

Aan de minister van Buitenlandse Zaken
De heer drs. C.C.J. Veldkamp
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Onze referentie

MvH/RvZ/PS/Is/ATR3114/2024-U087

Uw referentie

Datum

8 augustus 2024

Onderwerp

Wetsvoorstel Internationale sanctiemaatregelen

Geachte heer Veldkamp,

Op 24 juni 2024 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) het *wetsvoorstel Internationale sanctiemaatregelen* voor advies voorgelegd. De adviestermijn loopt tot 9 augustus 2024.

Context en aanleiding

Internationale sanctiemaatregelen zijn een belangrijk instrument in de buitenlandpolitiek van de VN en de EU. De EU neemt altijd een internationale sanctie over nadat de VN-veiligheidsraad hiervoor een resolutie heeft aangenomen. Verder kan de EU ook eigen sancties opleggen. EU-bedrijven mogen dan bijvoorbeeld geen zaken meer doen met gesanctioneerde personen of entiteiten, transacties mogen niet meer worden uitgevoerd door financiële instellingen in de EU ten behoeve van gesanctioneerde personen of entiteiten, EU-bedrijven mogen bepaalde goederen of diensten niet langer exporteren naar specifieke landen, en voor bepaalde personen gelden reis- en visumbeperkingen.

Sanctiemaatregelen uit een EU-verordening hoeven niet omgezet te worden in Nederlandse wetgeving. Maar het toezicht op de naleving en de maatregelen om overtredingen te bestraffen moeten wel in Nederlandse wetgeving uitgewerkt worden.

De Sanctiewet 1977 vormt de schakel tussen internationale verplichtingen en afspraken en nationale uitvoering. Zij is in het afgelopen decennium slechts beperkt gewijzigd terwijl de omvang en complexiteit van internationale sanctiemaatregelen sterk is toegenomen. De Sanctiewet 1977 is daardoor verouderd. Specifieke problemen betreffen onder andere ontbrekende of onvoldoende grondslagen om informatie uit te wisselen, het ontbreken van de mogelijkheid om sanctieschendingen bestuursrechtelijk te handhaven, een niet-toereikend systeem voor beheer en bewind, en behoefte bij marktpartijen aan inzicht in mogelijke relaties met gesanctio-

Contact:

Postbus 16228
Te2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

neerde personen en entiteiten. Hiernaast kennen sanctiemaatregelen verschillende meldingsplichten, zoals de melding van bevroren tegoeden of de verplichting voor specifieke gesanctioneerde personen of entiteiten om hun tegoeden te melden. Er bestaan bovendien verschillende meldpunten, wat tot een gefragmenteerd systeem leidt en voor verwarring kan zorgen bij meldingsplichtige bedrijven.

Het adresseren van de genoemde aandachtspunten zou een omvangrijke wijziging van de Sanctiewet 1977 vergen, zodat besloten is een geheel nieuwe wet vast te stellen. Onderdelen van de Sanctiewet 1977 die zien op het sanctiewettoezicht, blijven in licht aangepaste vorm nog tijdelijk gelden.

Inhoud

Met het wetsvoorstel geeft de regering opvolging aan de aanbeveling van de Nationaal Coördinator¹ om het sanctiestelsel te versterken en te zorgen dat de wetgeving daar gelijke tred mee houdt. Het wetsvoorstel bevat de volgende onderdelen:

- Modernisering van de grondslagen om regels te stellen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen.
- De introductie van bestuursrechtelijke handhaving van schendingen van sanctiemaatregelen in aanvulling op het strafrecht, omdat het strafrecht in sommige gevallen te zwaar is.
- De introductie van een bijzondere handhavingsbevoegdheid bij ernstige niet-nakoming of ontduiking van sanctiemaatregelen, of als er een risico hierop bestaat doordat het bedrijf is verbonden met andere ondernemingen, die zich hieraan schuldig maken. Dit houdt in de praktijk de mogelijkheid in om een bewindvoerder aan te stellen, die de aansturing van de onderneming geheel overneemt.
- De mogelijkheid voor de overheid om te besluiten tot het aanstellen van een “stille” bewindvoerder ten behoeve van de continuïteit en afwikkeling van door sancties getroffen ondernemingen ingeval dat de sancties zo nadelig voor het bedrijf uitpakken dat de maatschappij daar ook veel schade door oploopt.² De overheid kan dit doen als de onderneming bijvoorbeeld zelf niet in staat of genegen is om de banden met een moeder- of dochtermaatschappij (of een partner in een joint venture) door te knippen, die onder een sanctiebepaling valt.
- De mogelijkheid om op verzoek van een onderneming een stille bewindvoerder aan te stellen om de nadelige gevolgen voor de onderneming zelf te beperken. Een dergelijk verzoek is in principe vormvrij. Inhoudelijk moet het verzoek worden onderbouwd aan de hand van:
 - een toelichting op de toepasselijke sanctieverplichting;
 - een met relevante financiële en bedrijfsdata onderbouwde uitleg van de gevolgen van de verplichting voor de financiële stabiliteit of de continuïteit van de onderneming; en
 - een weergave van wat de onderneming heeft gedaan om de negatieve gevolgen van de verplichting te mitigeren, met inbegrip van maatregelen om de zeggenschap of eigendomsverhoudingen te verbreken met personen of organisaties die onderhevig zijn aan sancties.
- De mogelijkheid om het beheer van een bevroren registergoed over te laten nemen door een externe partij als er sprake is van risico's op maatschappelijke schade, met inbegrip van schade aan de fysieke leefomgeving, met betrekking tot dat registergoed.
- Het creëren van een grondslag om in verschillende openbare registers een koppeling te

¹ De Nationaal coördinator Sanctienaleving (dhr. Stef Blok) heeft onderzocht hoe de sanctiewetgeving verbeterd kon worden, w.o. het oplossen van knelpunten in de naleving en handhaving.

² Dit is een bewindvoerder, waarvan de aanstelling niet publiekelijk bekend wordt gemaakt en die niet het bestuur geheel overneemt, maar opdrachten geeft aan de zittende bestuurders.

maken met sancties. Dit vergemakkelijkt het controleren van zakenrelaties, waar mogelijk een sanctiebepaling op van toepassing is. Het wordt aan de bedrijven overgelaten in hoeverre men in de toekomst nog aanvullend onderzoek doet, omdat met het controleren via de registers geen 100% zekerheid wordt verkregen. Zo kan er vertraging zitten tussen het moment dat een sanctiebepaling ingaat en het moment dat een aantekening in een registratie gemaakt wordt.

- Het verder verbeteren van de mogelijkheden die bevoegde autoriteiten, zoals toezichthouders en handhavingsinstanties, hebben om informatie uit te wisselen.
- De oprichting van een centraal meldpunt sanctienaleving. Nu zijn er diverse meldpunten voor de verschillende meldplichten. In de toekomst komt er één centraal meldpunt met een centraal register. Het meldpunt zal een uniform meldformulier toepassen. Het meldpunt kan naar aanleiding van de meldingen aanvullende informatie bij de melder opvragen om te controleren of de melding klopt of voor analyses van meldingen die van belang kunnen zijn voor de uitvoering en ontwikkeling van sanctiemaatregelen.
- Aanpassingen op het toezicht op de bedrijfsvoering en uitbreiding naar juridische beroepsgroepen. De Sanctiewet 1977 bevat al bepalingen hierover, maar in de toekomst komt er een brede EU Verordening op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering met soortgelijke regels. Daarom wordt tijdelijk het bereik van de eisen met betrekking tot bedrijfsvoering uitgebreid naar juridische beroepsgroepen en accountants en belastingadviseurs. Deze eisen betreffen de wijze van screenen van relaties, uiteindelijk belanghebbenden, het registreren van eigendoms- en zeggenschapsstructuren, etcetera.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Bevindingen

1. Nut en noodzaak

De noodzaak voor het nieuwe wetsvoorstel wordt gevormd door het feit dat de Sanctiewet 1977 verouderd is. De modernisering volgt de aanbevelingen uit een rapport van de Nationaal coördinator Sanctienaleving. De toelichting bij het voorstel beschrijft hoe de maatregelen bijdragen aan de effectiviteit van internationale sancties. De mate waarin is alleen niet duidelijk. Daardoor kan in een evaluatie niet goed worden bepaald of de modernisering de gewenste effecten heeft bewerkstelligd en of de regeldrukgevolgen van het voorstel proportioneel zijn.

Mogelijke indicaties voor de effectiviteit zijn het aantal keren dat de sanctielijsten geraadpleegd worden en zullen worden. Een (aanvullende) mogelijkheid is om inzichtelijk te maken hoe vaak de sancties nu tot een nalevingsactie bij Nederlandse bedrijven leiden en hoe vaak dat toekomst zal gebeuren. Verder kan ook een schatting van de schade die vermeden zal worden door het aanstellen van een bewindvoerder, bijdragen aan het inzicht in de effectiviteit van de nieuwe wet.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel inzicht te bieden in de mate waarin de effectiviteit van het sanctieregelgeving zal toenemen.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat de toelichting aandacht besteedt aan mogelijk minder belastende alternatieven. Zo heeft men bij de uitbreiding van bestuursrechtelijk toezicht naar juridische beroepsgroepen aansluiting gezocht bij de Wwft en de toezichthouders van de Wwft. Ook bij het centrale meldpunt zijn minder centrale varianten overwogen maar verworpen. Omgekeerd is ook overwogen om ontheffingen die nu door de verschillende ministers worden verleend, te centraliseren. Hetzelfde geldt voor de vraagbaakfunctie en de bestuursrechtelijke handhaving. Dit zou qua kennisnamekosten minder belastend zijn, maar daar is nu niet voor gekozen.

2.1 Het college adviseert om zo veel mogelijk te kiezen voor één organisatie die niet alleen meldpunt is, maar ook de andere hierboven genoemde bevoegdheden krijgt.

2.2 Indien hier niet voor wordt gekozen, adviseert het college om die keuze inhoudelijk te motiveren, en de motivatie en de regeldrukgevolgen van de keuze op te nemen in de toelichting bij het voorstel.

3. Werkbaarheid

Het college ziet in de Toelichting en op basis van aanvullende informatie vanuit uw ministerie dat de werkbaarheid van het wetsvoorstel voldoende aandacht heeft gekregen. Zowel het centrale meldpunt als het uniforme meldformulier hebben niet alleen voordelen voor de overheid, maar maken toekomstige meldingen ook eenvoudiger. Uw ministerie heeft gemeld dat er veel activiteiten zijn ontplooid om het bedrijfsleven te betrekken bij de nieuwe regels, waaronder een openbare consultaties, maar ook voorlichtingsbijeenkomsten. De RVO heeft momenteel al een sanctieloket Rusland en biedt op haar website een overzicht van welke sancties relevant zijn voor ondernemers. Ook diverse andere overheidsinstellingen en de Europese Commissie zullen informatie beschikbaar (blijven) stellen ten behoeve van het naleven van de sancties. Het ministerie heeft toegezegd na te gaan of het specifiek raadplegen van het MKB, bijv. via een MKB-toets, meerwaarde heeft gezien de consultaties en voorlichtingsbijeenkomsten tot nu toe. De mogelijkheid van een invoeringstoets is niet vermeld en daarom stelt het College dit adviespunt voor:

3.1 Het college adviseert om een jaar na inwerkingtreding van de wetgeving een invoeringstoets uit te voeren om na te gaan of het raadplegen van de registers, de meldingen en de aanvragen voor een stille bewindvoerder in de praktijk goed werkbaar zijn.

4. Gevolgen regeldruk

Er worden veel regeldrukkosten verwacht door het uitbreiden van het toezicht naar de juridische beroepsgroepen onder toezicht van BFT en advocaten onder toezicht van de aan te wijzen deken. Deze groepen moeten nu al in het kader van bestaande sanctiemaatregelen en Wwft-eisen bepaalde controles verrichten, maar zij zullen hun bedrijfsprocessen eenmalig moeten aanpassen. Er zijn ca. 68.500 organisaties en beroepsbeoefenaren, die elk daar ruim € 1.500,- aan kwijt zullen zijn, wat in totaliteit tot ruim € 103.000.000,- aan eenmalige kosten leidt. Daarnaast zullen zij structurele kosten moeten maken om te voldoen aan verzoeken van de toezichthouder en, als zij geselecteerd worden voor een toezichtsonderzoek, tijd moeten vrijmaken voor een toezichtsbezoek- en/of onderzoek. Volgens de toelichting zal dit voor het gros van de

instellingen niet aan de orde zijn omdat het toezicht risicogebaseerd wordt. Uitgaande van 195 onderzoeken in een jaar bedragen deze structurele kosten € 94.770,- per jaar.

Verder zullen de toezichthouders aan deze doelgroep periodiek vragen stellen over de mate van naleving. Dit zou per bedrijf gemiddeld € 162,- kosten. Het is alleen onduidelijk of dit de hele doelgroep betreft en hoe vaak dat zou gebeuren.

Verder zal elk bedrijf in Nederland zich op de hoogte moeten stellen van de nieuwe regels qua toezicht en handhaving, w.o. de mogelijkheid om registers te raadplegen. Een schatting van deze eenmalige kosten in de vorm van een scenario ontbreekt in de toelichting.

Het aantal aanvragen met betrekking tot het aanstellen van een bewindvoerder ligt naar verwachting tussen de 10 en 20. De bijbehorende regeldrukkosten bedragen dan tussen de € 9.225,- en € 18.450,- per jaar. Ook het leveren van de informatie aan de bewindvoerder en de kosten van het meewerken aan zijn opdrachten behoren tot regeldrukkosten. De toelichting geeft geen inzicht in de omvang van deze kosten. Dit inzicht kan aan de hand van scenario's worden verkregen. Het gaat hier om al die gevallen waarin het aanstellen van de bewindvoerder niet aan het gedrag van het bedrijf is te wijten maar gebeurt vanuit algemeen maatschappelijk belang.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukberekening op bovengenoemde punten aan te vullen, conform de Rijksbrede systematiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris