

**Reactie van VNO-NCW en MKB-Nederland op de internetconsultatie wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen**

Referentie: 24-122650

Den Haag, 9 augustus 2024

Hieronder treft u aan, de reactie van VNO-NCW en MKB-Nederland op de internetconsultatie van de Rijksoverheid voor een Wet internationale sanctiemaatregelen ter vervanging van de Sanctiewet 1977. Wij zijn dankbaar dat ons deze mogelijkheid wordt verschaft te reageren op dit belangrijke onderwerp.

We reageren op enkele topics uit het ter consultatie voorgelegde voorstel: bestuursrechtelijke handhaving, de bijzondere handhavingsbevoegdheid, beheer en bewind, aantekening in de registers, verbeterde informatie uitwisseling, centraal meldpunt en toezicht op de bedrijfsvoering en uitbreiding naar juridische beroepsgroepen.

Voor de duidelijkheid wijzen we er op, dat enkele van onze leden – zoals de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars – een eigen reactie hebben ingestuurd. Zij bekijken het voorstel uiteraard en terecht vanuit hun eigen, meer specifieke invalshoek. Dit laat onze reactie dan ook onverlet.

**Bestuursrechtelijke handhaving**

Op dit moment zijn overtredingen van sancties een economisch delict en de handhaving van sanctiemaatregelen is momenteel alleen strafrechtelijk (wel met bestuursrechtelijk toezicht). Het voorstel stelt ook bestuursrechtelijke handhaving als mogelijkheid voor. De toevoeging van de mogelijkheid om bestuursrechtelijk te kunnen handhaven vinden we in beginsel een goede ontwikkeling. Zo kunnen minder ernstige vergrijpen via een minder zware procedure afgedaan worden. Of kan snel worden ingegrepen indien nodig. De strafrechtketen – zeer overbelast – wordt ook zo ontzien. Wel behoeft nadere aandacht, daar waar een combinatie van bestuursrecht en strafrecht mogelijk is. Zolang dit een complementaire juridische reactie is die een coherent geheel vormt en er geen sprake is van onevenredige belasting van betrokkene(n), moet dit – ook gelet op het beginsel van ‘ne bis in idem’ - mogelijk zijn. Uit de concept-Memorie van Toelichting blijkt echter niet, hoe deze combinatie wordt voorgegeven en afgebakend. Dit is wel van belang en zou kunnen worden verduidelijkt door bijvoorbeeld een afstemmingsprotocol tussen de bestuursrechtelijke handhaver en het OM, dat politiek wordt afgezegd door de betrokken ministers.

Over bestuursrechtelijke handhaving nog een slotopmerking. In tegenstelling tot het strafrecht is publicatie van de handhavingsmaatregelen bij bestuursrechtelijke handhaving vrij gebruikelijk. Dergelijke publicaties hebben echter een groot effect voor bedrijven qua reputatie, vaak nog groter dan de maatregelen zelf. Bij minder zware vergrijpen – waar juist de bestuursrechtelijke handhaving nu voor wordt geïntroduceerd – zou daarom zorgvuldig afgewogen moeten worden of publicatie de aangewezen weg is.

**Bijzondere handhavingsbevoegdheid**

In het voorstel wordt een bevoegdheid gecreëerd voor de minister om de aansturing van een onderneming over te nemen met als doel voortdurende overtreding of omzeiling van sanctiemaatregelen te stoppen.

Naar onze verwachting zal niet vaak gebruik hoeven te worden gemaakt van deze verstrekende maatregel. Maar wij hebben hier ook geen bezwaar tegen, er kunnen zich situaties voordoen waarbij bijvoorbeeld de baten van de transactie de mogelijke maximale boetes zouden overstijgen. Wel pleiten we er voor aanvullende kaders te schetsen waarin een dergelijke bevoegdheid gerechtvaardigd zou zijn, aangezien de vereisten in het voorstel en concept-Memorie van Toelichting zelf erg summier omschreven zijn. Aanpassing (aanvulling) van de Memorie van Toelichting lijkt hier dan ook op zijn plaats.

### **Beheer en bewind**

Het voorstel beoogt om via de mogelijkheid van overheidsingrijpen op de onderneming, gesanctioneerde ondernemingen of bevroren bezit in Nederland te ontkoppelen van het sanctieregime. Dit is enkel mogelijk wanneer er een algemeen publiek belang in het geding is (de financiële stabiliteit of continuïteit van de onderneming in het geding is en vervolgens dat weer mogelijke ernstige negatieve maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten voor de Nederlandse samenleving met zich mee kan brengen) en gebeurt op initiatief van de minister zelf. Het biedt de minister de mogelijkheid om via de benoeming van een stille bewindvoerder zaken af te wikkelen binnen de onderneming. Wij zien dit in de basis als een goede toevoeging aan het instrumentarium. Nederlandse ondernemingen die (indirect) geraakt worden door sancties als de (uiteindelijke) eigenaar wordt gesanctioneerd en het (langdurig) bevroren van bezit in Nederland kunnen tot grote praktische, financiële en maatschappelijke problemen leiden. Het bestaande systeem waarbij de gesanctioneerde om ontheffing verzoekt op transactieniveau is niet toereikend.

Ondernemingen (of bezit) in deze situatie zullen veelal een stille dood tegemoet zien of zich om die reden genoodzaakt zien overtredingen te begaan. Deze ondernemingen onder bepaalde voorwaarden en in het belang van de maatschappij zich gecontroleerd laten ontkoppelen van gesanctioneerde partijen of activiteiten lijkt ons daarom een goed instrument. Als ultimum remedium het einde van de onderneming gecontroleerd laten verlopen kan tevens de schade voor de maatschappij beperken. We verwachten hier wel een mogelijk significant aantal bezwaar- en beroepsprocedures, aangezien er keuzes gemaakt zullen worden die nooit alle betrokken partijen tevreden zullen stellen. Dat lijkt echter onoverkoombaar gezien de noodzakelijke toegang tot rechtsbescherming en weegt wat ons betreft wel op tegen de maatschappelijke voordelen.

De onderneming zelf kan ook verzoeken om de aanstelling van een stille bewindvoerder. Het doel van deze aanstelling is hetzelfde als die in het geval de minister zelf besluit tot aanstelling, maar gaat hier wel gepaard met een gemotiveerd verzoek van de onderneming ter beoordeling na de minister. Dit lijkt ons een goede aanvulling, ook omdat geborgd wordt dat alleen wordt toegewezen wanneer de situatie daadwerkelijk een gevolg is van de ingestelde sancties.

Ten aanzien van bevroren onroerende goederen volstaat ook het huidige systeem van ontheffing voor benodigde transacties niet. Dit kan potentieel ongewenste maatschappelijke effecten hebben, zoals bijvoorbeeld veiligheidsrisico's als gevolg van gebrekkig of ontbrekend onderhoud. Om die reden beoogt het voorstel de mogelijkheid te creëren voor de minister om een bewindvoerder aan te stellen voor bevroren registergoederen. Dit lijkt ons een goede aanvulling, maar we vragen ons af waarom dit beperkt wordt tot registergoederen. Ook roerende zaken (zoals bijvoorbeeld kleinere schepen of andere voertuigen) kunnen dezelfde uitdagingen hebben. We pleiten er dan ook voor om te onderzoeken of het spectrum aan goederen onder deze bepaling zou kunnen worden uitgebreid.

### **Aantekening in registers**

Er wordt middels het voorstel om aantekeningen te kunnen plaatsen in registers (b.v. kadastrale, handels- of UBO-registers), wanneer er een link is tussen het geregistreerde onderwerp en gesanctioneerde entiteiten of personen (veelal op basis van informatie voorzien door de minister).

Momenteel is dit slechts een mogelijkheid in relatie tot de Rusland-sancties, maar dit voorstel beoogt om dit een praktijk voor alle sanctieregimes te maken. Dit draagt ook bij aan de mogelijkheden voor toezichthouders en poortwachters om zicht te houden op bevroren bezit en andere handelsbeperkingen die daarmee samenhangen. Daarnaast stelt het tevens personen en ondernemingen beter in staat om na te kunnen gaan of er zaken gedaan kunnen worden met een bepaalde onderneming of persoon. Ons lijkt dit een goed instrument wat kan helpen bij het opvolgen van sancties door personen, ondernemingen, poortwachters en toezichthouders. We denken wel dat ook integratie van de UBO-registers (wat ten delen ook moet worden geregeld via het Wetsvoorstel beperking toegang tot UBO-registers) noodzakelijk is.

### **Verbeterde informatie uitwisseling**

Uiteraard is gegevensuitwisseling een essentieel aspect van de uitvoering en naleving van internationale sanctiemaatregelen en het toezicht daarop. Naast de reeds bestaande mogelijkheden hiervoor (die niet sluitend zijn voor alle gevallen) is het nodig om hiervoor een grondslag te creëren en dat doet dit voorstel. In de eerste plaats is gegevensuitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten van lidstaten van belang om op die manier bij te dragen aan een gelijk speelveld en zo effectief mogelijke sancties. Deze wordt in beginsel geregeld in de EU-sanctieverordening zelf en Nederland zet altijd in op het opnemen hiervan. Het voorstel voorziet in een aanvullende nationale grondslag om gegevens uit te wisselen die wel noodzakelijk zijn voor de handhaving van de sancties, maar niet worden gefaciliteerd door de EU-verordening zelf. Wij zijn hier voorstander van, dit verhoogt de rechtszekerheid voor bedrijven.

### **Centraal meldpunt**

De verschillende meldplichten die voortvloeien uit de internationale sanctieregelgeving is op dit moment belegd bij zeer veel verschillende meldkanalen. Dat brengt veel onduidelijkheid met zich mee voor bedrijven en op die manier worden er ook minder snel patronen ontdekt ter verdere bevordering van handhaving of uitvoering van de sancties. Het voorstel voorziet in het opzetten van één centraal meldpunt voor al deze verschillende meldplichten om op die manier de toegang simpel te maken en de ontvangen informatie beter in zijn geheel en samenhang te kunnen benutten. Wij juichen dit toe. Het laten bestaan van bepaalde meldplichten bij bijvoorbeeld de Douane begrijpen wij, maar we hopen dat dit beperkt zal blijven aangezien de voordelen van een centraal meldpunt in het geval van wildgroei van zulke uitzonderingen alsnog wegvallen. Daarnaast zouden wij het een gemiste kans vinden als niet ook op korte termijn ook een 'vraagbaakfunctie' wordt gecentraliseerd. Momenteel is het vaak volstrekt onduidelijk of een onderneming met een vraag bij RVO, de Douane of een bepaald ministerie moet zijn. Bij gebrek aan goede onderlinge communicatie binnen de overheid bestaat ook het significante risico dat geen van de instanties overgaat tot beantwoording, omdat de volledige casus voor iedere instantie niet in zijn geheel binnen de expertise of verantwoordelijkheden valt. Dit is ook onze ervaring de afgelopen jaren. Ook is – veel te snel – expertise afgebouwd nadat sanctiepakketten waren 'geland'. Met andere woorden: zodra er nieuwe sanctiepakketten kwamen (zoals op Rusland), was er geen personele expertise meer voorhanden en was deze afgeschaald. Om die reden zouden wij pleiten voor een centraal expertise punt, wat gezien de analyses die dit meldpunt zal doen prima in één en hetzelfde instituut te verenigen is. Het zou een gemiste kans zijn om de partijen die het goed willen doen te weinig mogelijkheden hebben om guidance te vragen, zoals bijvoorbeeld in de uitvoering van hun due diligence verplichtingen. Bij exportcontrole is er mogelijkheid tot een soort sondage, bij sancties ontbreekt zo'n mogelijkheid totaal ook omdat er geen dergelijk loket is.

### **Toezicht op de bedrijfsvoering en uitbreiding naar juridische beroepsgroepen**

De reeds bestaande toezicht via bepaalde financiële instellingen, zal middels dit voorstel worden uitgebreid. Gezien de aanstaande Europese regelgeving op dit vlak, zal dit voorstel zich beperken tot de uitbreiding van het bestaande stelsel naar bepaalde juridische beroepsgroepen (zoals advocaten, notarissen, belastingadviseurs en accountants).

Ten slotte wordt middels het voorstel ook voorzien in het doorbreken van de geheimhoudingsplicht in de relatie tussen het Bureau Financieel Toezicht en de aangewezen deken en de onder hun toezicht staande beroepsgroepen. Ook voorziet het voorstel in een aantal wijzigingen van het huidige systeem van beroepstoezicht, waaronder de mogelijkheid om genomen handhavingsmaatregelen onder bepaalde voorwaarden openbaar te maken en een aanscherping van de voorwaarden voor geheimhouding of informatiedeling. Dit is een in onze ogen op zich begrijpelijke trend die kan bijdragen aan het effectiever handhaven van sancties. We begrijpen dat slechts bepaalde handelingen van bijvoorbeeld advocaten onder deze bepaling vallen (kort samengevat de civiele advocaten die betrokken zijn bij totstandkoming van de transactie), maar niet als een advocaat de rechtspositie van een client bepaalt of verdedigt. Wanneer een onderneming dus een sanctieadvocaat inschakelt voor de beoordeling van een casus of ter begeleiding van een ingesteld onderzoek, zal de geheimhoudingsplicht nog altijd gelden. Dit artikel lijkt dus vooral een meldplicht te creëren onder eventuele geheimhouding in de fase dat er nog bijgestuurd kan worden, wat veelal in het geval van een melding zal komen omdat de partij doelbewust een ongeoorloofde transactie aangaat. Of het geval waarbij een advocaat een dergelijke overtreding doelbewust faciliteert, waarbij de Deken op deze manier kan ingrijpen. Dit aannemende lijkt ons dit een logische maatregel die geen afbreuk doet aan de belangrijke werking van de geheimhoudingsplicht als zodanig tussen bijvoorbeeld advocaten en hun cliënten.

Voor vragen of meer specifieke informatie kunt u terecht bij:

Marhijn Visser

Strategisch Beleidsadviseur Internationaal Ondernemen en Projectleider IMVO

[mvisser@vnoncw-mkb.nl](mailto:mvisser@vnoncw-mkb.nl) / 070-3490438