



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot 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

Nader Rapport

Afdeling DJZ/NR
MINBUZA-2024.821010
's-Gravenhage, 20 augustus 2024

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juli 2024, nr. 2024001620, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 2024, nr. W02.24.00164/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2024, no.2024001620, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel omvat enkele wijzigingen van de Wet strategische diensten en de Wet economische delicten, om de uitvoering en handhaving van exportregels voor strategische diensten te verbeteren.

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de wijze waarop de aanleiding en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen in de toelichting is gemotiveerd. Zij adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen. Daarnaast merkt zij op dat in de toelichting beperkt wordt ingegaan op de redenen om de bevoegdheid tot het bij ministeriele regeling instellen van verbodsbe-
palingen en het stellen van een vergunningplicht aan de minister te delegeren. In verband met deze opmerkingen adviseert zij de toelichting aan te passen.*

1. Inleiding

Het wetsvoorstel beoogt met enkele wijzigingen de uitvoering en handhaving van de regels over de exportcontrole van strategische diensten te verbeteren. De export van goederen en diensten voor tweeërlei gebruik (zowel militaire als civiele doeleinden) naar buiten de EU wordt genormeerd door de Verordening (EU) 2021/821 van de Europese Unie 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 tweeërlei gebruik (hierna: de Verordening).² Deze verordening is met betrekking tot strategische goederen omgezet in de Algemene Douanewet en het Besluit strategische goederen. De regels voor strategische diensten zijn apart ondergebracht in de Wet strategische diensten.³

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp.

² PB L 206, 1-461.

³ Stb. 2022, 279.

Het wetsvoorstel bevat een drietal wijzigingen die gedeeltelijk technisch van aard zijn. Ten eerste wordt op enkele punten verduidelijkt dat de minister van Buitenlandse Zaken de bevoegde autoriteit is in de zin van de Verordening. Ten tweede krijgt de minister de bevoegdheid om bij ministeriele regeling een verbod in te stellen of een vergunning verplicht te stellen voor de overdracht van programmatuur of technologie om redenen van openbare veiligheid, waaronder het voorkomen van terreurdaden, of uit mensenrechtenoverwegingen. Deze bevoegdheid is een aanvulling op een verbod dat of vergunningplicht die al voortvloeit uit de controlelijsten in de bijlage van de Verordening. Ten derde worden enkele aanpassingen doorgevoerd om de (strafrechtelijke) handhaving van de Wet strategische diensten te verbeteren. In de Wet strategische diensten wordt verduidelijkt dat het verboden is te handelen in strijd met voorschriften en voorwaarden die zijn verbonden aan een toestemming, ontheffing of vergunning. Het handelen in strijd met deze verbodsbepaling of het overtreden van de regels in de eerdergenoemde ministeriele regeling wordt strafbaar gesteld in de Wet economische delicten.

1. Aanleiding en noodzaak

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat de voorgestelde technische wijzigingen voortkomen uit de wens om de uitvoering en handhaving van exportregels te verbeteren. Daarvoor worden nieuwe strafbaarstellingen geïntroduceerd. De uitvoeringsorganisaties hebben volgens de toelichting ook om verduidelijkingen gevraagd.⁴ De toelichting geeft echter weinig inzicht in de ontwikkelingen die aanleiding zijn geweest voor het wetsvoorstel of de leemtes in informatie die uitvoeringsorganisaties parten speelt. Zo is bij de implementatie van de voorganger van de Verordening juist overwogen dat de noodzaak ontbrak voor de bevoegdheid om bij ministeriele regeling een verbod in te stellen of een vergunning te verplichten voor strategische diensten.⁵ Bij de wijziging van de Wet strategische diensten ter implementatie van de Verordening is de noodzaak hiertoe ook nog niet gezien.⁶ Dit roept de vraag op waarom deze bevoegdheid nu wel noodzakelijk is.

De Afdeling begrijpt dat bij het stellen van regels over exportcontrole van strategische diensten het belang van het tegengaan van de ongewenste inzet van die diensten, uit een oogpunt van openbare veiligheid, van groot gewicht is. Gelet op dat belang is de ruimte voor een inhoudelijke probleemanalyse in de toelichting beperkt. Met in achtneming van die beperking acht de Afdeling het niettemin mogelijk in de toelichting de aanleiding voor en de noodzaak van dit wetsvoorstel te verduidelijken.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Delegatie

In het wetsvoorstel wordt een delegatiegrondslag gecreëerd op basis waarvan de minister van Buitenlandse Zaken bij ministeriele regeling een verbod of vergunningplicht kan instellen voor de overdracht van programmatuur of technologie van producten voor tweërlei gebruik. Voor de vormgeving van deze delegatiegrondslag is aangesloten bij die in het Besluit strategische goederen.⁷ Volgens de toelichting wordt daarmee de regelgeving op dit punt gelijk getrokken.⁸ De delegatie van regelgevende bevoegdheid dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd en is slechts in bepaalde gevallen geoorloofd. Primair zijn ministeriele regelingen bedoeld voor administratieve voorschriften, uitwerking van details, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften die met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁹ Voorschriften die de grondslag voor een vergunningstelsel vormen, moeten daarbij zo veel mogelijk worden neergelegd in de wet.¹⁰ In de toelichting wordt beperkt ingegaan op de redenen om de bevoegdheid om bij ministeriele regeling over te gaan tot het instellen van verbodsbepalingen en het in het leven roepen van een vergunningplicht. Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling die keuze nader te motiveren.

De Afdeling adviseert de toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder Hoofddlijnen van het voorstel.

⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 32 665, nr. 3, p. 38 (transponeringstabel bij artikel 8, eerste lid).

⁶ Stb. 2022, 279, zie ook Kamerstukken II 2020-2021, 35 904, nr. 3, p. 13 (transponeringstabel bij artikel 9, eerste lid).

⁷ Artikel 4 Besluit strategische goederen.

⁸ Memorie van toelichting, II. Artikelsgewijs, Artikel I (wijziging Wet strategische diensten), Onderdeel A (artikel 2 Wet strategische diensten).

⁹ Aanwijzingen 2.19 en 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie o.a. het advies W18.22.00184/1V.

¹⁰ Aanwijzing 2.21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
L.F.M. Verhey*

Aan het advies van de Afdeling om in de toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op de aanleiding voor en de noodzaak van dit wetsvoorstel is gevolg gegeven. In het algemeen deel van de toelichting (onder I, Hoofdpijnen van het wetsvoorstel) is verduidelijkt dat de wijziging van de Wet strategische diensten tot doel heeft de wet, ter bevordering van de internationale rechtsorde, beter af te stemmen op het snel veranderende technologische landschap dat zich in toenemende mate kenmerkt door de ontwikkeling en introductie van hoogwaardige programmatuur en technologie op (inter)nationale markten. Daarnaast is zowel in het algemeen deel van de toelichting (onder I, Hoofdpijnen van het wetsvoorstel) als in het artikelsgewijze deel (artikel I, onderdeel A) verduidelijkt waarom gekozen is om de bevoegdheid tot het instellen van een verbod en het in het leven roepen van een vergunningplicht te regelen bij ministeriële regeling. Die keuze wordt gerechtvaardigd geacht vanwege de snelheid waarmee hoogwaardige programmatuur en technologie hun intrede kunnen doen op de (inter)nationale markten en tegelijkertijd de risico's op ongewenste inzet daarvan aanzienlijk kunnen zijn. Om die reden is enige flexibiliteit en voortvarendheid gewenst om daarop te kunnen reageren.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
R.J. Klever.*



Advies Raad van State

No. W02.24.00164/II
's-Gravenhage, 24 juli 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2024, no. 2024001620, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging ahangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel omvat enkele wijzigingen van de Wet strategische diensten en de Wet economische delicten, om de uitvoering en handhaving van exportregels voor strategische diensten te verbeteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de wijze waarop de aanleiding en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen in de toelichting is gemotiveerd. Zij adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen. Daarnaast merkt zij op dat in de toelichting beperkt wordt ingegaan op de redenen om de bevoegdheid tot het bij ministeriële regeling instellen van verbodsbepalingen en het stellen van een vergunningplicht aan de minister te delegeren. In verband met deze opmerkingen adviseert zij de toelichting aan te passen.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel beoogt met enkele wijzigingen de uitvoering en handhaving van de regels over de exportcontrole van strategische diensten te verbeteren. De export van goederen en diensten voor tweërlei gebruik (zowel militaire als civiele doeleinden) naar buiten de EU wordt genormeerd door de Verordening (EU) 2021/821 van de Europese Unie 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 tweërlei gebruik (hierna: de Verordening).² Deze verordening is met betrekking tot strategische goederen omgezet in de Algemene Douanewet en het Besluit strategische goederen. De regels voor strategische diensten zijn apart ondergebracht in de Wet strategische diensten.³

Het wetsvoorstel bevat een drietal wijzigingen die gedeeltelijk technisch van aard zijn. Ten eerste wordt op enkele punten verduidelijkt dat de minister van Buitenlandse Zaken de bevoegde autoriteit is in de zin van de Verordening. Ten tweede krijgt de minister de bevoegdheid om bij ministeriële regeling een verbod in te stellen of een vergunning verplicht te stellen voor de overdracht van programmatuur of technologie om redenen van openbare veiligheid, waaronder het voorkomen van terreurdaden, of uit mensenrechtenoverwegingen. Deze bevoegdheid is een aanvulling op een verbod dat of vergunningplicht die al voortvloeit uit de controlelijsten in de bijlage van de Verordening. Ten derde worden enkele aanpassingen doorgevoerd om de (strafrechtelijke) handhaving van de Wet strategische diensten te verbeteren. In de Wet strategische diensten wordt verduidelijkt dat het verboden is te handelen in strijd met voorschriften en voorwaarden die zijn verbonden aan een toestemming, ontheffing of vergunning. Het handelen in strijd met deze verbodsbepaling of het overtreden van de regels in de eerdergenoemde ministeriële regeling wordt strafbaar gesteld in de Wet economische delicten.

2. Aanleiding en noodzaak

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat de voorgestelde technische wijzigingen voortkomen uit de wens om de uitvoering en handhaving van exportregels te verbeteren. Daarvoor worden nieuwe strafbaarstellingen geïntroduceerd. De uitvoeringsorganisaties hebben volgens de toelichting ook om verduidelijkingen gevraagd.⁴ De toelichting geeft echter weinig inzicht in de ontwikkelingen die aanleiding zijn geweest voor het wetsvoorstel of de leemtes in informatie die uitvoeringsorganisaties parten speelt. Zo is bij de implementatie van de voorganger van de Verordening juist overwogen dat de noodzaak ontbrak voor de bevoegdheid om bij ministeriële regeling een verbod in te stellen of een

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp.

² PB L 206, 1-461.

³ Stb. 2022, 279,

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder Hoofdpijnen van het voorstel.



vergunning te verplichten voor strategische diensten.⁵ Bij de wijziging van de Wet strategische diensten ter implementatie van de Verordening is de noodzaak hiertoe ook nog niet gezien.⁶ Dit roept de vraag op waarom deze bevoegdheid nu wel noodzakelijk is.

De Afdeling begrijpt dat bij het stellen van regels over exportcontrole van strategische diensten het belang van het tegengaan van de ongewenste inzet van die diensten, uit een oogpunt van openbare veiligheid, van groot gewicht is. Gelet op dat belang is de ruimte voor een inhoudelijke probleemanalyse in de toelichting beperkt. Met in achtneming van die beperking acht de Afdeling het niettemin mogelijk in de toelichting de aanleiding voor en de noodzaak van dit wetsvoorstel te verduidelijken.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Delegatie

In het wetsvoorstel wordt een delegatiegrondslag gecreëerd op basis waarvan de minister van Buitenlandse Zaken bij ministeriële regeling een verbod of vergunningplicht kan instellen voor de overdracht van programmatuur of technologie van producten voor tweëerlei gebruik. Voor de vormgeving van deze delegatiegrondslag is aangesloten bij die in het Besluit strategische goederen.⁷ Volgens de toelichting wordt daarmee de regelgeving op dit punt gelijk getrokken.⁸

De delegatie van regelgevende bevoegdheid dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd en is slechts in bepaalde gevallen geoorloofd. Primair zijn ministeriële regelingen bedoeld voor administratieve voorschriften, uitwerking van details, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften die met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁹ Voorschriften die de grondslag voor een vergunningstelsel vormen, moeten daarbij zo veel mogelijk worden neergelegd in de wet.¹⁰ In de toelichting wordt beperkt ingegaan op de redenen om de bevoegdheid om bij ministeriële regeling over te gaan tot het instellen van verbodsbepalingen en het in het leven roepen van een vergunningplicht. Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling die keuze nader te motiveren.

De Afdeling adviseert de toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
L.F.M. Verhey.*

⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 32665, nr. 3, p. 38 (transponeringstabel bij artikel 8, eerste lid)

⁶ Stb. 2022, 279, zie ook Kamerstukken II 2020-2021, 35904, nr. 3, p. 13 (transponeringstabel bij artikel 9, eerste lid).

⁷ Artikel 4 Besluit strategische goederen.

⁸ Memorie van toelichting, II. Artikelsgewijs, Artikel I (wijziging Wet strategische diensten), Onderdeel A (artikel 2 Wet strategische diensten).

⁹ Aanwijzingen 2.19 en 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie o.a. het advies W18.22.00184/IV.

¹⁰ Aanwijzing 2.21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de Wet strategische diensten en de Wet op de economische delicten te wijzigen voor het verbeteren van de uitvoering en handhaving van de regels over exportcontrole;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I (WIJZIGING WET STRATEGISCHE DIENSTEN)

De Wet strategische diensten wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt 'de artikelen 4, eerste lid, 7' vervangen door 'de artikelen 4, eerste en tweede lid, 7, 11, eerste lid,'.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 5. Bij ministeriële regeling kan Onze Minister om redenen van openbare veiligheid, waaronder het voorkomen van terreurdaden, of uit mensenrechtenoverwegingen een verbod instellen of een vergunning verplicht stellen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Verordening producten voor tweëerlei gebruik voor zover het betreft de overdracht van programmatuur of technologie, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van deze verordening.

B

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'artikelen 12, eerste lid' vervangen door 'artikelen 11, eerste lid, 12, eerste lid'.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 6. Het is verboden te handelen in strijd met de voorschriften en voorwaarden die zijn verbonden aan een toestemming, ontheffing en vergunning, bedoeld in het eerste lid.

ARTIKEL II (WIJZIGING WET OP DE ECONOMISCHE DELICTEN)

In de Wet op de economische delicten wordt in artikel 1, onder 1°, in de zinsnede met betrekking tot de Wet strategische diensten 'artikelen 2, eerste, tweede en vierde lid' vervangen door 'artikelen 2, eerste, tweede, vierde en vijfde lid' en wordt na '11,' ingevoegd '14, eerste en zesde lid,'.

ARTIKEL III (INWERKINGTREDING)

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,



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.

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 tweeeërlei 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.

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 tweeeërlei 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 tweeeërlei 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 tweeeërlei gebruik (dual-use goederen). Dit zijn goederen die zowel voor civiele als voor militaire doeleinden kunnen worden ingezet. De EU Verordening producten voor tweeeërlei gebruik is een specifiek gerichte verordening en heeft zo voorrang op de meer algemene EU Douaneregelgeving voor de export (en import) van andere niet-strategische goederen.

De EU Verordening producten voor tweeeërlei 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

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

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 exportcontrolelijsten 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 tweeeërlei 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 tweeeërlei gebruik voor zover het betreft de overdracht van programmatuur of technologie, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van deze verordening. 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.

Onderdeel B (artikel 14 Wet strategische diensten)

In artikel 14, eerste lid, wordt artikel 11, eerste lid, van de EU Verordening producten voor tweeeërlei 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 te 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 Ontwikkelingssamenwerking,