



> Postbus 9046, 7300 GH Apeldoorn

AAN
BZK
KOPIE AAN

Interne notitie

DATUM

15 juli 2024

ONDERWERP

Analyse/(uitvoeringstoets light) Wetsvoorstel
internationale sanctiemaatregelen

KENMERK

CONTACTGEGEVENS

BLAD

1 van 6

Inleiding

Begin juni 2024 is het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen in internetconsultatie gegaan (sluitingsdatum: 9 augustus 2024). Dit wetsvoorstel moderniseert het sanctiestelsel en dient ter vervanging van de huidige Sanctiewet 1977.

Impact Kadaster

Het wetsvoorstel heeft voor het Kadaster als impact dat de bewaarder de bevoegdheid krijgt om een aantekening te stellen als een registergoed wordt/is bevroren op grond van een beperking. Dit wordt vastgelegd in een in te voegen art. 118b Kadasterwet. Van de Kamer van Koophandel (KvK) of de inspecteur en ontvanger (Belastingdienst) ontvangt de bewaarder informatie die het mogelijk maakt voor de bewaarder om een aantekening in de BRK, de registraties voor schepen en luchtvaartuigen te stellen. De bewaarder hoeft/mag zelf geen onderzoek (te) doen naar de juistheid van de informatie (zie p.88 van de memorie van toelichting). Hij mag dergelijke informatie alleen gebruiken voor het stellen van een aantekening. Op basis van dit wetsvoorstel dient het Kadaster informatie uit de BRK en de openbare registers te verstrekken aan de Min. van EZK (art. 8.2.3). Partijen die met de uitvoering van de sanctiemaatregelen zijn belast, dienen aan de beheerder van de BRK, de registraties voor schepen en luchtvaartuigen informatie te verstrekken dat er een relatie bestaat tussen een registergoed en een gesanctioneerde (art. 8.2.4). In de toelichting op de wijziging van de Kadasterwet is verduidelijkt dat voor wat betreft art. 8.2.4 van het wetsvoorstel, alleen de KvK en de Belastingdienst gegevens verstrekken aan de bewaarder voor het stellen van een aantekening. De bewaarder mag (ook) op basis van de sanctielijsten zelf overgaan tot het plaatsen van een aantekening.

Overigens laat dit wetsvoorstel de verplichtingen tot het verstrekken van gegevens in internationale sanctiemaatregelen uit verdragen en bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties, onverlet. Het wetsvoorstel is, met uitzondering van hoofdstuk 4 en paragraaf 7.2 en met inachtneming van de bij of krachtens hoofdstuk 9 gestelde regels, mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Uitvoerbaarheid

Eerder dit jaar heeft het Kadaster bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel en toelichting mogen tegenlezen en van een reactie voorzien. Op basis van het huidige wetsvoorstel, incl. de integrale toelichting, is het voorstel qua uitvoerbaarheid op hoofdlijnen getoetst en nader uitgewerkt op de hierna opgenomen aspecten.

1. Organisatorische aspecten (werkprocessen)

Het wetsvoorstel heeft impact op de werkprocessen van het Kadaster. Hoewel de bewaarder inmiddels enigszins bekend is met het (kunnen) stellen van aantekeningen in de registraties naar aanleiding van de

sancties tegen Rusland in verband met de oorlog in Oekraïne, zijn hierbij nog de volgende aandachtspunten te benoemen:

i) Naar de mening van het Kadaster zouden updates van sanctielijsten aan de bewaarder gemeld moeten worden door degene die hier over gaat. Dit zou centraal gecoördineerd moeten worden waardoor meteen alle betrokken instanties geïnformeerd zijn. De bewaarder kan dan vervolgens nagaan of deze natuurlijke personen in de registraties van het Kadaster voorkomen en een aantekening plaatsen waardoor geen twijfel bestaat over de plaatsing van de aantekening.

In de praktijk bestaat er nog regelmatig twijfel bij de bewaarder over het (kunnen) stellen van een aantekening. Het verifiëren van (wijzigingen in) de sanctielijsten om te zien of er een relatie bestaat tussen een gesanctioneerde en een registergoed, gebeurt nu 'eigenstandig' door het Kadaster. Dit is ingeregeld in de werkprocessen van het Kadaster. Er vindt een 'technische exercitie' plaats en meestal worden er wel wat matches tussen de sanctielijsten en personen in de registraties van het Kadaster gevonden. Dat is dan een technische treffer met een rechthebbende op bijv. achternaam en geboortedatum. Regelmatig wordt bij nadere controle duidelijk dat het gaat om een 'valse' treffer. Alleen de verantwoordelijkheid voor verificatie moet bij twijfelgevallen niet bij de bewaarder / het Kadaster liggen. Zoals gesteld zou onzes inziens de beoordeling moet plaatsvinden door degene die hier over gaat op basis van centrale coördinatie waardoor meteen alle betrokken instanties geïnformeerd kunnen worden. De bewaarder zou in ieder geval die beoordeling niet moeten doen, wat ook weergegeven is op p. 88, van de memorie van toelichting.¹

ii) De check of een update van de sanctielijsten naast natuurlijke personen ook rechtspersonen in de registraties van het Kadaster betreft, kan de bewaarder (ook) niet zelf doen, aangezien de bewaarder niet weet of sprake is van een overwegend belang van een gesanctioneerde in een rechtspersoon waardoor reden is om het registergoed te bevriezen. Daarvoor is de informatie van de KvK of de Belastingdienst nodig. Het wetsvoorstel regelt de grondslag van de gegevensuitwisseling tussen de KvK / Belastingdienst en de bewaarder. Een aandachtspunt hierbij is dat in de praktijk is gebleken dat aan de bewaarder regelmatig meer informatie over rechtspersonen wordt verstrekt terwijl uit de informatie niet duidelijk is op te maken of sprake is van rechtspersonen waarin een gesanctioneerde een overwegend belang heeft. Vaak wordt achteraf pas bepaald of er wel/geen overwegend belang van een gesanctioneerde is. Derhalve is bij een positieve treffer in de registraties van het Kadaster op basis van de aangeleverde informatie van de KvK / Belastingdienst voor de bewaarder niet duidelijk of hij een aantekening moet stellen in de registraties. Hierover zouden nadere regels / instructies / (werk)afspraken moeten worden gemaakt tussen partijen.

Volgens het Kadaster zou het zo moeten zijn dat de bewaarder alleen (informatie over) rechtspersonen geleverd krijgt wanneer sprake is van een rechtspersoon waarin een gesanctioneerde een overwegend belang heeft (en het onroerend goed van die rechtspersoon daardoor bevroren moet worden). Dan is duidelijk voor de bewaarder ('zonder twijfel') dat als de informatie van de KvK / Belastingdienst een treffer oplevert in de registraties van het Kadaster, er terstond een aantekening gesteld moet worden. En dan zou het ook zo

¹ Op p. 88 in de MvT staat: 'De bewaarder van het kadaster en de openbare registers heeft geen zelfstandige onderzoeksbevoegdheid om geregistreerde rechthebbenden te onderzoeken. De bewaarder is dus afhankelijk van informatie van derden voor het kunnen plaatsen van een aantekening als een geregistreerde rechthebbende zodanig verbonden is met een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam op een sanctielijst dat die rechthebbende daarmee onder de sancties valt. Alleen als die informatie tot geen twijfel leidt dat er sprake is van een bevroren registergoed, wordt overgegaan tot het plaatsen van een aantekening.' (onderstreping: BJ).

moeten zijn dat als er géén sprake meer is van een overwegend belang van een gesanctioneerde, dit aan de bewaarder wordt gemeld waardoor de aantekening terstond ongedaan gemaakt kan worden.

iii) In de memorie van toelichting staat (op p. 88) dat *als er geen sprake meer is van een bevroren registergoed, de aantekening wordt verwijderd*. Echter in art. 118b (n) Kw is niet opgenomen op basis van welke informatie dit kan/dient plaats te vinden c.q. welke instantie hierover informatie doorgeeft aan de bewaarder zodat de aantekening kan worden verwijderd. Bovendien is in het betreffende artikel ook *de bevoegdheid* van de bewaarder om de aantekening te verwijderen, niet opgenomen. Dit is voor KvK en de beheerder van het UBO register wel geregeld. Wenselijk is dat de wetgever op dit punt het voorstel e/o toelichting aanvult.

Tot slot, deze wet is grotendeels ook van toepassing op de BES eilanden. Sinds 1 januari 2021 heeft het Kadaster de verantwoordelijkheid over de kadasters op de BES eilanden. De verplichtingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel voor de BES eilanden zijn in beginsel uitvoerbaar voor het Kadaster ten aanzien van de eilanden, waarbij ook de hiervoor onder i – iii genoemde aandachtspunten van toepassing zijn.

2. Gegevensuitwisseling afnemers/ketenpartners

Het wetsvoorstel heeft *in beginsel* geen consequenties voor de afnemers/ketenpartners van het Kadaster. De aantekening die gesteld wordt bij een bevroren registergoed zal in de registraties zichtbaar zijn, dan wel worden meegeleverd in de informatieproducten die worden opgevraagd/uitgeleverd.

In verband met komende wetgeving is op dit onderdeel nog wel een aandachtspunt. In de toelichting staat (op p. 24) dat de aantekening bedoeld is om een relatie kenbaar te maken tussen een gesanctioneerde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam en het voorwerp van de registratie met het oogmerk een verhoogde en verbeterde nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit internationale sanctiemaatregelen. Die verplichtingen gelden in beginsel voor *alle burgers, bedrijven en overheidspartijen*. Met ingang van de voorgestelde wijziging van het Kadasterbesluit in verband met het beperken van de zoekingang op naam [zie <https://www.internetconsultatie.nl/kadasterbesluitmaatregelen/b1>] is het op termijn niet meer voor eenieder mogelijk om in de registers van het Kadaster te kunnen zoeken op naam. Dit betekent dat het voor burgers en diverse bedrijven lastiger wordt om te ontdekken of een natuurlijke persoon met wie zij zaken willen doen, een gesanctioneerde is met een bevroren registergoed op naam, omdat zij aan de hand van de naam van een natuurlijke persoon, niet meer de registers van het Kadaster kunnen bevragen. Dit kan een keuze van de wetgever zijn, maar dat betekent dat burgers en diverse bedrijven *niet altijd (meer) tegengeworpen* kunnen worden dat zij de sanctiemaatregelen niet naleven, aangezien de registers van het Kadaster voor die partijen niet even toegankelijk (meer) zullen zijn.

3. Gegevensverwerking (bescherming persoonsgegevens)

Het Kadaster heeft een Privacy Risico Analyse uitgevoerd waarmee de privacy risico's die de invoering van artikel 118b in de Kadasterwet oplevert voor de rechten en vrijheden van betrokkenen in kaart zijn gebracht. Van belang is dat deze privacy toets op meerdere momenten aan een wijziging onderworpen kan worden, omdat de wetgeving in kwestie (nog) niet definitief is.

Het voornaamste risico op grond van de analyse ziet op het niet direct voldoen aan de verwerkingsbeginselen die volgen uit artikel 5 van de AVG. Navolgende privacy aangelegenheden moeten nader uitgedacht worden

om de privacy van betrokkenen zo veel als mogelijk te kunnen borgen:

- i) De wijze waarop persoonsgegevens worden uitgewisseld tussen partijen. Om datalekken te voorkomen en de kans hierop te verkleinen zullen technische en organisatorische maatregelen getroffen moeten worden. Hierbij ziet het belangrijkste risico op dit moment op een (mogelijke) onveilige manier waarop gegevens vanuit de KvK en/of de Belastingdienst toekomen aan het Kadaster. Niet duidelijk is hoe de uitwisseling van gegevens gaat geschieden. Hierover dienen afspraken gemaakt te worden.
- ii) Het tijdig vernietigen van de aantekening zodra de bewaartermijn is verstreken. Niet helder is hoe het Kadaster binnen interne dossiers en de openbare registers wenst om te gaan met de situatie waarin de aantekening wordt verwijderd waardoor een registergoed niet meer bevroren is. Om het risico aangaande een tijdige en eenduidige vernietiging te mitigeren, zal de wetgever moeten besluiten op basis van welk signaal moet worden vernietigd door het Kadaster en hoe doorwerking tussen partijen onderling zich verhoudt.
- iii) Tot slot is dataminimalisatie een risico. Op grond van het huidige wetsvoorstel ontvangt de bewaarder regelmatig meer informatie dan nodig voor het behalen van het doel van deze verwerking. Vanuit privacy oogpunt levert de voorgaande strijdigheid op met artikel 5 AVG, omdat organisaties niet meer gegevens mogen verzamelen dan strikt noodzakelijk voor het beoogde doel.

4. Juridische aspecten (consequenties uitvoering taak)

De aantekeningsbevoegdheid van de bewaarder die op grond van het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd past bij de aantekeningsbevoegdheden van de bewaarder die hij (al) heeft op grond van de Kadasterwet bij het houden en beheren van de openbare registers, de BRK en de registraties voor schepen en luchtvaartuigen. In die zin zal deze (nieuwe) bevoegdheid niet anders zijn dan de al bestaande bevoegdheden van de bewaarder. Bij het daadwerkelijk stellen van een aantekening in de registers door de bewaarder, kunnen mogelijk wel conflicten ontstaan op het moment dat uit de informatie op de sanctielijsten en/of de aangeleverde informatie van de KvK / Belastingdienst niet onomstotelijk² blijkt dat het om een gesanctioneerde gaat waarvan het registergoed bevroren is of dient te zijn. Zie hiervoor i) en ii) onder 1. Organisatorische aspecten.

Het verstrekken van informatie uit de openbare registers en BRK aan de minister van EZK past bij de taakuitoefening door het Kadaster. Het Kadaster heeft op grond van artikel 3, lid 1, onderdeel I. van de Kadasterwet (al) tot taak om in opdracht van een of meer van Onze Minister verrichten van werkzaamheden of het aan een of meer van Onze Ministers verstrekken van informatie over gegevens als bedoeld in de onderdelen a tot en met f, ter nakoming van op Nederland rustende internationale verplichtingen uit verdragen en overeenkomsten of daarop gebaseerde besluiten overeenkomstig die verdragen, overeenkomsten of besluiten.

5. Financiële consequenties

Het wetsvoorstel heeft nauwelijks financiële consequenties voor het Kadaster. De bevoegdheid om aantekeningen te stellen of het (kunnen) verstrekken van informatie uit de openbare registers en de BRK vergen geen bijzondere inzet van ICT, personeel of evt. andere (structurele of incidentele) kosten. Gelet op

² Zie p. 25 van de memorie van toelichting: 'De informatie over een relatie tussen een gesanctioneerde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam en het voorwerp van de registratie in een register moet onomstotelijke duidelijkheid bieden, zodat de bewaarder van de kadastrale registraties geen twijfel heeft over de plaatsing van de aantekening in de kadastrale registratie. De aantekening dient om duidelijkheid te bieden of het registergoed bevroren is.' (onderstreping: BJ).

het bepaalde in art. 8.2.3, zesde lid, kan het Kadaster voor de aan de Minister van EZK te verstrekken gegevens, tarieven in rekening brengen (zie p. 81 van de memorie van toelichting).

6. Consequenties ICT

Vooralsnog zijn er geen wijzigingen of aanpassingen nodig in de systemen van het Kadaster om uitvoering te kunnen geven aan het wetsvoorstel, aangezien er reeds al aanpassingen zijn gedaan.

7. Personele gevolgen

Op basis van het wetsvoorstel zijn de personele gevolgen te overzien. De tijd die het Kadaster moet besteden om nieuwe gesanctioneerde personen te screenen tegen alle registraties betreft momenteel per jaar, 1 maand fte 'onderhoud'. Dit proces is al ingeregeld. Hiervoor zijn de nodige inspanningen geleverd en inmiddels zouden ook nieuwe sanctieregelingen zonder extra inspanning uitgevoerd kunnen worden. Voorwaarde hierbij is wel dat op basis van de sanctielijsten en aangeleverde informatie 'onomstotelijk duidelijk' dient te zijn dat een aantekening gesteld moet worden in de registraties. Naarmate de (aangeleverde) informatie hierover onduidelijk(er) is, dienen er meer controles plaats te vinden om alsnog 'valse treffers' eruit te halen wat meer tijd, geld en personeel kost.

8. Overige opmerkingen

Naar aanleiding van de tekst van het wetsvoorstel en de toelichting worden nog de volgende opmerkingen gemaakt:

i) Op grond van art. 6.1 kan sprake zijn van overname van het beheer van een bevroren registergoed. Onder 'beheer' wordt verstaan het verrichten van alle handelingen met betrekking tot een registergoed die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een eigenaar behoren met uitzondering van vervreemden en bezwaren, voor zover die rechten en plichten zien op het wegnemen van de risico's op maatschappelijke schade. In de toelichting (op p. 71) staat dat voor dit artikel zoveel mogelijk aangesloten is bij art. 13b van de Woningwet. Art. 13b van de Woningwet is op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb), aangewezen als een publiekrechtelijke beperking die kenbaar is in de BRK doordat de beperking wordt ingeschreven in de openbare registers voor registergoederen. Is bij het uitwerken van art. 6.1 van het wetsvoorstel in overweging genomen om dit artikel aan te wijzen als een publiekrechtelijke beperking? NB: hoewel een beheerovername van een registergoed alleen mogelijk is als dit bevroren is (wat blijkt uit de aantekening in het register), hoeft niet *het beheer van elk bevroren registergoed* overgenomen te zijn. Als er behoefte zou bestaan om ook een beheer(overname) van een bevroren registergoed kenbaar te laten zijn, dan zou overwogen kunnen worden om dit als een publiekrechtelijke beperking op te nemen in (de bijlage van) de Wkpb.³

ii) In art. 8.2.3, eerste lid, onderdeel b wordt ten behoeve van de gegevensverstrekking vanwege onderzoek naar ondernemingen geregeld dat de Minister van EZK gegevens uit de BRK en de openbare registers verstrekt wil krijgen. Is er een reden dat in dit onderdeel de registraties voor schepen en luchtvaartuigen niet zijn genoemd? Althans is bij het uitwerken van dit onderdeel van art. 8.2.3, bewust gekozen voor gegevensverstrekking 'enkel' uit de BRK en openbare registers?

³ Op grond van art. 2 jo. 3 Wkpb, worden publiekrechtelijke beperkingen ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.

iii) In het voorgestelde artikel 118b van de Kadasterwet is in het eerste lid opgenomen:

‘De bewaarder is bevoegd om in de basisregistratie kadaster, de registratie voor schepen en de registratie voor luchtvaartuigen een aantekening te stellen als het een registergoed betreft dat bevroren is op grond van bij of krachtens een, geldende beperking jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen.’
(onderstreping: BJ).

In een eerdere versie van dit artikel stond op de plek van de onderstreepte passage nog:

‘dat bevroren is of dient te worden op grond van bij of krachtens een verdrag, een besluit van een volkenrechtelijke organisatie of een beperkende maatregel als bedoeld in artikel 215, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, geldende beperking ...’

Is er een reden om de grondslag van de geldende beperking uit het wetsartikel (art. 118b) te halen? En zo ja, dienen de woorden ‘bij of krachtens’ dan niet geschrapt te worden?