

Vergaderjaar 2023–2024

36 590

Wijziging van de Wet strategische diensten en de Wet op de economische delicten in verband met het aanbrengen van verbeteringen en het herstellen van enige wetstechnische omissies voor een doeltreffender uitvoering en handhaving van de regels over exportcontrole

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal technische wijzigingen die verband houden met een meer doeltreffende uitvoering en handhaving van de regels over exportcontrole van strategische diensten.

De uitvoer van goederen en technologie voor tweeeërlei gebruik naar bestemmingen buiten de EU is gereguleerd in Verordening (EU) 2021/821 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweeeërlei gebruik (hierna: de EU Verordening producten voor tweeeërlei gebruik).

De regels voor de controle op de invoer, uitvoer en doorvoer van producten voor tweeeërlei gebruik zijn in de Nederlandse regelgeving verspreid terechtgekomen in de Wet strategische diensten en, op basis van de Algemene douanewet,¹ in het Besluit strategische goederen.

De regels in de Wet strategische diensten en het Besluit strategische goederen dienen de naleving van internationale verplichtingen en verbintenissen die Nederland is aangegaan op het gebied van non-proliferatie, regionale vrede, veiligheid en stabiliteit en de eerbieding van de mensenrechten en het internationale humanitaire recht. Met deze technische wijziging van de Wet strategische diensten wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een duidelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar stelsel van regels op het gebied van de uitvoer van strategische diensten.

¹ Artikelen 1:4, eerste en tweede lid, en 3:1, eerste lid, van de Algemene douanewet.

Hoofdpijnen van het voorstel

De technische wijzigingen in onderhavig voorstel hebben tot doel het aanbrengen van verbeteringen en herstel van omissies in bestaande wet- en regelgeving die gedeeltelijk is ingegeven door wensen vanuit de uitvoeringspraktijk. De huidige regels leiden op punten tot onduidelijkheid in de handhavingspraktijk. Door uitvoerings- en handhavingsinstanties is naar voren gebracht dat verduidelijking van de regelgeving met betrekking tot het handhavend optreden bij overtreding van vergunningsvoorwaarden en -voorschriften wenselijk is.

In deze wijziging van de Wet strategische diensten wordt daarnaast op grond van de EU Verordening producten voor tweëerlei gebruik een bepaling opgenomen over het introduceren door de Minister van een verbod of een vergunningplicht voor de uitvoer van niet-fysieke technologie, waarmee de Wet strategische diensten op dit punt gelijk wordt getrokken met het Besluit strategische goederen. Met de introductie van die bepaling (artikel 2, vijfde lid) wordt beoogd de Wet strategische diensten dusdanig in te richten dat die, ter bevordering van de internationale rechtsorde, beter is afgestemd op het snel veranderende technologische landschap. Dat landschap kenmerkt zich in toenemende mate door de ontwikkeling en introductie op (inter)nationale markten van hoogwaardige programmatuur en technologie, die vanuit het oogpunt van mensenrechten- en openbare veiligheidsoverwegingen in sommige gevallen controle nodig hebben middels een vergunningplicht of exportverbod. Vanwege de snelheid waarmee die programmatuur en technologie hun intrede kunnen doen op de (inter)nationale markten en tegelijkertijd de risico's op ongewenste inzet aanzienlijk kunnen zijn, is enige flexibiliteit en voortvarendheid gewenst om daarop te kunnen reageren. Om die reden wordt het gerechtvaardigd geacht om de bevoegdheid tot het instellen van een verbod en het in het leven roepen van een vergunningplicht bij ministeriële regeling te regelen.

Op dit moment ontbreekt de aanwijzing van de bevoegde, dan wel vergunningverlenende autoriteit in de relevante Nederlandse wet- en regelgeving ten aanzien van enkele bepalingen uit de Verordening producten voor tweëerlei gebruik. Met deze wijziging wordt dat hersteld.

Tot slot wordt de Wet op de economische delicten op een onderdeel gewijzigd om te voorzien in de strafbaarstelling van overtredingen van op grond van de Wet strategische diensten opgelegde vergunningsvoorwaarden- en voorschriften, en daarmee de regelgeving op dit punt gelijk te trekken aan de regelgeving inzake strategische goederen.

Verhouding tot hoger recht

De EU Verordening producten voor tweëerlei gebruik is de Europese regeling met directe werking voor burgers en lidstaten van de Europese Unie voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten en technologie voor tweëerlei gebruik (dual-use goederen). Dit zijn goederen die zowel voor civiele als voor militaire doeleinden kunnen worden ingezet. De EU Verordening producten voor tweëerlei gebruik is een specifiek gerichte verordening en heeft zo voorrang op de meer algemene EU Douaneregeling voor de export (en import) van andere niet-strategische goederen.

De EU Verordening producten voor tweëerlei gebruik heeft een sterke connectie met de vier internationale exportcontroleregimes. Bij deze samenwerkingsverbanden zijn ook niet-EU landen aangesloten en worden

technische specificaties besproken van goederen die volgens de aangesloten landen aan exportcontrole onderhevig zouden moeten zijn. Jaarlijks komen in deze vier regimes aangepaste controlelijsten tot stand die in zijn geheel worden overgenomen en samengevoegd in de eerste bijlage van de EU Verordening producten voor tweeërlei gebruik. Dit gebeurt door middel van een gedelegeerde handeling door de EU Commissie («delegated act»). Bijlage I van de EU Verordening producten voor tweeërlei gebruik wordt momenteel inhoudelijk niet eigenstandig door de EU Commissie of de EU lidstaten aangepast en vormt een zuivere kopie van de controlelijsten opgesteld door de bovengenoemde regimes. Wel bevat deze verordening de mogelijkheid voor EU-lidstaten om, vanwege redenen van openbare veiligheid, met inbegrip van de voorkoming van terreurdaden, of uit mensenrechtenoverwegingen, een verbod in te stellen op, of een vergunningsplicht op te leggen voor de uitvoer van producten voor tweeërlei gebruik die niet op de lijst van bijlage I voorkomen.

EU sanctieregelingen maken soms ook gebruik van de mechanismen en de controlelijst van de EU Verordening producten voor tweeërlei gebruik, maar zijn gericht tegen specifieke derde landen. Waar de doelstelling van sanctiemaatregelen bovenal een politieke aard heeft en een oordeel draagt over de acties van bepaalde derden, ligt de doelstelling van de EU Verordening producten voor tweeërlei gebruik in het voorkomen van de ongewenste inzet van deze goederen.

Verhouding tot nationale regelgeving

Ter uitvoering van de EU Verordening producten voor tweeërlei gebruik zijn in Nederland de exportcontroleregels over strategische goederen op basis van de Algemene douanewet opgenomen in het daarop gebaseerde Besluit strategische goederen. Omdat de Algemene douanewet alleen ziet op de controle van goederen, was het noodzakelijk een wettelijke basis te creëren voor alle vormen van strategische diensten. Daaruit is de Wet strategische diensten ontstaan, die de controle regelt op het verlenen van bepaalde diensten ten aanzien van strategische goederen, door het handelen in strijd met de betreffende bepalingen uit deze verordening te verbieden. Strafbbaarstelling van overtreding van bepalingen van de Wet strategische diensten is geregeld in de Wet op de economische delicten.

Gevolgen

ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Het al in het verleden ingestelde vergunningstelsel dat van toepassing is op de uitvoer van strategische diensten, met daarop toezicht door Douane-onderdelen, blijft met dit voorstel ongewijzigd. Dit wetsvoorstel leidt daarmee niet tot een toename in administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Daar waar de herziening de mogelijkheid biedt tot het instellen van een verbod of vergunningsplicht voor de uitvoer van niet-fysieke technologie kan dit voor het Nederlandse bedrijfsleven een lastenverzwaring met zich meebrengen, maar deze nader uit te werken beleidsmatige keuzes vallen niet binnen de reikwijdte van deze wetswijziging.

Uitvoering en handhaving

Door de verduidelijking van bepalingen op het terrein van de handhaving wordt de rechtszekerheid vergroot en worden de kosten voor handhaving en naleving als gevolg van onduidelijke bepalingen verminderd.

Naar verwachting leidt het expliciteren in de Wet strategische diensten van het verbod om in strijd te handelen met de voorschriften en voorwaarden die zijn verbonden aan een exportvergunning niet, of slechts zeer beperkt, tot een verhoging van de financiële en administratieve lasten aan de zijde van de Douane en het Openbaar Ministerie.

Op dit moment wordt er door de Douane een of twee keer per jaar overtreding van voorschriften en voorwaarden op exportvergunningen geconstateerd. Het is de verwachting dat dit aantal – ook na deze wijzigingen – hetzelfde blijft. Ondanks dit gelijke aantal zal handhaving wel effectiever worden, omdat het met deze wijziging mogelijk wordt om strafrechtelijk te handhaven. Dat is nodig, omdat diverse aanvullende vergunningsvoorwaarden- en voorschriften zien op de fase nadat de goederen of diensten al zijn uitgevoerd. Bestuursrechtelijk optreden, bijvoorbeeld door het intrekken van een vergunning, heeft dan geen zin.

Strafrechtelijke handhaving van vergunningsvoorwaarden- en voorschriften via de Wet economische delicten komt ook voor in andere domeinen, zoals het omgevingsrecht. Zie bijvoorbeeld de verwijzing in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten, naar een aantal onderdelen van artikel 5.5 van de Omgevingswet.

Er zijn geen administratieve lasten voor het bedrijfsleven verbonden aan deze wijziging.

II. Artikelsgewijs

Artikel I (wijziging Wet strategische diensten)

Onderdeel A (artikel 2 Wet strategische diensten)

De wijziging van artikel 2, derde lid, is noodzakelijk om een bevoegde autoriteit aan te wijzen voor artikel 4, tweede lid, en artikel 11, eerste lid, van de EU Verordening producten voor tweërlei gebruik. Deze wijziging betreft het herstellen van een omissie.

Daarnaast wordt er een vijfde lid toegevoegd aan dit artikel waarin de Minister de bevoegdheid krijgt om bij ministeriële regeling een verbod in te stellen of een vergunning verplicht te stellen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de EU Verordening producten voor tweërlei gebruik voor zover het betreft de overdracht van programmatuur of technologie, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van deze verordening en die niet op de lijst van bijlage I van deze verordening voorkomen. Deze bevoegdheid bestaat al voor strategische goederen. Dit wetsvoorstel voorziet erin om deze bevoegdheid ook op te nemen voor strategische diensten en daarmee de regelgeving op dit punt gelijk te trekken aan de regelgeving over strategische goederen. Bij de toepassing van deze bepaling zal door de Minister terughoudendheid worden betracht. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel onder «Hoofdlijnen van het wetsvoorstel».

Onderdeel B (artikel 14 Wet strategische diensten)

In artikel 14, eerste lid, wordt artikel 11, eerste lid, van de EU Verordening producten voor tweërlei gebruik ingevoegd, om de Minister de bevoegdheid te geven om aan een vergunning als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van die verordening voorschriften en voorwaarden te verbinden.

Daarnaast wordt er een lid toegevoegd om te verduidelijken dat het verboden is om in strijd te handelen met de voorschriften en voorwaarden die zijn verbonden aan een toestemming, ontheffing of vergunning, bedoeld in het eerste lid. Wanneer er voorschriften en voorwaarden worden verbonden aan een toestemming, ontheffing of vergunning spreekt het voor zich dat deze moeten worden nageleefd en als dat niet gebeurt hierop gehandhaafd kan worden. In het eerste lid is sprake van een impliciete normstelling en de huidige formulering maakt het lastig om een concrete overtreden norm aan te wijzen en hierop strafrechtelijk te handhaven. Daarom is ervoor gekozen om een zesde lid toe te voegen aan artikel 14 om expliciet te maken dat het verboden is om in strijd te handelen met de voorschriften en voorwaarden die zijn verbonden aan een toestemming, ontheffing of vergunning.

Artikel II (wijziging Wet op de economische delicten)

In artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten wordt aan de opsomming inzake de Wet strategische diensten toegevoegd overtreding van artikel 2, vijfde lid (nieuw), en artikel 14, eerste en zesde lid (nieuw), van die wet.

In artikel 2, vijfde lid (nieuw), van de Wet strategische diensten is de bevoegdheid opgenomen om bij ministeriële regeling een verbod in stellen of een vergunning verplicht te stellen. Zie hiervoor de toelichting bij onderdeel A. Als een dergelijke ministeriële regeling is vastgesteld dan voorziet de verwijzing naar artikel 2, vijfde lid (nieuw), van de Wet strategische diensten in de strafbaarstelling van overtredingen van de bepalingen uit die betreffende regeling.

Artikel 14, eerste lid, van de Wet strategische diensten bepaalt dat voorwaarden en voorschriften kunnen worden verbonden aan de in die wet bedoelde toestemmingen, ontheffingen en vergunningen. Het zesde lid, dat met dit wetsvoorstel wordt toegevoegd aan artikel 14, regelt dat het verboden is om in strijd te handelen met de voorschriften en voorwaarden die zijn verbonden aan een toestemming, ontheffing en vergunning als bedoeld in artikel 14, eerste lid. De verwijzing naar artikel 14, eerste en zesde lid, van de Wet strategische diensten wordt toegevoegd om te voorzien in de strafbaarstelling van overtredingen van deze voorwaarden en voorschriften. Hiermee wordt aangesloten op de relevante bepalingen uit de Algemene douanewet die zien op strategische goederen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,
R.J. Klever