegoeden en economische middelen

Uit ervaring blijkt dat opgelegde sancties niet zelden van lange duur zijn en dat daarmee tegoeden en economische middelen (financiële tegoeden, onroerende zaken, roerende zaken, entiteiten) langdurig bevroren worden. Dit heeft de noodzaak doen inzien om de mogelijkheid te onderzoeken om het beheer van in Nederland gesanctioneerde rechtspersonen, bepaalde economische middelen, roerende en onroerende zaken (deels) over te kunnen nemen. Hoewel bevoegde autoriteiten in Nederland op basis van ontheffingsgronden uit de EU-sanctieverordeningen op individuele basis uitzonderingen kunnen maken om bijvoorbeeld te voorzien in noodzakelijke betalingen, noodzakelijk onderhoud of nakoming van contractuele verplichtingen, blijkt deze systematiek in sommige gevallen niet toereikend. Hierbij valt te denken aan bedrijven in Nederland, die indirect onder sancties vallen doordat hun uiteindelijk belanghebbende gesanctioneerd is, niet goed hun bedrijfsvoering kunnen voortzetten met alleen ontheffingen voor «noodzakelijke betalingen, noodzakelijk onderhoud of nakoming van contractuele verplichtingen». De mogelijkheid om het beheer over te kunnen nemen, bijv. door het aanstellen van een bewindvoerder, zou daarmee een instrument kunnen zijn om het toezicht en naleving op sancties en het beheersen van de gevolgen daarvan te verbeteren.

Het voorgaande neemt niet weg dat Nederland zich op Europees niveau zal blijven inzetten voor een heldere interpretatie van- en goede grondslagen om ontheffingen te kunnen verlenen. Daarnaast zal Nederland zich inzetten om de inrichting van dit beheer op Europees niveau af te stemmen ten behoeve van een gelijk speelveld binnen de EU.

Grondslagen voor gegevensuitwisseling

Een onderdeel van het effectief naleven van de sancties door overheidsinstellingen ziet op het vaststellen van verbondenheid van personen en entiteiten aan geliste personen en entiteiten, ten behoeve van het in kaart brengen van ingewikkelde eigendomsconstructies, en daarmee het bezit van gesanctioneerden.

Tot voor kort voerde elke uitvoeringsinstantie apart onderzoek uit ten behoeve van sanctienaleving, waaronder het onderzoek naar de verbondenheid van personen en entiteiten gerelateerd aan gesanctioneerden. Door uitwisseling van gegevens op dit vlak mogelijk te maken kunnen betrokken instanties tot gezamenlijke inzichten komen. Hoewel betrokken departementen zelf operationeel verantwoordelijk blijven voor de naleving van sancties, zou uitgebreide gegevensuitwisseling sancties daarmee effectiever kunnen maken.

Naar aanleiding hiervan zijn er door Nederland voorstellen in Brussel gedaan. In het 7e pakket zijn in Europese verordeningen daarom artikelen opgenomen die gegevensdeling ten behoeve van sanctienaleving tussen bevoegde en betrokken autoriteiten mogelijk maken. Dit geldt echter alleen voor gegevensdeling in navolging van deze specifieke verordening, en is dus niet breder toepasbaar.

Het geniet de voorkeur van het kabinet om deze lijn te volgen en bepalingen over gegevensdeling zoveel mogelijk op Europees niveau geregeld te zien, om op die manier een gelijk speelveld te creëren en Europese samenwerking te bevorderen. Echter, ook op nationaal niveau is het van belang dat er een duurzame juridische grondslag gecreëerd wordt die gegevensuitwisseling ten behoeve van sanctienaleving tussen bevoegde autoriteiten mogelijk maakt en verder bestendigt. Deze gegevensuitwisseling bepaling zou dan kunnen zien op het delen, verwerken en beheren van gegevens zodat samenwerking tussen hiervoor bevoegde instanties mogelijk is. Uiteraard dienen hierbij bestaande privacy (en andere) wet- en regelgeving alsmede algemene waarborgen als doelbinding, noodzakelijkheid en proportionaliteit in acht genomen te worden.

Tevens zou dit gevolgen kunnen hebben voor aanpalende wet- en regelgeving. Hoe dit precies ingevuld gaat worden dient nader uitgezocht te worden en is onderdeel van het verdere traject omtrent de modernisering van het sanctiestelsel.

Aantekeningen in registers

De uitgebreidere inzet van het sanctie-instrument heeft de noodzaak doen inzien om het voor bepaalde registers mogelijk te maken in het openbaar een link met sancties te kunnen aangeven. Dit houdt in dat er een aantekeningbevoegdheid gecreëerd dient te worden. Vanuit de betreffende sanctieverordeningen is dit momenteel bewerkstelligd voor het Handelsregister en het Kadaster, enkel in relatie tot de Rusland- en Belarussancties. Het verdient daarbij de opmerking dat een aantekening een aanvullende actie is om breder inzichtelijk te maken dat er sprake is van sanctionering. Het al dan niet aanwezig zijn van een aantekening ontslaat marktpartijen niet van de verplichting om zich te houden aan de sanctiewet- en regelgeving en zelf onderzoek te doen.

Het is echter zaak om een algemene grondslag te creëren die de aantekeningbevoegdheid breder toepasbaar maakt voor alle sanctieregimes en mogelijkerwijs voor alle relevante bij wet ingestelde registers. Hierbij valt ook te denken aan het UBO-register. Deze onderwerpen zijn volop in ontwikkeling, waardoor het kabinet het verstandig acht hier in de modernisering van het sanctiestelsel rekening mee te houden door een toekomstbestendige grondslag te creëren voor aantekeningbevoegdheden in bredere zin.

Europese ontwikkelingen en nadere modernisering

Aangezien de EU-sanctievoorordeningen in ontwikkeling blijven, is het mogelijk dat er gaandeweg nieuwe eisen worden gesteld aan de naleving van sancties in de lidstaten. Dit betekent dat er enige ruimte en flexibiliteit moet zijn voor latere toevoegingen binnen het wetgevingstraject die niet in deze hoofdlijnenbrief zijn opgenomen.

Zo is er recentelijk als onderdeel van het zevende sanctiepakket een bepaling over een meldplicht voor gesanctioneerde (rechts)personen opgenomen (Art. 9). Deze meldplicht houdt in dat alle (rechts)personen op de sanctielijst (ten aanzien van Ruslandsancties) al hun tegoeden en economische middelen per lidstaat moeten melden bij de overheid, en dat de lidstaat deze meldingen vervolgens rapporteert aan de Europese Commissie. Momenteel is dit in Nederland ingeregeld door vijf meldpunten analoog aan type bezit. Het kabinet blijft zich inzetten om samenwerking op dit gebied gericht en effectiever te maken.

Tot slot is gebleken dat een aantal begrippen uit de Sanctiewet 1977 verouderd zijn en aanpassing behoeven om aan te sluiten bij de huidige tijd. Daarnaast zal het kabinet zich op Europees niveau tevens blijven inzetten voor eenduidigheid in de definities van begrippen zoals gebruikt in sanctieverordeningen om zo gelijke interpretatie en toepassing binnen Europa te bevorderen. Hierbij valt te denken aan aansluiting bij het Douanewetboek van de Unie indien van toepassing en voorstellen over complexe begrippen als eigendom en zeggenschap.

Voorzien tijdspad en vervolg

De modernisering van het sanctiestel is complex, vergt een zorgvuldige uitwerking en vraagt de nodige inzet van de verschillende beleidsverantwoordelijke departementen onder coördinatie van het Ministerie Buitenlandse Zaken. Het streven is daarom om de consultatiefase van het wetsvoorstel juli 2023 te starten. Uw Kamer zal dan volgens de vervolgpunten (zie hieronder) medio 2024 het wetsvoorstel ontvangen waarna de parlementaire behandeling een aanvang zal nemen.

Datum	Processtap in wetgevingstraject
November 2022	Hoofdlijnenbrief naar de Kamer
November 2022 – juni 2023	Uitwerking concept wetsvoorstel
Juli 2023 – oktober 2023	Toets- en consultatieperiode concept wetsvoorstel (inclusief behandeling ministerraad en indiening Raad van State)
November 2023 – april 2024	Advies Raad van State en nader rapport
Medio 2024	Aanbieding wetsvoorstel Tweede Kamer

Het bovenstaande betreft een indicatieve planning. Gezien de mogelijk brede reikwijdte van de herziening zal deze mogelijke gaande het traject nog verder aangepast worden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

I: raakvlakken met aanbevelingen uit het eindrapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving

De aanbevelingen 5, 8, 9, 10, en 11 hebben raakvlakken met het versterken van wet- en regelgeving en zijn daarom onderdeel van modernisering van het sanctiestelsel. Onderstaand tabel geeft een overzicht van de vindplaatsen van de aanbevelingen in deze hoofdlijnenbrief.

Nr.	Aanbeveling	Vindplaats in hoofdlijnenbrief
4	Zorg dat het sanctiestelsel wordt versterkt en de wet- en regelgeving daar gelijke tred mee houdt, maar wel na een zorgvuldig proces. Ik beveel aan dat het kabinet hierover voor het einde van het jaar een hoofdlijnenbrief naar de Tweede Kamer stuurt.	Komt doorlopend terug in de hoofdlijnenbrief waaronder het moderniseren van de bestaande bepalingen van de Sanctiewet 1977, het toekomstbestendig regelen van bevoegdheden, het moderniseren en mogelijk uitbreiden van bestuursrechtelijk toezicht en handhaving, het voorzien in gedegen grondslagen voor gegevensdeling en het doorbreken van geheimhoudingsplichten.
5	Creëer een meldplicht voor notariaat, advocatuur en accountancy en zorg voor passend toezicht.	Dit staat opgenomen in het onderdeel dat raakt aan de uitbreiding van het bestuursrechtelijke toezicht. Daarbinnen wordt tevens voorzien in een meldplicht zoals die nu ook bestaat voor instellingen die reeds onder sanctiewettoezicht vallen uit afdeling 5 van de Sanctiewet 1977.
8	Zorg dat de geheimhoudingsplicht van beroepsgroepen kan worden doorbroken ten behoeve van meldingen onder de EU-sanctieverordening. Mocht dit weinig kansrijk lijken of lang duren, onderzoek dan of het door aanpassing van nationale wet- en regelgeving kan.	Hierin is voorzien in het onderdeel dat raakt aan de geheimhoudingsplichten. Op EU-niveau is inmiddels, voor de Ruslandsancties, voorzien in het doorbreken van de geheimhoudingsplicht voor bepaalde beroepsgroepen.
9	Kom tot een regeling voor het beheer van langdurig bevroren bezittingen van bedrijven zodat duidelijk wordt wat deze wel en niet mogen doen met of zonder ontheffing. Ook hier geldt dat de EU-weg de voorkeur heeft, maar nationaal moet worden gekeken wat kan worden gedaan als EU-helderheid zou uitblijven.	Onder het kopje beheer en bewind wordt deze aanbeveling geadresseerd. Ook de relatie met EU-niveau wordt aangestipt.
10	Creëer een sterkere rechtsgrondslag voor gegevensuitwisseling, bij voorkeur door aanpassing van de sanctieverordening en anders via nationale wet- en regelgeving.	Dit wordt geadresseerd onder het kopje dat raakt aan gegevensuitwisseling. Tevens voorziet het zevende sanctiepakket, op voorstel van Nederland, voor de Ruslandsancties in bredere gegevensuitwisselingsgrondslagen binnen de overheid.
11	Creëer een wettelijke grondslag voor het plaatsen van een aantekening in het Handelsregister van bevroren bezittingen van rechtspersonen.	Dit staat genoemd in het kopje dat raakt aan aantekeningen. In bepaalde bestaande registers kunnen dankzij het zevende sanctiepakket aantekeningen gemaakt worden.