

**Uitvoerbaarheidstoets van het Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen,
ter vervanging van de huidige Sanctiewet 1977,
uitgevoerd door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.**

Inleiding

Rol Inspectie

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is onderdeel van het ministerie van OCW. Haar taakveld betreft onder meer het (inter-)nationaal wettelijk beschermde cultureel erfgoed. De Inspectie oefent haar sanctietoezicht uit in het verlengde van het toezicht op sectorale wetgeving, de Erfgoedwet. In de Erfgoedwet zijn regels gesteld ter bescherming van het culturele erfgoed van Nederland, de EU-lidstaten en landen die partij zijn bij de UNESCO-verdragen 1970 en 1954. Het sanctietoezicht van de Inspectie richt zich daarom op de sanctiebepalingen die specifiek het wettelijk beschermde erfgoed van de betrokken landen betreffen. Dergelijke bepalingen zijn er momenteel ter bescherming van het erfgoed van Irak, Syrië en Oekraïne. Het gaat daarbij vooral om de bescherming van erfgoed tegen plundering, diefstal en illegale uitvoer. De bepalingen zijn in belangrijke mate gericht op de terugkeer van de verloren geraakte cultuurgoederen. De Inspectie heeft geen taak ten aanzien van de financieel-economische of andere aspecten van sancties, zoals inreisverboden, algemene embargo's of het bevriezen van tegoeden en economische middelen.

Doel en kern wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt een aantal geconstateerde tekortkomingen van de inmiddels verouderde Sanctiewet 1977 te verhelpen. Het gaat daarbij om ontbrekende of onvoldoende grondslagen voor het uitwisselen van informatie, het ontbreken van de mogelijkheid om sancties langs bestuursrechtelijke weg te handhaven, een ontoereikend systeem voor beheer en bewind, en onvoldoende inzicht bij marktpartijen in mogelijke relaties met gesanctioneerde personen en entiteiten (zie pagina 2 van de Memorie van Toelichting bij het voorstel).

Belangrijke elementen in het wetsvoorstel om het sanctiestelsel te moderniseren zijn daarom:

- Introductie van bestuursrechtelijke handhaving, in de vorm van de aanwijzingsbeschikking, de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom;
- Verbeteren van de mogelijkheden om tussen bevoegde autoriteiten informatie uit te wisselen;
- Inrichten van een centraal meldpunt sanctienaleving;
- het creëren van een grondslag om in verschillende openbare registers een koppeling te maken met sancties;
- Introductie van een regeling voor beheer van (langdurig) bevroren registergoederen en het bewind over door sancties getroffen ondernemingen;
- Aanpassingen op het toezicht op de bedrijfsvoering en uitbreiding van het aantal in aanmerking komende beroepsgroepen.

Opzet uitvoerbaarheidstoets

De elementen in het wetsvoorstel zijn veelal financieel-economisch van aard, bijvoorbeeld waar zij zien op de bedrijfsvoering van partijen die de sancties moeten naleven of het beheer en bewind van bevroren middelen. Op het werkkterrein van de Inspectie, dat betrekking heeft op wettelijk beschermd cultureel erfgoed van aangewezen landen, zijn deze elementen minder van invloed. In deze toets concentreert de Inspectie zich op de elementen uit het voorstel die het meest relevant zijn voor de uitoefening van haar toezichtstaak: de introductie van bestuursrechtelijke handhaving, en de inrichting van het centrale meldpunt.

Bij het uitvoeren van de handhaafbaarheidstoets heeft de Inspectie gebruik gemaakt van de algemene *Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*, versie 28 juni 2018.

Algemeen oordeel uitvoerbaarheid

Voor zover nu beoordeeld kan worden, acht de Inspectie de voorgestelde regelingen in relatie tot haar wettelijke taken en bevoegdheden uitvoerbaar en handhaafbaar.

De Inspectie merkt op dat de precieze uitwerking van de regelingen voor de Inspectie afhankelijk is van toekomstige ontwikkelingen en/of aanvullende of nadere regels. Daarbij is te denken aan uitbreiding van het aantal voor de Inspectie relevante sanctiemaatregelen, maar ook aan vervolgbeslissingen omtrent de daadwerkelijke inzet van bestuursrechtelijke handhaving op het werkterrein van de Inspectie of de uiteindelijke taakverdeling met het centrale meldpunt. In voorkomend geval wordt de Inspectie graag in de gelegenheid gesteld om zich hernieuwd een oordeel te vormen over de benodigde inzet en de financiële gevolgen daarvan.

handhavingsinzet

Bij de controle op gesanctioneerd internationaal verkeer in cultuurgoederen werkt de Inspectie op basis van een convenant samen met de Douane. Ook met andere diensten wordt samengewerkt, bijvoorbeeld met de politie, zeker als er sprake is van mogelijke samenloop met commune delicten.

De benodigde inzet voor het toezicht op en handhaving van sancties hangt vooral samen met het aantal sanctiemaatregelen dat specifiek cultuurgoederen betreft. Ook het aantal meldingen bij het in te richten centrale meldpunt kan van invloed zijn. Hierover is in dit stadium nog geen verwachting te geven. Mochten er als gevolg van (geopolitieke) ontwikkelingen en van handhaving van de internationale rechtsorde meer sancties worden aangewend voor de bescherming van cultureel erfgoed, dan zal nadere beoordeling van de benodigde inzet plaatsvinden. Momenteel is bij de Inspectie voldoende capaciteit beschikbaar.

Handhaafbaarheid

Het voorstel betreft vooral algemene maatregelen die de naleving van specifieke sanctiemaatregelen en het toezicht daarop moeten ondersteunen. Het toezicht van de Inspectie zich richt op een (momenteel nog vrij beperkt) aantal materiële sanctieschendingen en de Inspectie verwacht op dit moment geen knelpunten als gevolg van de voorgestelde regeling. Een aantal elementen in het voorstel kan in voorkomend geval ook voor de Inspectie aanvullende mogelijkheden bieden bij het houden van toezicht op en het handhaven van opgelegde sancties.

Beoordeling specifieke aspecten wetsvoorstel

Toezicht- en handhavingsbevoegdheden

Momenteel kunnen sanctiemaatregelen uitsluitend strafrechtelijk worden gehandhaafd, via de Wet op de economische delicten. Artikel 7.1.2 van het voorstel voorziet in de mogelijkheid om in een concrete sanctieregeling of concreet sanctiebesluit aanvullende bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden toe te kennen aan een bestuursorgaan. Op grond van de artikelen 7.1.3 - 7.1.5 van het voorstel gaat het bij deze bevoegdheden om het geven aan een aanwijzing, het opleggen van een last onder bestuursdwang of het opleggen van een bestuurlijke boete. Of bestuursrechtelijke handhaving naast strafrechtelijke handhaving geschikt en wenselijk is, wordt per norm bepaald. Eventuele aanwijzing als bestuursrechtelijke handhavingsinstantie vindt plaats in overleg met het betreffende bestuursorgaan.

De Inspectie verwacht dat op haar werkterrein de strafrechtelijke handhaving een belangrijke rol zal blijven spelen. Als de Inspectie een mogelijke overtreding van een sanctiemaatregel constateert, kan namelijk inbeslagname van in Nederland

aangetroffen cultuurgoederen aan de orde zijn. Inbeslagneming is een strafrechtelijke handeling waarvoor geen bestuursrechtelijk alternatief voorhanden is.

Het introduceren van bestuursrechtelijke handhaving in aanvulling op strafrechtelijke handhaving kan een waardevolle toevoeging zijn, waarbij het strafrecht als ultimum remedium gereserveerd kan blijven. Bij eventuele bestuursrechtelijke handhaving heeft de Inspectie niet in de eerste plaats het oog op de aanwijzing, die volgens de toelichting vooral een middel is om te concretiseren welke verplichtingen uit een norm voortvloeien. Het sanctietoezicht van de Inspectie richt zich al op overtredingen die weinig nadere concretisering behoeven. Ook de last onder bestuursdwang lijkt binnen het werkkterrein van de Inspectie minder van toepassing. Eventueel benodigde herstelmaatregelen zijn naar het idee van de Inspectie niet van dien aard dat de Inspectie deze maatregelen zelf kan (laten) uitvoeren. Voor het herstellen of laten beëindigen van een overtreding komt daarom eerder de last onder dwangsom in aanmerking. Ook de inzet van de bestuurlijke boete is niet ondenkbaar, bijvoorbeeld in situaties waarin wel een overtreding van een sanctiemaatregel heeft plaatsgevonden terwijl de betreffende cultuurgoederen niet (meer) in Nederland zijn, of wanneer iemand in Nederland als tussenhandelaar optreedt terwijl de goederen rechtstreeks van de aanbieder naar de afnemer worden verzonden.

Mocht op het werkkterrein van de Inspectie tot inzet van bestuursrechtelijke handhaving worden besloten dan dienen de operationele consequenties nader in kaart te worden gebracht.

Centraal meldpunt

Momenteel zijn er verschillende meldpunten voor diverse meldingsplichten. Dit is onoverzichtelijk en staat uniforme en efficiënte uitvoering en handhaving in de weg. OCW/de Inspectie ondersteunt om die reden het voorstel om een centraal meldpunt in te richten. Over de beoogde samenwerking tussen het meldpunt en OCW/de Inspectie waar het gaat om informatie-uitwisseling in relatie tot cultuurgoederen, zullen nadere afspraken moeten worden gemaakt. Dit is bijvoorbeeld denkbaar ten aanzien van het beheer van bevroren registergoederen of andere economische middelen als zich daaronder goederen met een bijzondere culturele waarde bevinden, zoals monumentale panden of bijzondere cultuurgoederen. OCW/de Inspectie heeft daarin niet direct een taak maar kan maar kan over dat beheer in die gevallen wel adviseren.

Gegevensdeling

Het wetsvoorstel beoogt belemmeringen weg te nemen om informatie tussen handhavende diensten uit te wisselen. Voor zover de voorgestelde regels specifiek betrekking hebben op het verwerken en verstrekken van gegevens in het kader van onderzoek naar ondernemingen (de artikelen 8.2.2 en 8.2.3) of de doorgifteplicht aan bepaalde registers (art. 8.2.4), zijn zij in het werkveld van de Inspectie minder van toepassing. Onverminderd van belang voor de Inspectie is de gegevensverstrekking door centraal meldpunt (art. 8.2.1) en de algemene bevoegdheid tot verstrekken van gegevens aan bevoegde instanties (art. 8.2.5). De hoeveelheid door de Inspectie te ontvangen en te verstrekken informatie is sterk gerelateerd aan het aantal sanctieschendingen op haar werkkterrein. De Inspectie verwacht op dit moment geen knelpunten.

Benodigde middelen

Capaciteit

De verwachting is op dit moment dat de maatregelen in dit wetsvoorstel geen directe invloed zullen hebben op de capaciteit bij de Inspectie. Wel is indirect effect denkbaar op het materiële sanctietoezicht dat de Inspectie uitoefent, bijvoorbeeld als de inrichting van het centrale meldpunt leidt tot een toename van het aantal te verwerken meldingen.

Bepalend voor de voor het sanctietoezicht benodigde capaciteit is in de eerste plaats een eventuele toename van het aantal materiële sanctiemaatregelen op het werkterrein van de Inspectie. Momenteel is hiervoor bij de Inspectie voldoende capaciteit beschikbaar.

Overige kosten

Op dit moment wordt geen grote verzwaring van de werklust voorzien en vallen de kosten van handhaving binnen het budget.