

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 juli 2024 en het nader rapport d.d. 20 augustus 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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 Ontwikkelingssamenwerking², 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.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp.

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 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).³ 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.⁴

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.

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.⁵ 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

³ PB L 206, 1–461.

⁴ Stb. 2022, 279.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder Hoofdpijnen van het voorstel.

vergunning te verplichten voor strategische diensten.⁶ Bij de wijziging van de Wet strategische diensten ter implementatie van de Verordening is de noodzaak hiertoe ook nog niet gezien.⁷ 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 ministeriele regeling een verbod of vergunningplicht kan instellen voor de overdacht van programmatuur of technologie van producten voor tweemaal gebruik. Voor de vormgeving van deze delegatiegrondslag is aangesloten bij die in het Besluit strategische goederen.⁸ Volgens de toelichting wordt daarmee de regelgeving op dit punt gelijk getrokken.⁹

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 snelheid moeten worden vastgesteld.¹⁰ Voorschriften die de grondslag voor een vergunningstelsel vormen, moeten daarbij zo veel mogelijk worden neergelegd in de wet.¹¹ 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 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

⁶ Kamerstukken II 2010–2011, 32 665, nr. 3, p. 38 (transponeringstabel bij artikel 8, eerste lid).

⁷ Stb. 2022, 279, zie ook Kamerstukken II 2020–2021, 35 904, nr. 3, p. 13 (transponeringstabel bij artikel 9, eerste lid).

⁸ Artikel 4 Besluit strategische goederen.

⁹ Memorie van toelichting, II. Artikelsgewijs, Artikel I (wijziging Wet strategische diensten), Onderdeel A (artikel 2 Wet strategische diensten).

¹⁰ Aanwijzingen 2.19 en 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie o.a. het advies W18.22.00184/1V.

¹¹ Aanwijzing 2.21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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, Hoofdlijnen 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 Ontwikkelingshulp,
R.J. Klever