

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Internationale sanctiemaatregelen zijn een belangrijk instrument in de buitenlandpolitieke inzet van de Verenigde Naties en de Europese Unie. Sanctiemaatregelen dienen de handhaving of het herstel van de vrede, de ondersteuning van de democratische rechtsstaat, mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht, en het voorkomen van conflicten, de versterking van de internationale veiligheid en de bestrijding van terrorisme. Gelet op de toename van het gebruik van het sanctie-instrument, de eisen die dit stelt aan de nationale naleving van sanctiemaatregelen en het belang om hier in Nederland effectief uitvoering aan te geven, moderniseert de regering het sanctiestelsel en stelt zij daartoe een nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen voor.

De opzet van deze memorie van toelichting is als volgt. Hoofdstuk 2 bespreekt de context van het wetsvoorstel, zoals de aanleiding tot de voorgenomen modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel, de doelstelling van het wetsvoorstel, de oorsprong van sancties en de uitvoering ervan in Nederland. Hoofdstuk 3 bespreekt op hoofdlijnen de verschillende elementen van het wetsvoorstel. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bestaande systematiek van het Nederlandse sanctiestelsel, zoals geïntroduceerd in de Sanctiewet 1977. Daarna volgt een thematisch overzicht van de elementen die met dit wetsvoorstel worden gemoderniseerd of geïntroduceerd. Hoofdstuk 4 gaat in op de verhouding van het wetsvoorstel tot hoger recht en in het bijzonder op de verhouding tot een aantal fundamentele rechten, de verhouding van het voorstel tot een aantal lopende Europese wetstrajecten en de verhouding tot de Rijkssanctiewet. Hoofdstuk 5 gaat in op de uitvoering van het wetsvoorstel, en biedt een globaal schematisch overzicht van de organisaties die bij de uitvoering van sancties betrokken zijn op grond van de Sanctiewet 1977. Per organisatie wordt aangewezen wat dit voorstel voor hun deel in de uitvoering zal veranderen. Hoofdstuk 6 behandelt de gevolgen van het wetsvoorstel. Specifiek wordt daarin aandacht besteed aan de brede welvaartseffecten en de gevolgen van sanctienaleving voor de duurzame ontwikkelingsdoelen, de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel, de financiële gevolgen en de gevolgen voor Caribisch Nederland. Tot slot gaat hoofdstuk 7 in op de inbreng van geconsulteerde partijen en op de wijze waarop gevolg is gegeven aan over het voorstel uitgebrachte adviezen.

2. Aanleiding, doelstelling en achtergrond: het belang van een sterk(er) Nederlands sanctiestelsel

2.1 Aanleiding en probleemstelling

Beperkende maatregelen (hierna: sancties) zijn een essentieel component van het EU-buitenlandbeleid en hebben de afgelopen jaren een steeds centralere rol ingenomen in de EU-externe beleidsgereedschapskist. Sancties zijn een instrument van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB), waarbij de primaire werkingssfeer ligt in beperkingen die gelden voor lidstaten, burgers en bedrijven binnen de Europese Unie (EU). EU-bedrijven mogen bijvoorbeeld geen zaken meer doen met gesanctioneerde personen of entiteiten, transacties mogen niet meer worden uitgevoerd door financiële instellingen in de EU ten behoeve van gesanctioneerde personen of entiteiten, en EU-bedrijven mogen bepaalde goederen of diensten niet langer exporteren naar specifieke landen. Om ervoor te zorgen dat sancties een maximaal effect hebben, is het verplicht voor eenieder om zich daaraan te houden. Door het naleven van sancties dragen bedrijven en burgers concreet bij aan de bevordering van de internationale rechtsorde. Door het ontzeggen van toegang tot de Europese markt of het grondgebied, worden de betreffende gesanctioneerde persoon, de entiteit of het land als geheel geconfronteerd met de gevolgen van hun gedrag. Dit kan een krachtig signaal zijn, het kan het voorzetten van dat gedrag bemoeilijken, aanzetten tot gedragsverandering en anderen ontmoedigen hetzelfde gedrag te vertonen. De snelle evolutie die het sanctie-instrumentarium de afgelopen jaren in EU-verband heeft doorgemaakt stelt daarbij in toenemende mate eisen aan de uitvoering en de naleving ervan.

Illustratief voor deze evolutie zijn de sanctiepakketten die in EU-verband zijn vastgesteld naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en het grootschalige geweld tegen de Oekraïense burgerbevolking. Deze ongeëvenaarde sanctiemaatregelen stellen de nationale naleving voor nieuwe uitdagingen. De omvangrijke en snel wijzigende EU-sanctievoorordeningen stellen telkens nieuwe eisen aan het toezicht en de handhaving van sancties in Nederland. Eén van de aanbevelingen van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving uit mei 2022 (hierna: de Nationaal Coördinator) luidde dan ook om het sanctiestelsel te versterken en ervoor te zorgen dat wet- en regelgeving daarmee gelijke tred houdt.¹

De Sanctiewet 1977 is de schakel tussen internationale verplichtingen en afspraken en nationale uitvoering en is in het afgelopen decennium slechts beperkt gewijzigd terwijl de omvang en complexiteit van internationale sanctiemaatregelen sterk is toegenomen. De effectiviteit van sanctiemaatregelen kan alleen gewaarborgd worden als de wetgeving voldoende uitgerust is om toepassing te geven aan een steeds veranderend sanctielandschap. Zo hebben de internationale sanctieregimes gericht op het bestrijden van terrorisme als gevolg van de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten aanleiding gegeven tot wijziging van de Sanctiewet 1977 met het oog op een adequate uitvoering van internationale sanctiemaatregelen gericht op de bestrijding van terrorisme en de uitbreiding van het toezicht op de naleving van financiële sanctiemaatregelen.² De internationale sanctiemaatregelen die zijn afgekondigd naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne van 24 februari 2022 zijn een vergelijkbare ontwikkeling die noodzaakt tot een grondige herziening van de wetgeving.

De Sanctiewet 1977 is namelijk op een flink aantal punten verouderd. Specifiek gesignaleerde problemen betreffen onder andere ontbrekende of onvoldoende grondslagen om informatie uit te wisselen, het ontbreken van de mogelijkheid om sanctieschendingen bestuursrechtelijk te handhaven, een niet-toereikend systeem voor beheer en bewind, en behoefte bij marktpartijen aan inzicht in mogelijke relaties met gesanctioneerde personen en entiteiten.³ Hiernaast kennen sanctiemaatregelen verschillende meldingsplichten, zoals de melding van bevroren tegoeden of de verplichting voor specifieke gesanctioneerde personen of entiteiten om hun tegoeden te melden. Het in ontvangst nemen van deze meldingsplichten is momenteel verdeeld over verschillende meldpunten, wat tot een gefragmenteerd systeem leidt en voor verwarring kan zorgen bij meldingsplichtige instellingen. Het adresseren van deze aandachtspunten zou een omvangrijke wijziging van de Sanctiewet 1977 vergen, waardoor het in de rede ligt om een geheel nieuwe wet vast te stellen.⁴ Daarbij geldt dat de Sanctiewet 1977 voor wat betreft de onderdelen die zien op het sanctiewettoezicht nog tijdelijk in licht aangepaste vorm zullen blijven gelden (zie hierover uitgebreid paragraaf 3.8).

2.2 Doelstelling

Om de bovengenoemde problemen te adresseren bevat dit wetsvoorstel een aantal oplossingen. Zo stelt de regering voor om de mogelijkheden om informatie uit te wisselen te verbeteren, bestuursrechtelijke handhaving te introduceren, evenals een regeling voor het beheer van (langdurig) bevroren tegoeden en de mogelijkheid om in bepaalde openbare registers een aantekening te plaatsen bij een relatie met gesanctioneerde personen of entiteiten. Deze onderwerpen vragen om een dusdanige aanpassing van het stelsel dat een nieuwe wet passender wordt geacht. Het overkoepelende doel daarvan is om nog beter te kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden vanuit internationale sanctiemaatregelen, en om de daarmee beoogde resultaten helpen te verwezenlijken. Hiermee geeft de regering opvolging aan de aanbeveling van de Nationaal Coördinator om het sanctiestelsel te versterken en te zorgen dat de wetgeving daar gelijke tred mee

¹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving).

² *Stb.* 2002, 270.

³ Zie ook: Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving).

⁴ Zie in dit verband ook Aanwijzing 6.2, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

houdt.⁵ De Nationaal Coördinator deed voor de naleving van sancties en het toezicht daarop in het algemeen een aantal aanbevelingen voor de langere termijn om het wettelijke sanctiestelsel te herzien. De regering heeft de aanbevelingen van de Nationaal Coördinator omarmd en aangekondigd het Nederlandse sanctiestelsel te moderniseren door aanpassing van de Sanctiewet 1977 en aanpalende wet- en regelgeving.⁶ De regering hecht er namelijk veel belang aan dat de sancties in Nederland effectief worden toegepast en gehandhaafd.

Met de modernisering van het sanctiestelsel geeft de regering gevolg aan de grondwettelijke opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen,⁷ en de verplichting, mede op grond van het beginsel van Unietrouw,⁸ om het nuttig effect van EU-regelgeving te verzekeren en zorg te dragen voor een effectieve handhaving en uitvoering van het Unierecht.⁹ Het wetsvoorstel zorgt er namelijk voor dat internationale sanctiemaatregelen op een gedegen manier kunnen worden geïmplementeerd en uitgevoerd in Nederland. Dat draagt bij aan de effectiviteit van de internationale sanctiemaatregelen.

De grondwettelijk ingebedde bevordering van de internationale rechtsorde is niet alleen een doelstelling van buitenlandbeleid, maar plaatst de Nederlandse constitutionele orde in een bredere internationale rechtsorde van vrede en veiligheid. De internationale rechtsorde is daarmee van grote betekenis voor Nederlandse burgers en bedrijven.¹⁰ Op het gebied van sanctienaleving hebben burgers en bedrijven daarbij een bijzondere rol. Om de sancties een zo groot mogelijk effect te laten hebben, is het een belangrijke plicht voor eenieder om zich aan de sancties te houden, dat het toezicht op de naleving effectief is en dat wordt gehandhaafd op sanctieschendingen. Dit vraagt collectieve inspanningen van burgers, bedrijven en overheidspartijen. Deze inspanningen zijn nodig en plaatsen Nederlandse burgers, bedrijven en de overheidspartijen midden in de internationale rechtsorde als dragers van rechten én plichten. Door sancties na te leven draagt iedereen bij aan de ondersteuning van de beginselen van het internationaal recht, de handhaving van vrede, de voorkoming van conflicten en de versterking van de internationale veiligheid.

2.3 De oorsprong van sancties: Verenigde Naties en Europese Unie

Sancties vinden hun oorsprong over het algemeen in VN- of EU-besluitvorming. Het VN Handvest geeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid om voor alle VN-leden bindende maatregelen te nemen die nodig zijn om de internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen, wanneer er sprake is van een bedreiging van de vrede, een schending van de vrede of een daad van agressie.¹¹ Op grond van het VN Handvest ingestelde sancties omvatten een breed scala aan maatregelen die zich niet richten op het gebruik van gewapend geweld en dienen ter uitvoering van VN-besluiten.¹² Sinds 1966 heeft de Veiligheidsraad 31 sanctieregimes ingesteld: in het toenmalige Zuid-Rhodesië, Zuid-Afrika, voormalig Joegoslavië (2), Haïti, Angola, Liberia (3), Eritrea/Ethiopië, Rwanda, Sierra Leone, Ivoorkust, Iran, Somalië/Eritrea, ten aanzien van ISIL (*Daesh*) en Al-Qaida, Irak (2), Democratische Republiek Congo, Soedan, Libanon, Noord-Korea, Libië (2), ten aanzien van de Taliban, Guinee-Bissau, Centraal Afrikaanse Republiek, Jemen, Zuid-Soedan en Mali. Sinds de totstandkoming van het VN Handvest in 1945 hebben sancties van de Veiligheidsraad een aantal verschillende vormen aangenomen, met het oog op een verscheidenheid aan doelen. De maatregelen varieerden van alomvattende economische en handelssancties tot meer (persoons)gerichte maatregelen zoals wapenembargo's, reisverboden en financiële of grondstoffenbeperkingen. De Veiligheidsraad heeft sancties opgelegd om vreedzame machtsoverdrachten te ondersteunen, niet-grondwettelijke veranderingen (zoals machtsgrepen) af te schrikken, terrorisme te bestrijden, mensenrechten te

⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving).

⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving).

⁷ Artikel 90 Grondwet.

⁸ Zie in het bijzonder de artikel 4, derde lid, VEU en artikel 24, derde lid, VEU.

⁹ Artikel 4, derde lid, Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

¹⁰ [Inleiding: internationale samenwerking onder druk - Jaarverslag 2021 \(raadvanstate.nl\)](https://www.raadvanstate.nl/rapport/2021/01/01/Inleiding-internationale-samenwerking-onder-druk).

¹¹ Artikel 39 van het Handvest van de Verenigde Naties.

¹² Artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties.

beschermen en non-proliferatie te bevorderen.¹³ De huidige Sanctiewet 1977 is tot stand gebracht tegen de achtergrond van de toepassing van de in 1968 aangenomen VN-sancties tegen Zuid-Rhodesië,¹⁴ lang voor de instelling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU in 1993.

Naast sancties die hun oorsprong in VN-besluitvorming vinden, kan de EU in het kader van het GBVB ook autonoom sancties opleggen of VN-sancties versterken. In het algemeen worden sancties opgelegd om een verandering teweeg te brengen in het beleid of de activiteit van het betrokken land, een deel van het land, de regering, entiteiten of individuen om de doelstellingen van het GBVB te ondersteunen. De EU gebruikt sancties als onderdeel van een geïntegreerd en alomvattend beleid dat bestaat uit een politieke dialoog, aanvullende inspanningen en andere instrumenten waarover ze beschikt. Inmiddels zijn sancties een essentieel en niet meer weg te denken onderdeel van het buitenlands beleid van de EU voor het nastreven van haar doelstellingen in overeenstemming met de beginselen van het GBVB, waaronder:

- de bescherming van de waarden, fundamentele belangen en veiligheid van de EU;
- handhaving van de vrede;
- consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht;
- voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid.¹⁵

EU-sancties en VN-sancties staan met elkaar in verband en er bestaan in de Europese context dan ook drie soorten sanctieregimes:

1. **Omgezette VN-sancties:** sancties die zijn opgelegd in VN-verband worden omgezet in EU-recht in het kader van het GBVB en in het belang van uniforme implementatie voor een gelijk speelveld op de interne markt en uitvoerbaarheid in de Schengenzone;¹⁶
2. **Versterkte VN-sancties:** sancties die zijn opgelegd in VN-verband kunnen door de EU worden versterkt door strengere en aanvullende beperkingen op te leggen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een oproep daartoe in resoluties van de VN Veiligheidsraad of naar eigen inschatting van de EU (bijvoorbeeld ten aanzien van Noord-Korea);
3. **Autonome sancties:** sanctieregimes die de EU volledig autonoom instelt. Deze kunnen gericht zijn tegen regeringen van derde landen en tegen niet-statelijke entiteiten of personen (zoals terroristische organisaties en terroristen). Voorbeelden van autonome EU-sanctieregimes die momenteel gelden zijn de regimes gericht op Syrië, Venezuela, Rusland en Belarus.¹⁷

Bij sancties kan worden gedacht aan:

- wapenembargo's;
- beperkingen op de toelating tot het grondgebied van de EU van op een lijst geplaatste personen;
- het bevriezen van tegoeden en economische middelen (zoals goederen) van op een lijst geplaatste personen of entiteiten evenals een verbod op het ter beschikking stellen van economische middelen aan deze personen of entiteiten;
- verschillende vormen van economische sancties, de zogeheten sectorale maatregelen (beperkingen met betrekking tot verschillende sectoren van economische bedrijvigheid, zoals een verbod op de invoer of uitvoer van bepaalde goederen, op investeringen, op het verrichten van bepaalde diensten, enz.).

¹³ [Sanctions | United Nations Security Council](#).

¹⁴ [Kamerstukken II 1975/76, 14006, nr. 3](#), p. 5.

¹⁵ Artikel 21, lid 2 VEU.

¹⁶ De mogelijkheid van lidstaten van de EU om buiten EU-verband om sanctiemaatregelen te treffen is overigens beperkt. Het EU-Hof heeft in de *Kadi*-zaak namelijk overwogen dat economische en financiële maatregelen de werking van de gemeenschappelijke markt kunnen aantasten. Zie EU-Hof, Zaak C-402/05 P en C-415/05 P, *Kadi*, paragraaf 230.

¹⁷ https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en

Om dergelijke maatregelen op te leggen, is een specifieke wettelijke grondslag in de EU-verdragen noodzakelijk. Deze is te vinden in artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) wat betreft de sanctiebesluiten in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, waaronder dus het instellen van sancties. De toepasselijke stemprocedure staat in artikel 31 VEU: eenparigheid van stemmen, oftewel unanimitéit (lid 1) of gekwalificeerde meerderheid wanneer uitvoering wordt gegeven aan een eerder besluit (lid 2). Deze GBVB-besluiten hebben betrekking op derde landen en personen, maar scheppen verplichtingen voor EU-lidstaten en hun onderdanen. De lidstaten moeten rechtstreeks toepassing geven aan deze besluiten, bijvoorbeeld als het gaat om wapenembargo's en reisbeperkingen. Voor zover het gaat om sancties tegen natuurlijke personen en entiteiten moet het GBVB-besluit nauwkeurige en op het specifieke geval toegesneden criteria bevatten waarmee bepaald kan worden welke personen en entiteiten op de sanctielijst moeten komen (het zogenoemde "oplijsten" van personen of "listing") en wanneer zij er weer van verwijderd moeten worden ("delisting").

Om ervoor te zorgen dat de uitvoering van financiële en economische beperkingen eenvormig plaatsvindt, worden de maatregelen in GBVB-besluiten omgezet in EU-verordeningen. EU-verordeningen hebben een algemene strekking, zijn verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.¹⁸ Een regeling uit een verordening is van toepassing op iedere situatie of op iedere persoon die aan de criteria voldoet (zoals fabrikanten, exporteurs, dienstverleners, banken, luchtvaartmaatschappijen). Deze verordeningen worden vastgesteld op basis van artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (lid 1 is de grondslag voor een gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met landen, lid 2 is de grondslag voor sancties tegen natuurlijke personen, rechtspersonen en niet-statelijke groepen of entiteiten).¹⁹

2.4 Uitvoering van sancties door Nederland

Nederland kan als lidstaat van de Europese Unie unilateraal geen sancties opleggen. Dit zou immers de werking van de interne markt kunnen aantasten, het vrije verkeer beperken en een concurrentieverstorend effect hebben.²⁰ Vrijwel alle sancties die in Nederland moeten worden uitgevoerd vinden hun oorsprong in resoluties van de VN Veiligheidsraad, en Europese sanctiebesluiten en -verordeningen. Het beste voorbeeld van de uitvoering van sancties die voortvloeien uit een resolutie van de Veiligheidsraad is de nationale terrorismelijst.²¹ De minister van Buitenlandse Zaken kan in overeenstemming met de ministers van Justitie en Veiligheid, en Financiën onder bepaalde voorwaarden een persoon op de nationale terrorismelijst plaatsen. Daar wordt uitvoering gegeven aan Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van 28 september 2001.²² Als een sanctiemaatregel besloten ligt in een EU-verordening is deze vooral gericht aan

¹⁸ Artikel 288, tweede alinea, VEU.

¹⁹ Het eerste lid voorziet in de bevoegdheid voor de Raad om op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie de nodige maatregelen vast te stellen wanneer in een GBVB-besluit is voorzien in de gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met landen. Het tweede lid voorziet in de bevoegdheid voor de Raad om, wanneer een GBVB-besluit daarin voorziet, sancties vast te stellen tegen natuurlijke personen, rechtspersonen en niet-statelijke groepen of entiteiten.

²⁰ Het Hof van Justitie van de Europese Unie overwoog hierover in de zaak *Kadi I* als volgt: "Indien economische en financiële maatregelen zoals die welke bij de litigieuze verordening zijn opgelegd, die bestaan in de – in beginsel algemene – bevrozing van alle tegoeden en andere economische middelen van de betrokken personen en entiteiten, eenzijdig door elke lidstaat werden opgelegd, zou een wildgroei van deze nationale maatregelen de werking van de gemeenschappelijke markt immers kunnen aantasten. Deze maatregelen zouden in het bijzonder invloed kunnen hebben op het verkeer tussen de lidstaten, met name op het kapitaal en het betalingsverkeer, alsook op de uitoefening door de ondernemingen van hun recht van vestiging. Bovendien zouden zij kunnen leiden tot verstoringen van de mededinging, aangezien eventuele verschillen tussen de eenzijdige maatregelen van de lidstaten de concurrentiepositie van bepaalde ondernemingen zouden kunnen verbeteren of verslechteren, zonder dat deze verbetering of verslechtering op economische gronden zou zijn gebaseerd". (Zaak C-402/05 P en C-415/05 P, paragraaf 230).

²¹ Art. 2 lid 1 Sanctieregeling terrorisme 2007-II.

²² Ook wordt hiermee uitvoering gegeven aan het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van de Europese Unie van 27 december 2001 (2001/930/GBVB) inzake terrorismebestrijding (Pb EG L 344). Dit valt onder de vier gronden op basis waarvan in Nederland sanctieregelingen kunnen worden opgesteld (zie daarover paragraaf 3.1).

overheidsdiensten en economische operatoren om eenvormig uitvoering te geven aan sancties. Denk bijvoorbeeld aan handel en het internationale financiële verkeer. EU-besluiten richten zich daarentegen tot EU-lidstaten. Zij moeten uitvoering geven aan sancties die tot de taken van de lidstaten behoren, zoals inreisverboden.

Het onderscheid tussen sanctieverordeningen en -besluiten is cruciaal voor de wijze waarop Nederland als lidstaat gevolg moet geven aan het daarin bepaalde. Een verordening heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.²³ Een regeling uit een verordening is van toepassing op iedere situatie of op iedere persoon die aan de abstracte criteria voldoet. 'Rechtstreeks toepasselijk' betekent dat een verordening als zodanig geldt in de lidstaten en niet mag worden omgezet in nationale wetgeving ('overschrijfverbod').²⁴ Een omzetting zou er namelijk toe kunnen leiden dat er verschillen ontstaan tussen de inhoudelijke betekenis van een verordening en de nationale regeling.

Nationale implementatiemaatregelen zijn wel noodzakelijk voor zover uit een EU-verordening een plicht of bevoegdheid voortvloeit tot het stellen van regels om verdere uitvoering te geven aan de verordening. Dit kan neergelegd zijn in een algemene opdracht in de verordening, maar daarnaast volgt uit het algemene beginsel van Unietrouw en de doctrine van nuttig effect dat lidstaten de noodzakelijke maatregelen moeten treffen voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het door Europese regelgeving beoogde resultaat.²⁵ De lidstaten moeten alles doen of nalaten wat voor de volledige en daadwerkelijke toepassing van het Europese recht in de nationale rechtsorde nodig is.²⁶

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel trekt de Sanctiewet 1977 in en laat daarvoor een geheel nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen in de plaats treden. Het wetsvoorstel moderniseert het Nederlandse sanctiestelsel daarbij op verschillende vlakken. De hoofdpijnen hiervan worden achtereenvolgens besproken:

- modernisering van de grondslagen om regels te stellen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen (par. 3.1);
- de introductie van bestuursrechtelijke handhaving van schendingen van sanctiemaatregelen in aanvulling op het strafrecht (par. 3.2);
- de introductie van een bijzondere handhavingsbevoegdheid bij ernstige niet-nakoming of ontduiking van sanctiemaatregelen (par. 3.3);
- het mogelijk maken van beheer en bewind van (langdurig) bevroren tegoeden en economische middelen (par. 3.4);
- het creëren van een grondslag om in verschillende openbare registers een koppeling te maken met sancties (par. 3.5);
- het verder verbeteren van de mogelijkheden die bevoegde autoriteiten, zoals toezichthouders en handhavingsinstanties, hebben om informatie uit te wisselen (par. 3.6);
- de oprichting van een centraal meldpunt sanctienaleving (par. 3.7);
- Aanpassingen op het toezicht op de bedrijfsvoering en uitbreiding naar juridische beroepsgroepen (par. 3.8).

²³ Art. 288, tweede alinea, VEU.

²⁴ zie hierover HvJ EG, 7 februari 1973, :C-39/72 (Commissie t. Italië), Jur. 1973, p. 101, HvJ EG, 10 oktober 1973, C-34/73 (Variola t. Amministrazione delle Finanze), Jur. 1973, p. 981 en HvJ EG, 31 januari 1978, C-94/77 (Zerbone), Jur. 1978, p. 99

²⁵ De doctrine van nuttig effect volgt uit artikel 4 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

²⁶ Zie onder meer HvJ EG, 21 september 1989, C-68/88 (Commissie v. Griekenland), Jur. 1989 p. 2965, HvJ EG, 18 december 1997, C-129/96 (Inter- Environnement Wallonie ASBL tegen Région wallonne), Jur. 1997 p. I-07411).

3.1. Modernisering van de grondslagen om regels te stellen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen

De Sanctiewet 1977 kent vier internationale grondslagen op basis waarvan in Nederland uitvoeringsregels kunnen worden gesteld, namelijk internationale sanctiemaatregelen uit (1) verdragen; (2) bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties; (3) aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties, en (4) internationale afspraken. Internationale sanctiemaatregelen die voortvloeien uit verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties zijn juridisch bindend. Daar kan uitvoering aan worden gegeven bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling, als de te stellen regels alleen strekken ter uitvoering van de verplichtingen in kwestie.²⁷ Aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties en internationale afspraken (zoals internationale beleidsafspraken, zogenaamde *Memoranda of Understanding*) hebben weliswaar een politiek bindend karakter, maar geen juridisch bindend karakter. Uitvoeringsregels ter voldoening van deze aanbevelingen en internationale afspraken kunnen alleen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld.²⁸

Zoals het kabinet in de hoofdlijnenbrief modernisering sanctiestelsel heeft aangegeven wordt er geen afscheid genomen van deze systematiek.²⁹ Het wetsvoorstel houdt dan ook vast aan deze vier grondslagen, maar voorziet daarbij wel in een nadere inkadering van de grondslagen. Zo bepaalt het wetsvoorstel dat bij de uitvoering van bindende internationale sanctiemaatregelen, voor ministeriële regelingen kan worden gekozen als er sprake is van spoed of als de internationale sanctiemaatregelen beperkt ruimte laten voor beleidsinhoudelijke keuzes. Dit kan daarom worden opgevat als een codificering van de huidige praktijk, waarbij internationale sanctiemaatregelen zoals EU-verordeningen zeer kort na publicatie inwerking treden, waardoor snelle uitvoering nodig is. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een verduidelijking en versterking van de waarborgen die gelden voor de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen die zijn neergelegd in aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken, die juridisch niet bindend van aard zijn. De regering streeft ernaar om internationale sanctiemaatregelen vast te stellen op een internationaal zo breed mogelijk gedragen niveau, bij voorkeur in VN- of EU-verband, waarbij het gebruik van juridisch bindende instrumenten een sterke voorkeur heeft. In het bijzonder hecht de regering waarde aan een gemeenschappelijk EU optreden, met het oog op de integriteit van de interne markt, een gelijk speelveld en het voorkomen van een ongecontroleerde toename aan verschillende internationale sanctiemaatregelen.³⁰ Met het oog op de noodzaak om tot een zo toekomstbestendig mogelijke wet te komen kiest de regering daarbij bewust voor behoud van de grondslag om uitvoering te geven aan niet-bindende juridische instrumenten (aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties en internationale afspraken). Het sanctie-instrument blijft zich door ontwikkelen en het is om die reden niet uit te sluiten dat zich in de toekomst situaties zullen voordoen die het in uitzonderlijke gevallen wenselijk maken om toch gebruik te maken van een niet-bindend instrument, zoals momenteel onder de Sanctiewet 1977 ook mogelijk is. De implementatie zal met voldoende waarborgen zijn omkleed, zoals uitvoering bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in plaats van een ministeriële regeling, parlementaire betrokkenheid en een zo beperkt mogelijke werkingsduur.

3.2. Bestuursrechtelijke handhaving van sanctieschendingen

Het overtreden van sanctieregelgeving is een vorm van financieel-economische criminaliteit,³¹ en de inspanningen van overheidswege om financieel-economische criminaliteit tegen te gaan omvatten dus eveneens het tegengaan van sanctieovertredingen. Sanctiemaatregelen worden momenteel

²⁷ Artikel 2 Sanctiewet 1977.

²⁸ Artikel 2, eerste lid, Sanctiewet 1977.

²⁹ [Kamerbrief over modernisering Nederlandse sanctiestelsel | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), p. 5-6.

³⁰ De mogelijkheid van lidstaten van de EU om buiten EU-verband om sanctiemaatregelen te treffen is beperkt. Zo heeft het EU-Hof in de *Kadi*-zaak overwogen dat economische en financiële maatregelen de werking van de gemeenschappelijke markt kunnen aantasten. Zie EU-Hof, Zaak C-402/05 P en C-415/05 P, *Kadi*, paragraaf 230. Unilateraal optreden door Nederland zou overigens ook mogelijk onverenigbaar kunnen zijn met de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten (zie bijvoorbeeld het [antwoord van de Europese Commissie op Question for written answer P-002800-18](#)).

³¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35447, nr. 6, antwoord 164.

alleen strafrechtelijk gehandhaafd. De Sanctiewet 1977 voorziet niet in bestuursrechtelijke handhaving van materieelrechtelijke schendingen van sanctiemaatregelen. Wel is er bestuursrechtelijk toezicht en handhaving op de administratieve organisatie en interne controle van een specifieke lijst van financiële instellingen (hierna: Sanctiewet-instellingen).³² Het toezicht en de handhaving hierop worden uitgevoerd door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM).³³ Ook zijn er verscheidene toezichthouders en uitvoeringsorganisaties betrokken bij het tegengaan van materiële sanctieschendingen (zie paragraaf 5 voor een overzicht), maar zonder bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium.

Overtredingen van sanctiebesluiten en sanctieregelingen zijn strafbaar gesteld als economisch delict.³⁴ Wanneer opzettelijk begaan, is overtreding van de Sanctiewet 1977 een misdrijf. In alle andere gevallen is er in strafrechtelijke zin sprake van een overtreding.³⁵ Voor Caribisch Nederland geldt hetzelfde stramien, zij het met een andere rechtsgrond.³⁶ Als een partij in strijd handelt met de sancties, bijvoorbeeld door het exporteren van goederen terwijl dit verboden is, is er een grondslag voor het Openbaar Ministerie (OM) om over te gaan tot strafrechtelijk onderzoek en eventuele strafvervolgning. De inzet van het strafrecht geldt echter als ultimum remedium. Dit voorstel strekt er daarom toe om ook een grondslag te creëren voor de inzet van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten zodat bepaalde schendingen ook via die weg gehandhaafd kunnen worden.

De Nationaal Coördinator constateerde in zijn eindrapport dat bestuursrechtelijke handhaving van schendingen van sanctiemaatregelen door middel van bestuurlijke boetes of een last onder dwangsom een waardevolle aanvulling kan zijn op de bestaande strafrechtelijke handhaving.³⁷ In de hoofdlijnenbrief is aangekondigd dat het kabinet voornemens is om nader te onderzoeken of en in welke gevallen, naast de strafrechtelijke handhaving van schendingen van sanctieregelingen, ook voorzien zou moeten worden in bestuursrechtelijke handhaving van schendingen.³⁸ De regering heeft dit nader onderzocht en stelt de introductie voor van bestuursrechtelijke handhaving voor een deel van de sanctienormen. Dit betreft dus een toevoeging naast de bestaande strafrechtelijke handhaving en de bestaande bestuursrechtelijke handhaving van de normen die gelden voor Sanctiewet-instellingen. Er wordt dus een gedeeltelijk duaal handhavingstelsel voorgesteld.³⁹ Het wetsvoorstel regelt de invoering van bestuursrechtelijke handhaving door het mogelijk te maken om in een sanctiebesluit of sanctieregeling bestuursorganen aan te wijzen die handhavend kunnen optreden tegen overtredingen van sanctiemaatregelen. Deze niveaus van regelgeving sluiten aan bij de algemene uitgangspunten voor de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan internationale sanctiemaatregelen, waaronder het aanwijzen van bevoegde autoriteiten (zie paragraaf 3.1).

Een belangrijke reden voor de introductie van een duaal handhavingstelsel is dat het strafrecht niet in alle gevallen voldoende proportioneel inzetbaar is gebleken bij schendingen waarbij de ernst en omvang gering is, of waar het handhavingendoel vooral herstellend is. Om ervoor te zorgen dat schendingen met voldoende passende middelen kunnen worden afgedaan is besloten tot de introductie van bestuursrechtelijke handhaving. Dit doet recht aan het karakter van het strafrecht als ultimum remedium en is temeer noodzakelijk nu het aantal schendingen, waarmee uitvoeringsorganisaties en toezichthouders te maken krijgen, toeneemt als gevolg van een toename in de inzet van het sanctie-instrument.

³² Artikel 10, eerste lid, van de Sanctiewet 1977.

³³ Regeling toezicht sanctiewet

³⁴ Artikel 1, eerste lid, Wet op de economische delicten.

³⁵ Artikel 2, eerste lid, Wet op de economische delicten.

³⁶ Artikel 14a en 14c Sanctiewet 1977.

³⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving), p. 14.

³⁸ [Kamerbrief over modernisering Nederlandse sanctiestelsel | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

³⁹ Een duaal handhavingstelsel wil zeggen dat zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving mogelijk is (*Stcrt.* 2018, 31269, p. 3).

Het invoeren van een partieel duaal stelsel leidt tot meer flexibiliteit in de handhaving (op maat) en maakt het stelsel toekomstbestendig. Het strafrecht is nu de enige handhavingsmodaliteit, terwijl de inzet van het strafrecht voorbehouden moet blijven voor de meest serieuze overtredingen. Gelet op de (uiteenlopende) aard en ernst van normen die worden gesteld in Europese sanctieverordeningen biedt uitsluitend strafrechtelijke handhaving onvoldoende (passende) mogelijkheden voor effectieve en efficiënte handhaving van sanctienormen. Dit geldt met name voor zover sancties administratieve normen inhouden (zoals bijvoorbeeld meldplichten) dan wel geconstateerde schendingen relatief minder ernstig zijn.

De strafrechtketen ontbeert de capaciteit om te acteren op alle sanctieschendingen. Wanneer het strafrecht de enige handhavingsmodaliteit is, is er geen mogelijkheid voor herstelsancties en zal schaarse en kostbare opsporings- en vervolgingscapaciteit voor bestraffende sancties alleen ingezet worden voor de meest ernstige overtredingen. Zonder bestuursrechtelijke handhaving zal er dan ook altijd een (te) groot handhavingstekort blijven bestaan. De introductie van bestuursrechtelijke handhaving is dan ook noodzakelijk om sanctieschendingen effectief en efficiënt te kunnen handhaven. Het strafrecht en de beperkte opsporings- en vervolgingscapaciteit kunnen daarbij gereserveerd blijven voor de meest ernstige overtredingen, als ultimum remedium. Het OM heeft als doel het beschermen van de maatschappij tegen normschending en streeft naar vergelding.⁴⁰

Bij beperkte en milde schendingen is het wenselijk dat er de mogelijkheid is om bestuursrechtelijk op te treden. Via het bestuursrecht kunnen personen en bedrijven in voorkomende gevallen sneller en proportioneel gecorrigeerd worden. Tegelijkertijd is ook gebleken, uit overleg met het OM en betrokken uitvoeringsorganisaties, dat er soorten schendingen zijn waarbij juist de strafrechtelijke weg de juiste is. Dit komt omdat sommige soorten schendingen dermate ernstig zijn dat bestuursrechtelijke handhaving niet passend is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij schendingen die betrekking hebben op militaire goederen.

Voor het inregelen van bestuursrechtelijke handhaving wordt een soortgelijke implementatiesystematiek geïntroduceerd als het inregelen van de strafbaarstelling, hierbij geldt dezelfde beschreven noodzaak voor een flexibele en spoedige implementatie. In de deze wet wordt een grondslag opgenomen om bestuursorganen in sanctieregelingen of -besluiten aan te wijzen die zullen beschikken over de in de wet genoemde bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten om op te kunnen treden tegen schendingen van in de sanctieregelingen of -besluiten aangewezen normen. Bij de nationale implementatie van internationale sanctieregimes zal per norm worden overwogen of bestuursrechtelijke handhaving naast strafrechtelijke handhaving geschikt en wenselijk is en, in goed overleg met het betreffende bestuursorgaan, worden bepaald welk bestuursorgaan wordt aangewezen als bestuursrechtelijke handhavingsinstantie. In ieder geval de Douane, het Bureau Toetsing Investerings (BTI) onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, alsook het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en de deken bij het ministerie van Justitie en Veiligheid zullen worden aangewezen bij inwerkingtreding van de wet.

De Douane wordt bevoegd om bestuursrechtelijk te handhaven op de naleving van specifieke normen op het gebied van onder andere de inkoop, verkoop, invoer, uitvoer of doorvoer, direct of indirect, van goederen en diensten in strijd met geldende EU-sanctieverordeningen. De genoemde voorbeelden gelden daarbij uitdrukkelijk als voorbeeld, waarbij geldt dat de inzichten over welke handhavingsmodaliteit het meest passend is ook mettertijd kunnen veranderen.

Het Bureau Toetsing Investerings wordt bevoegd om bestuursrechtelijk te handhaven ten aanzien specifieke normen ten aanzien van de eigendom van of zeggenschap over (niet-beursgenoteerde) ondernemingen gevestigd in Nederland. Het kan hierbij gaan om het handhaven of afdwingen van de bevrozingsverplichting, de verplichting om voor bepaalde transacties met zo'n onderneming een voorafgaande ontheffing te hebben verkregen of de dienstverlening aan zo'n onderneming.

⁴⁰ 'Organisatie', Openbaar Ministerie, www.OM.nl/organisatie

Het BFT wordt bevoegd om bestuursrechtelijk te handhaven op de naleving van specifieke normen uit de EU-sanctievoorordeningen die betrekking hebben op de dienstverlening door notarissen (ook inbegrepen de kandidaat- en toegevoegd-notarissen), belastingadviseurs en externe registeraccountants en belastingconsulenten.⁴¹ De deken wordt bevoegd om bestuursrechtelijk te handhaven op de naleving van specifieke normen uit de EU-sanctievoorordeningen die betrekking hebben op de dienstverlening door advocaten. In beginsel, behoudens uitzonderingen⁴², mogen juridische dienstverleners geen activiteiten aanbieden die verboden zijn op grond van de Europese sanctievoorordeningen, waaronder activiteiten waarmee deze sanctiemaatregelen worden omzeild. Zo is het bijvoorbeeld verboden om tegoeden ter beschikking te stellen, in bepaalde gevallen juridische diensten aan te bieden en is het verboden om juridische constructies op te richten waarmee de sancties worden omzeild. De hiergenoemde voorbeelden voor het BFT en de deken gelden daarbij uitdrukkelijk als voorbeeld, waarbij geldt dat de inzichten over welke handhavingsmodaliteit het meest passend is ook mettertijd kunnen veranderen.

Het is noodzakelijk dat het BFT en de deken over het instrument van bestuursrechtelijke handhaving beschikken ten aanzien van de schending van de materiele sanctienormen. Het toezien en handhaven op de bedrijfsvoeringsnormen kan worden aangemerkt als preventief toezichthouden. Wanneer de hierboven genoemde beroepsgroepen op correcte wijze de normen voor de bedrijfsvoering naleven, de toezichthouders toezien en handhaven, wordt de naleving van EU-sancties vergroot. De realiteit is echter dat naar alle waarschijnlijkheid daarmee schendingen van deze wet niet geheel voorkomen worden. Om die reden is er bij het BFT en de deken een behoefte om ook te kunnen toezien en handhaven op schending van de normen uit deze wet; zij dienen ook reactief te kunnen optreden indien voornoemde toezichthouders bij de uitoefening van hun toezichtstaken een schending van de materiële normen uit deze wet constateren. Het bestuursrechtelijk kunnen handhaven op de materiële sanctienormen maakt effectief toezien en handhaven op de regels uit deze wet mogelijk.

Als alternatief is overwogen om één bestuursorgaan aan te wijzen dat belast is met de bestuursrechtelijke handhaving van alle soorten schendingen. Dit wordt om verschillende redenen niet haalbaar geacht. Gezien de brede reikwijdte van wat nu en in de toekomst onderwerp is van sanctiemaatregelen, is gebleken dat het niet mogelijk is om één bestuursorgaan te belasten met de handhaving van alle of verschillende soorten schendingen. Dit zou immers betekenen dat dit bestuursorgaan bekend zou moeten zijn met zowel financiële als goederenstromen alsook andere onderwerpen en in staat zou moeten zijn hierop toezicht en handhaving in te richten. Ook zou dit betekenen dat deze organisatie zich zou begeven op de toezichtsterreinen van bestaande toezichthouders zoals AFM, DNB, de Douane en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en in sommige gevallen hun werkzaamheden zou kunnen doorkruisen.

Ook is overwogen om op wetsniveau verschillende organisaties aan te wijzen die belast zijn met het bestuursrechtelijke toezicht op schendingen van sancties. Maar gezien het snel evoluerende karakter van het sanctie-instrument en de noodzaak tot spoedige implementatie wordt opportuun geacht om per sanctieregeling en per norm aan te geven welk bestuursorgaan wordt aangewezen, mede omdat het niet mogelijk is om te voorspellen welke sanctiemaatregelen in de toekomst worden genomen.

De introductie van bestuursrechtelijke handhaving betekent dat er een duaal handhavingstelsel ontstaat. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid inzake de keuze van een sanctiestelsel.⁴³ Dit beleid houdt onder andere in dat het kabinet een duaal stelsel in beginsel niet geschikt acht als er sprake is van veel handhavende bestuursorganen met grote beleidsruimte of beleidsvrijheid vanwege

⁴¹ Deze groepen komen overeen met de groepen waarop BFT reeds toezicht houdt uit hoofde van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

⁴² Een belangrijke uitzondering op is de juridische dienstverlening die noodzakelijk is voor de verdediging of vertegenwoordiging van een gesanctioneerd (rechts)persoon en met hen verbonden rechtspersonen in het kader of in verband met een rechtsgeding. Daaronder wordt ook begrepen de juridische dienstverlening die noodzakelijk is voor het bepalen van de rechtspositie of voor het instellen over vermijden van een rechtsgeding.

⁴³ Dit is uiteengezet in het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels ([Stcrt. 2018, 31269](#)).

noodzaak van een goede onderlinge afstemming en afstemming met het OM. Op dit punt worden geen problemen voorzien omdat de insteek is dat dezelfde norm niet door verschillende bestuursorganen bestuursrechtelijk zal kunnen worden gehandhaafd. De bevoegdheidsverdelingen worden op dit punt in sanctiebesluiten en -regelingen afgebakend.

De introductie van een duaal stelsel moet aan een aantal vereisten voldoen: de bestuursrechtelijke boetemaxima mogen niet hoger zijn dan de strafrechtelijke boetemaxima en afstemming tussen de handhavingsinstanties en het OM is nodig, omdat niemand twee keer voor hetzelfde feit mag worden bestraft.⁴⁴ De afstemming tussen handhavingsinstanties en OM behoeft geen nadere wettelijke regeling. Op grond van de Awb is een bestuursorgaan namelijk al verplicht om, teneinde dubbele vervolging te voorkomen, ofwel per overtreding met het OM te overleggen of daarover in algemene zin afspraken te maken.⁴⁵ De betrokken bestuursorganen en het OM zullen het boete- respectievelijk vervolgingsbeleid op elkaar afstemmen.⁴⁶

Omdat bij een duaal sanctiestelsel de bestuurlijke boete niet hoger mag zijn dan de maximale strafrechtelijke boete, zijn de bestuurlijke boetemaxima gebonden aan de strafrechtelijke boetemaxima.

3.3. Bijzondere handhavingsbevoegdheid bij ernstige niet-nakoming of ontduiking van sanctiemaatregelen

Ondernemingen in de EU die zelf niet onder sancties vallen kunnen, al dan niet door statelijke actoren, worden ingezet als instrument voor de omzeiling van sancties, bijvoorbeeld voor transacties direct of indirect (via tussenpersonen in derde landen) met partijen gevestigd in bijvoorbeeld de Russische Federatie.⁴⁷ Dergelijke inzet van rechtspersonen en entiteiten gevestigd in de EU is een van de bekende methodes van statelijke actoren om de bescherming van de nationale veiligheid via investeringstoetsing te omzeilen.⁴⁸ Ook is het een bekend instrument om het systeem van exportcontrole te omzeilen.⁴⁹ In zulke gevallen is het wenselijk om het gebruik van in Nederland gevestigde ondernemingen te bestrijden en te voorkomen, waarbij het noodzakelijk kan zijn om de aansturing van de onderneming over te nemen.

Dit wetsvoorstel voorziet dan ook in een specifieke bevoegdheid voor de minister die het aangaat om de effectieve werking van de sancties te bevorderen. Het betreft een bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid die erop gericht is het gebruik van de onderneming om sanctiemaatregelen te omzeilen te beëindigen dan wel te voorkomen. Het is een bevoegdheid die met name ingezet kan worden om een voortdurende overtreding of omzeiling van de sanctiemaatregelen of het bijdragen

⁴⁴ Dit betreft het zogenoemde *ne bis in idem* beginsel, dat gecodificeerd is in artikel 68, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht en artikel 50 van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie. In het verlengde van het *ne bis in idem*-beginsel ligt het *una via*-beginsel: indien een gedraging zowel bestuurlijk als strafrechtelijk kan worden afgedaan, dient gekozen te worden voor ofwel bestuurlijke ofwel strafrechtelijke handhaving.

⁴⁵ Artikel 5:44, tweede en derde lid, Awb. In het Commissievoorstel voor de richtlijn strafbaarstelling beperkende maatregelen is de verplichting opgenomen voor lidstaten om "om passende mechanismen in te stellen voor coördinatie en samenwerking op strategisch en operationeel niveau tussen al hun bevoegde administratieve, rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten". Deze moeten ten minste gericht zijn op "overeenstemming over gemeenschappelijke prioriteiten en het verband tussen strafrechtelijke en administratieve handhaving (artikel 13).

⁴⁶ Vaak komen de handhavingsafspraken waarmee hieraan gevolg wordt gegeven erop neer dat de inzet van het strafrecht beperkt blijft tot gevallen waarin het instrumentarium van het bestuursrecht ontoereikend is (bijvoorbeeld als de inzet van ingrijpende dwangmiddelen nodig is of gevangenisstraf is geïndiceerd). Daarnaast wordt het strafrecht veelal ingezet vanwege de ernst van de overtreding afgemeten aan bijvoorbeeld het behaalde voordeel of de zwaarte van de inbreuk op de door de wettelijke regeling beschermde rechtsgoederen. Ook de persoon van de verdachte kan nopen tot de inzet van het strafrecht. Te denken valt daarbij aan recidive, deelname aan een criminele organisatie of het misbruiken van een vertrouwenspositie. Zie stcr-2018-31269.pdf ([officielebekendmakingen.nl](https://www.officielebekendmakingen.nl)) p. 18 en de daar genoemde voorbeelden.

⁴⁷ Zie in dit verband het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren van 28 november 2022, blz. 27, 32 en 40 .

⁴⁸ Zie voor een voorbeeld van een netwerk van bedrijven dat hiervoor kan worden ingezet:

<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1241>

⁴⁹ Zie in dit verband: <https://www.aivd.nl/onderwerpen/massavernietigingswapens/methodes-omzeiling-exportcontroles-en-een-voorbeeld-in-een-concreet-geval>: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBROT:2023:10071>.

daaraan door verbonden ondernemingen een halt toe te roepen. Doordat de bijzondere handhavingsbevoegdheid het doel heeft om ernstige niet-nakoming of ontduiking direct te beëindigen of te voorkomen, heeft deze bevoegdheid meerwaarde *naast* een eventuele strafrechtelijke of andere punitieve maatregel. Zonder deze bevoegdheid kan – zelfs met het meer klassieke bestuursrechtelijke instrument van een last onder dwangsom wanneer voorzien is in bestuursrechtelijke handhaving – niet voorkomen worden dat de onderneming nog steeds bijdraagt aan de sanctie-ontduiking.

Een last onder bestuursdwang of onder dwangsom – wanneer daarin is voorzien – vereist dat gericht de overtreding en het feitelijk handelen wordt benoemd waarvoor de last wordt afgegeven, terwijl in onderhavig geval het gebruik van de onderneming als vehikel of instrument om actief de geldende sanctiemaatregelen in zijn geheel de gedraging is die bestreden moet worden. Door de aansturing van deze onderneming over te nemen, wordt de mogelijkheid om deze onderneming in te zetten voor sanctieontduiking voorkomen. Daarmee kan deze bevoegdheid een effectieve bijdrage leveren aan het bestrijden van sanctieontduiking door de inzet van ondernemingen. De keuze om niet direct over te gaan tot het regelen van bijvoorbeeld een stillegging van de onderneming is ingegeven door proportionaliteit: in de praktijk blijkt dat bij een deel van de ondernemingen die hiervoor gebruikt worden het merendeel van medewerkers en soms zelfs sommige bestuurders niet weten dat de onderneming aldus wordt gebruikt om de sanctiemaatregelen te ontduiken. Eventuele negatieve maatschappelijke gevolgen van het wegvallen van de onderneming kunnen hierdoor ook worden gemitigeerd. De maatschappelijke kosten van het wegvallen van de onderneming zou daarnaast niet in proportie zijn.

De bevoegdheid heeft gelijkenissen met de bevoegdheid om een persoon aan te wijzen zoals voorzien in het kader van beheer en bewind (zie paragraaf 3.4). Ook deze bevoegdheid kent de mogelijkheid om een persoon aan te wijzen die in de onderneming zelf kan handelen en als verlengde arm van de minister gezien kan worden. Wel kent deze bevoegdheid een aantal belangrijke en wezenlijke verschillen.

De bevoegdheid kent in de eerste plaats andere gronden op basis waarvan deze bevoegdheid kan worden ingezet. Er moet sprake zijn van een niet-nakoming van een sanctiemaatregel of andere voorschriften krachtens deze wet of een risico op ontduiking van een sanctiemaatregel of andere voorschriften bij of krachtens deze wet of op het actief bijdragen daaraan ten bate van andere ondernemingen die met de onderneming zijn verbonden. Hierbij is dus niet sprake van een breder publiek belang dat in het geding is door het effect van de sanctiemaatregel op de betrokken onderneming, maar juist een onderneming die in overtreding van de sanctiemaatregelen handelt of juist bijdraagt aan de overtreding door aan de betrokken onderneming verbonden ondernemingen.

In de tweede plaats is de bevoegdheid verstrekkender in die zin dat respectievelijk de bestuurder of het bestuur door de aangewezen persoon wordt vervangen. Daar waar bij artikel 5.2 een stille bewindvoerder naast het bestuur wordt gezet en de bewindvoerder aan het bestuur opdrachten geeft, wordt bij deze bevoegdheid het bestuur door de bewindvoerder uitgeoefend. De keuze voor dit verschil is ingegeven door de aannemelijkheid dat het zittende bestuur van de betrokken rechtspersoon actief meewerkt aan de ontduiking van de sanctiemaatregelen. Het bestuur voert immers de strategie en het beleid van de onderneming en draagt op zijn minst de volle verantwoordelijkheid voor het gedrag van de onderneming. Er kan derhalve niet vanuit worden gegaan dat betrokken bestuurder of bestuur daadwerkelijk zal meewerken aan de herijking van het gedrag van de onderneming. Eventuele negatieve maatschappelijke gevolgen van het wegvallen van de onderneming kunnen zodoende ook worden gemitigeerd, omdat dit door de vervanging van de bestuurder of het bestuur niet aan de orde hoeft te zijn.

In de derde plaats kan de minister de kosten voor deze vorm van handhaving doorberekenen aan de betrokken onderneming. Daar waar in artikel 5.2 het inzetten van de “stille” bewindvoerder gericht is op het borgen van een breder publiek belang dat in beginsel voor rekening hoort te komen van de hoeder van het publiek belang die de overheid is, is hier sprake van actieve normovertreding.

Dat legitimeert de doorberekening van de kosten die met de inzet van deze vergaande bevoegdheid gemoeid zijn. Dat deze kosten kunnen worden doorberekend is in lijn met het 'veroorzaker betaalt'-beginsel dat geldt bij de doorberekening van handhavingskosten.⁵⁰

3.4. Beheer van (langdurig) bevroren economische middelen

Ondernemingen in Nederland kunnen (indirect) worden geraakt door sancties, als de uiteindelijke eigenaar wordt gesanctioneerd. Daarbij bestaat het risico dat de Nederlandse onderneming in economisch isolement raakt, hetgeen kan leiden tot economische schade en ongewenste maatschappelijke gevolgen. Daarnaast kan ook het (langdurig) bevroren van bezit in Nederland, zoals vlieg- , vaartuigen en vastgoed tot praktische, financiële en maatschappelijke problemen leiden. In het rapport van de Nationaal Coördinator is aanbevolen om uit te zoeken of de overheid hier een regeling voor zou kunnen maken.⁵¹ Daarbij is gebleken dat het instrumentarium dat nu al bestaat, namelijk het aanvragen van ontheffingen door de gesanctioneerde zelf om bijvoorbeeld te voorzien in het (deels) kunnen beschikken over bevroren goederen, niet volstaat, omdat dit op transactieniveau werkt en daarmee geen oplossing is voor langdurige situaties of risicovolle situaties die niet gevangen worden onder de ontheffingsgronden. De betrokken onderneming moet namelijk wel zelf bereid zijn om het onderhoud te plegen en daar ook de financiële middelen voor hebben. Een dergelijke bereidheid en financiële middelen kunnen over de tijd uitgeput raken. Daarnaast is de mogelijkheid om ontheffingen te verlenen gericht op het faciliteren van een specifieke incidentele transactie of handeling ten gunste van bijvoorbeeld een crediteur of het verrichten van onderhoud, maar deze bevoegdheid is maar in beperkte mate gericht op het beschermen of borgen van bredere maatschappelijke belangen, zeker wanneer deze belangen een structurele oplossing vergen.

Voorgesteld wordt om de ongewenste gevolgen van een bevrozing in Nederland op te vangen door overheidsingrijpen bij een onderneming, wanneer naleving van sancties tot uitzonderlijke economische en maatschappelijke impact leidt. Dit ingrijpen kan gericht zijn op het doorbreken van het economisch isolement van de onderneming door te zorgen dat de gesanctioneerde moederentiteit of persoon geen controle meer kan uitoefenen over die onderneming, waardoor die onderneming niet langer onder sancties valt. Dergelijk ingrijpen kan ook dienen voor het beheersen van de beschreven risico's gerelateerd aan beheren van langdurig bevroren bezit in Nederland. Met dit wetsvoorstel wordt daarom voorzien in de volgende drie zaken:

- Een regeling voor de continuïteit en afwikkeling van door sancties getroffen ondernemingen ingeval van negatieve maatschappelijke neveneffecten (par. 3.4.1);
- De mogelijkheid om op verzoek van een onderneming een bewindvoerder aan te stellen (par. 3.4.2); en,
- Een regeling voor het beheer van registergoederen (par. 3.4.3).

3.4.1. Continuïteit en afwikkeling van ondernemingen

Internationale sanctiemaatregelen beogen actief economische schade toe te brengen als prikkel om beleidswijzigingen te bewerkstelligen. Deze internationale sanctiemaatregelen brengen via het instrument van de EU-verordeningen rechtstreeks verplichtingen met zich mee voor eenieder die valt onder de jurisdictie van de EU om te voldoen aan de internationale sanctiemaatregelen. De eigen verantwoordelijkheid staat voorop en verplicht eenieder om effectief gevolg te geven aan de sanctiemaatregelen, voor zover deze hen raken of op hen van toepassing zijn. Het gevolg is dan ook dat de beoogde economische schade zich direct voordoet binnen de kaders die de betrokken EU-verordeningen hebben gegeven.

Tegelijkertijd zijn er situaties waarbij in de EU gevestigde rechtspersonen en entiteiten die daadwerkelijke economische activiteiten ontplooiën, niet voldoende in staat zijn om volledig effect te geven aan de internationale sanctiemaatregelen – zeker wanneer deze voor langere duur gelden – zonder dat hierdoor aanzienlijke (negatieve) sociaal-maatschappelijke gevolgen kunnen ontstaan

⁵⁰ Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 24036, nr. 407.

⁵¹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving).

zoals disruptie van leveranciersketens, tekorten aan grondstoffen, halffabricaten of eindproducten, verlies van werkgelegenheid en financiële moeilijkheden voor toeleveranciers of afnemers.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een in Nederland gevestigde onderneming die in Nederland winkels uitbaat en die (direct of indirect) voor meer dan 50% in handen is van een gesanctioneerde (rechts)persoon waarvoor een bevroeringsverplichting geldt. In zo'n geval zal de onderneming al snel geen nieuwe voorraden kunnen aanschaffen, werknemers aannemen of vervangingsinvesteringen kunnen verrichten en slechts met moeite – bijvoorbeeld via een ontheffing per transactie – aan bestaande verplichtingen kunnen voldoen zoals het betalen van salarissen, leveranciers etc. Een ander voorbeeld is een in Nederland gevestigde bank die een volle dochtermaatschappij is van een gesanctioneerde financiële instelling. Gevolg van de sancties tegen die (uiteindelijke) eigenaren is dat de tegoeden en economische middelen van die in Nederland gevestigde onderneming moeten worden bevroren en dat geen tegoeden en economische middelen nog aan die onderneming beschikbaar mogen worden gesteld, behoudens incidentele ontheffingen. Zo wordt deze onderneming vergaand in haar functioneren gehinderd. Dit kan tot gevolg hebben dat reguliere rekeninghouders bij een dergelijke bank geen toegang meer hebben tot hun betaalrekeningen.

In de EU gevestigde rechtspersonen en entiteiten hebben beperkte mogelijkheden om met deze problemen om te gaan. Eén mogelijkheid is dat een onderneming noodgedwongen besluit de activiteiten te beëindigen en over te gaan tot ontbinding en liquidatie, al dan niet via een faillissement. Een andere mogelijkheid is dat het bestuur van de onderneming actief op zoek gaat naar een partij die de onderneming of diens activiteiten wil overnemen (een "witte ridder"): daarmee wordt de continuïteit van de onderneming en of diens activiteiten gewaarborgd, omdat de eigendoms- en zeggenschapsrelatie met de gesanctioneerde eigenaar van de dochtermaatschappij doorbroken wordt en de dochtermaatschappij niet meer onder de werking van de sancties valt. Een derde mogelijkheid is dat het bestuur van de onderneming samen met de moedermaatschappij of eigenaar van de ondernemingen zodanige maatregelen treffen dat de zeggenschapsrelatie tussen de dochteronderneming en de gesanctioneerde eigenaar of moedermaatschappij doorbroken wordt (een zogeheten "firewall"). Hetzelfde geldt voor het heronderhandelen van contractuele afspraken waardoor een gezamenlijke aansturing van een joint venture wordt aangepast. Ook dan kan de betrokken onderneming onttrokken worden aan de werking van de sancties. Al deze mogelijkheden hebben als gemeenschappelijke deler dat de gesanctioneerde eigenaar van de dochteronderneming bereid moet zijn en in staat is om mee te werken aan deze mogelijkheden. Al deze mogelijkheden vereisen immers een beperking of wijziging in de eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen. Bovendien zijn er door de sanctiemaatregelen die op een gesanctioneerde eigenaar van toepassing zijn, beperkingen in de mogelijkheid voor de gesanctioneerde eigenaar om medewerking te verlenen aan deze veranderingen of de opbrengst van een eventuele verkoop te ontvangen. Soms zijn er ook nog aanvullende beperkingen of eisen opgelegd door de statelijke actor waar de gesanctioneerde eigenaar mee in verband is gebracht.⁵²

Het bestuur van de onderneming kan dus proberen om de band met de (indirecte) eigenaar of partner te doorbreken, zodat de sanctionering van die eigenaar of partner niet langer van invloed is op de onderneming. In de praktijk zal een bestuur echter veelal slechts beperkt in staat zijn dit zelfstandig te bewerkstelligen, omdat bijvoorbeeld medewerking van de gesanctioneerde aandeelhouder nodig is. In voorkomend geval kan deze aandeelhouder of contractpartner proberen door uitoefening van de aandeelhoudersrechten dit te voorkomen door bijvoorbeeld het bestuur te ontslaan. Uit voorbeelden uit de praktijk blijkt dat dit wel degelijk voorkomt, zelfs in die gevallen waarin uitoefening van de stemrechten door de gesanctioneerde aandeelhouder verboden is krachtens de EU sanctieverordeningen. Bij *joint venture* overeenkomsten die tot een gezamenlijk gedreven onderneming heeft geleid, zal de medewerking van de *joint venture* partner nodig zijn om de gezamenlijk gedreven onderneming in rustiger vaarwater te brengen. Daarbij komt dat relevante derden - zoals banken en leveranciers – zekerheid zullen verlangen over bestaan en effectiviteit van

⁵² Zie bijv. de "Presidential decree of the Russian Federation of November 8, 2023 No. 844"

zulke maatregelen, om vast te kunnen stellen dat sancties niet langer van toepassing zijn ten aanzien van de onderneming.

Nationale autoriteiten van een EU lidstaat kunnen op grond van de relevante internationale sanctiemaatregelen de mogelijk negatieve gevolgen van de sanctiemaatregelen beperkt mitigeren: naar gelang de toepasselijke verordening kunnen zij toestemming verlenen voor bepaalde transacties. Maar, de relevante bepalingen in de verordeningen zijn per definitie niet bedoeld om voortzetting van de bedrijfsvoering in dezelfde vorm mogelijk te maken, maar vooral gericht op bescherming van derden (bijvoorbeeld betaling van schulden ontstaan vóór sancties van kracht werden) en instandhouding van de onderneming als rechtspersoon (bijvoorbeeld betaling van belastingen) of het afwikkelen van lopende contracten met het oog op rechtszekerheid en het voorkomen van schade bij bijvoorbeeld klanten van de betrokken onderneming. In sommige sanctieverordeningen is inmiddels een mogelijkheid voor het verlenen van ontheffingen opgenomen die het mogelijk maakt om bepaalde transacties – binnen bepaalde termijnen - te verrichten waardoor de eigendomsbanden met de gesanctioneerde aandeelhouder of eigenaar doorbroken kunnen worden.⁵³

Deze ontheffingsmogelijkheden zijn dus niet altijd geschikt of inzetbaar om de (ongehinderde) voortzetting van de economische activiteiten van de betrokken onderneming te faciliteren. In tegendeel, het oogmerk van sancties is nu juist om deze voortzetting van economische activiteiten te beperken of zelfs te verhinderen waarmee de economie van het gesanctioneerde land of de economische belangen van de gesanctioneerde natuurlijke personen of rechtspersonen worden geschaad. De ontheffingsmogelijkheden zijn dan ook strikt ingekaderd.

Nationale autoriteiten kunnen ook overwegen financiële ondersteuning te bieden aan een onderneming die in moeilijkheden komt door de sancties die op de onderneming van toepassing zijn. Dit levert direct het risico op dat de gesanctioneerde persoon of entiteit financiële ondersteuning krijgt, terwijl dit als gevolg van de internationale sanctiemaatregelen verboden is⁵⁴ of dat de gesanctioneerde persoon of entiteit nog wel degelijk verboden economische of financiële voordelen ontvangt.⁵⁵ Ook kan er sprake zijn van een vorm van staatssteun die voorafgaand aan enige toekenning een goedkeuring van de Europese Commissie vereist.

Tot slot kan onder omstandigheden gebruik worden gemaakt van bepaalde al bestaande sectorale wettelijke bevoegdheden, waaronder het aanwijzen van een bewindvoerder door de bevoegde minister of toezichthouder, om in geval van zorgen over de continuïteit en stabiliteit van bepaalde ondernemingen in te grijpen.⁵⁶ Deze bevoegdheden zijn veelal gericht op een (nauw) afgebakende groep vitale aanbieders en dus niet breed inzetbaar. Bovendien zijn deze bevoegdheden niet toegespitst op het omgaan met de effecten van internationale sanctiemaatregelen, maar op het waarborgen van de continuïteit van het vitale proces of de stabiliteit van het financiële stelsel.

Dit alles leidt tot de constatering dat er een lacune bestaat in het mitigeren of voorkomen van ernstige maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten voor de Nederlandse samenleving die veroorzaakt kunnen worden door financiële stabiliteit of continuïteit van de onderneming dat in het gedrang is gekomen door de toepassing van internationale sanctiemaatregelen op de betrokken ondernemingen. Het waarborgen van dit algemeen belang is – hoe zeer een bestuur van een onderneming rekening moet houden met bredere stakeholderbelangen – in de kern een verantwoordelijkheid van de overheid. Daarbij kan ook het best door de overheid een passende afweging worden gemaakt of het algemeen belang een vorm van ingrijpen vereist

⁵³ Zie bijv. artikel 6 ter, derde en vierde lid, van Verordening (EU) nr. 269/2014.

⁵⁴ Zie bijv. artikel 5 terdecies van Verordening (EU) nr. 833/2014.

⁵⁵ Zie bijv. artikel 2 van Verordening (EU) nr. 359/2011 van de Raad van 12 april 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in verband met de situatie in Iran

⁵⁶ Zie artikel 1:76 en artikel 1:76a van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft), artikel 12b, vierde tot en met zevende lid, Warmtewet,

gelet op de negatieve maatschappelijke effecten, zelfs als het bestuur van de onderneming een andere afweging maakt.

Een aanvullende vorm van overheidsingrijpen is derhalve wenselijk. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid voor [de minister die het aangaat] om maatregelen te nemen gericht op (i) de naleving van sancties door de onderneming, en (ii) het beperken van de invloed die kan worden uitgeoefend door gesanctioneerde eigenaar of samenwerkingspartner. Naar gelang de omstandigheden van het geval is het doel de continuïteit of *in ultimo* de ordelijke afwikkeling van de onderneming. Daarbij zullen de maatregelen altijd gericht zijn op het zoveel mogelijk beperken van negatieve maatschappelijke effecten, zoals verlies van werkgelegenheid en ontwrichting van economische processen in Nederland en de EU.

Niet iedere onderneming en niet iedere situatie zal onder de werking van deze bevoegdheid vallen. Het moet gaan om nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit of continuïteit van een onderneming die door een sanctiemaatregel zijn veroorzaakt en daarmee ernstige maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten voor de Nederlandse samenleving kan veroorzaken. Er moet dus een breder algemeen publiek belang in het geding zijn voordat de minister gebruik kan maken van deze bevoegdheid. Het is bovendien een bevoegdheid die de minister uit eigen beweging kan toepassen. Weliswaar kan de minister door de betrokken onderneming, sanctietoezichthouder, klanten of toeleveranciers van de betrokken onderneming of zelfs door non-gouvernementele organisaties zoals vakbonden worden gewezen op de problematiek waarin de onderneming verkeert en de gevolgen die dat kan hebben, maar de bevoegdheid neergelegd in artikel 5.2 wordt niet op aanvraag uitgeoefend.

De inzet van deze bevoegdheid biedt de minister de mogelijkheid om door middel van een ingreep in de bedrijfsvoering van de betrokken onderneming, de onderneming in staat te stellen zodanige tijdelijke maatregelen te treffen waardoor bijvoorbeeld de eigendoms- en zeggenschapsverhouding met de gesanctioneerde natuurlijke persoon, rechtspersoon of entiteit op zodanige wijze wordt geïsoleerd (een "firewall" / "brandgang") dat de betrokken onderneming niet langer onder de werking van de relevante sanctiemaatregel valt. Ook biedt deze bevoegdheid de mogelijkheid om de onderneming en diens activiteiten zodanig te herstructureren dat een onderneming bijvoorbeeld door andere toeleveranciers of nieuwe klanten de eigen activiteiten (in aangepaste) vorm kan voortzetten. Het biedt ook de mogelijkheid om tot een gecontroleerde afwikkeling van de onderneming over te gaan als er geen toekomstperspectief voor de onderneming is.

De bevoegdheid een persoon aan te wijzen als "stille" bewindvoerder is een figuur die in het financieel recht⁵⁷ en in het energierecht⁵⁸ al voorkomt en ook opgenomen is in de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames.⁵⁹ Het is ook een figuur die in de context van de tenuitvoerlegging van EU sanctiemaatregelen en de maatschappelijke effecten daarvan door zowel de Europese Commissie wordt aanbevolen⁶⁰ alsook in andere EU lidstaten wordt gebruikt en/of momenteel wordt ingericht. Een goed voorbeeld hiervan is Duitsland waar de figuur van een "bewindvoerder" enkele malen in de energiesector is ingezet.⁶¹ Hiermee kan ook op operationeel vlak worden gewaarborgd dat de sancties feitelijk effectief zijn, zonder dat het bestuur van de doelonderneming vervangen hoeft te worden. Het is een model dat – weliswaar in een andere context – ook door de Algemene Rekenkamer wordt aangehaald als "overheidstrustee" die de

⁵⁷ Zie artikel 1:76 en artikel 1:76a van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft), zie ook artikel 3:111a, tweede lid, onderdeel o, Wft dat zelfs voorziet in voortdurende aanwezigheid van de toezichthouder.

⁵⁸ Zie artikel 13, derde lid, en artikel 13a Elektriciteitswet 1998 en artikel 5, derde lid, en artikel 5a Gaswet en artikel 12b, vierde tot en met zevende lid, Warmtewet.

⁵⁹ Zie artikel 32 van de Wet Vifo

⁶⁰ Zie Guidance on firewalls door de Europese Commissie gepubliceerd:
https://finance.ec.europa.eu/publications/guidance-firewalls_en

⁶¹ Zie bijvoorbeeld het geval Rosneft Germany:

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2022/20220916_Rosneft.html?nn=695790

belangen van de overheid waarborgt, zonder ambtenaren als bestuurder of commissaris te benoemen en zonder dat er enkel sprake is van een waarnemer zonder invloed.⁶²

Tot slot zal de minister bij het toepassen van deze bevoegdheid een afweging moeten maken tussen de publieke belangen die in het geding zijn, de belangen van de betrokken onderneming en diens stakeholders en de belangen van de aandeelhouders of eigenaren van de onderneming. De beginselen van behoorlijk bestuur en de bescherming van eigendomsrechten in combinatie met de aard en inhoud van de betrokken sanctiemaatregel zullen daarbij leidend zijn. Het wetsvoorstel voorziet daarbij in rechtsbescherming – zowel ten aanzien van het aanwijzen van de aangewezen persoon als tegen de opdrachten die de aangewezen persoon verstrekt. Voor beide staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

3.4.2. Bewindvoerder op verzoek van onderneming

In tegenstelling tot artikel 5.2 staat bij artikel 5.4 niet het algemeen belang voorop, maar het deelbelang van de onderneming (zonder dat het algemeen belang overigens geheel ter zijde wordt geschoven). Bij artikel 5.2 zijn de ongewenste aanzienlijke (negatieve) sociaalmaatschappelijke gevolgen die worden veroorzaakt door de toepassing van de sancties aanleiding voor de minister om in te grijpen. In de situatie voorzien bij artikel 5.4 is het de onderneming die de sancties implementeert, maar dermate worstelt met de gevolgen van de internationale sanctiemaatregelen dat het de bedrijfsvoering in gevaar brengt, die om de inzet van een aangewezen persoon kan verzoeken.

Ook hier kan het bestuur van de onderneming proberen om de band met de (indirecte) eigenaar te doorbreken, zodat de sanctiestatus van die eigenaar niet langer van invloed is op de onderneming. Het bestuur kan ook trachten de strategie en het beleid van de onderneming aan te passen door bijvoorbeeld nieuwe afzetmarkten proberen aan te boren. In de praktijk zal – zoals bij artikel 5.2 is toegelicht – een bestuur echter veelal slechts beperkt in staat zijn dit zelfstandig te bewerkstelligen.

Zo kan een onderneming bij financiële moeilijkheden denken aan het starten van een onderhandelingsproces om met schuldeisers tot een akkoord te komen en te laten homologeren via de Wet homologatie onderhands akkoord (een zogeheten WHOA-procedure). Daarmee kan de onderneming zich financieel herstructureren en zich weer verder ontwikkelen. Een meer vergaande stap kan het aanvragen van surséance van betaling zijn. Deze stappen zijn met name nuttig en inzetbaar als de gevolgen van de internationale sanctiemaatregelen zich vooral op financieel vlak doen voelen en een financiële herstructurering soelaas kan bieden. Maar ook hier geldt dat deze mogelijkheden hun beperkingen hebben, in het bijzonder daar waar de effecten van de internationale sanctiemaatregelen vooral zien op de governance van een onderneming en de mogelijkheden voor een onderneming om zich te blijven ontwikkelen en te ontplooiën. Als een onderneming beperkt wordt in de mogelijkheden om zich te ontwikkelen en te ontplooiën wegens een disfunctionele governance of het wegvallen van een strategische partner of (nieuwe) eigen vermogen verschaffer, zal pas op middellange of lange termijn de financiële situatie zo penibel worden dat de noodzaak van herstructurering van schulden zowel door de ondernemer als de crediteuren gevoeld wordt.

Gelet op de onzekerheden en beperkingen die voornoemde bestaande mogelijkheden bieden, is met dit wetsartikel voorzien in een mogelijkheid voor de betrokken ondernemer om de minister te verzoeken een persoon aan te stellen die de impasse kan doorbreken waar de onderneming in zit. Het biedt bovendien een extra veiligheidsventiel voor die gevallen waar mogelijk toch het algemeen belang in het geding is, bijvoorbeeld omdat niet bekend is welke maatschappelijke afhankelijkheden aan de betrokken onderneming verbonden zijn. Een verzoek van de onderneming brengt dit dan wel in beeld.

Om de stap naar de inzet van deze bevoegdheid niet te gemakkelijk te maken en de eigen verantwoordelijkheid van de onderneming en de *stakeholders* van de onderneming overeind te

⁶² Zie Kamerbrief van de Algemene Rekenkamer van 26 juni 2020 «Steun aan grote bedrijven – Leren van het Verleden, » les 16

houden, voorziet artikel 5.4 allereerst in een motiveringsplicht voor de onderneming die een dergelijk verzoek doet. De onderneming moet weergeven welke verplichting of beperking van toepassing is op de onderneming en welke gevolgen dit heeft op de financiële stabiliteit of continuïteit van de onderneming (artikel 5.4, tweede lid, onderdeel a en onderdeel b). Daarmee kan de bevoegde minister toetsen of het inderdaad aannemelijk is dat de toepasselijkheid van de beperkende maatregel of de verplichting als gevolg heeft dat de financiële stabiliteit of continuïteit van de onderneming in het gedrang is gekomen. Slechte bedrijfsvoering, verkeerde strategie, tegenvallende markten of gewoon pech kunnen allemaal redenen zijn die ook deze effecten kunnen veroorzaken. Om te voorkomen dat een toevallige samenloop van de toepasselijkheid van een internationale sanctiemaatregel met deze andere redenen gebruikt wordt om dit verzoek te doen en de aanstelling van de aangewezen persoon te realiseren en dus eigen oorzaken op de minister en de aangewezen persoon af te wentelen, ontvangt deze minister de betreffende informatie en kan tot afwijzing van het verzoek overgaan als de causaliteit onvoldoende is aangetoond tussen de gevolgen van een beperkende maatregel of verplichting en de moeilijkheden van de onderneming (zie artikel 5.4, derde lid, onderdeel b).

Ook moet de onderneming een weergave geven van de inspanningen die hij heeft verricht om de negatieve gevolgen van de verplichting of beperking te mitigeren, met inbegrip van maatregelen om de zeggenschap of eigendomsverhoudingen te verbreken met een of meer natuurlijke personen, rechtspersonen of entiteiten die onderhevig zijn aan sancties (zie artikel 5.4, tweede lid, onderdeel c). Ook dit past binnen de eigen verantwoordelijkheid van de onderneming om te voldoen aan de sanctieverplichtingen en gevolgen daarvan zo goed als mogelijk is zelf te dragen. Bij de toepassing van internationale sanctiemaatregelen of verplichtingen als gevolg van het sanctierecht zal er vaak een negatief effect op de bedrijfsvoering ontstaan doordat meerkosten worden gemaakt, omzetverlies wordt geleden, al gedane investeringen moeten worden afgeschreven of contracten moeten worden opgezegd. Deze effecten zijn juist een beoogd effect van de internationale sanctiemaatregelen en horen in beginsel door de betrokken ondernemingen gedragen te worden als een vorm van force majeure. Wel mag daarbij dus van de onderneming een inspanning worden verwacht om de schade zo veel mogelijk te beperken binnen de grenzen van de toepasselijke internationale sanctiemaatregel. Ook hiervoor geldt dat de minister overgaat tot afwijzing van het verzoek als hij van oordeel is dat niet of onvoldoende of onvoldoende aantoonbaar inspanningen zijn verricht om de bedrijfsvoering, eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen of strategie zodanig in te richten of aan te passen dat de risico's voor de financiële stabiliteit en de continuïteit van de onderneming voldoende worden gemitigeerd en de effectieve nakoming van de relevante sanctieverplichting wordt gerespecteerd (zie artikel 5.4, derde lid, onderdeel a).

De minister zal ook afwijzend op een verzoek besluiten, als een positief besluit op het verzoek de volledige en juiste nakoming van de sanctieverplichting of beperking kan aantasten (zie artikel 5.4, derde lid, onderdeel c). Ook wijst de minister het verzoek af, als het onvoldoende is onderbouwd in overeenstemming met de eisen neergelegd in artikel 5.4, tweede lid (zie artikel 5.4, derde lid, onderdeel d).

De minister kan alleen positief besluiten op een verzoek, als het aanwijzen van een persoon op grond van artikel 5.4 naar zijn of haar overtuiging daadwerkelijk de negatieve gevolgen van de verplichting of beperking voor de financiële stabiliteit of continuïteit voor de verzoekende onderneming kan beperken of voorkomen (zie artikel 5.4, vierde lid). Daarbij geldt wel dat ook dan de minister de overtuiging moet hebben dat de nakoming van de sancties of verplichtingen als gevolg van een sanctiemaatregel niet in het gedrang komt.

Nadat de minister tot een positief besluit op het verzoek is overgegaan en het besluit onaantastbaar is geworden, gaat de minister over tot het aanwijzen van een of meerdere personen. De bevoegdheden en randvoorwaarden waaronder deze aangewezen persoon functioneert zijn hetzelfde als bij artikel 5.2. Wel is er een afwijking ten aanzien van de kosten van de aangewezen persoon: deze komen bij een aanwijzing op verzoek ten laste van de onderneming die het verzoek heeft gedaan. In tegenstelling tot artikel 5.2 waar het publiek belang leidend is, is bij de toepassing van

deze bevoegdheid het deelbelang van de onderneming leidend. De inzet van een aangewezen persoon draagt positief bij aan dat deelbelang en op grond van het profijtbeginsel is het doorberekenen van deze kosten aan de verzoekende onderneming voor de hand liggend. Ook dit is bovendien een rem op een te groot gebruik van deze bevoegdheid: een onderneming zal alleen deze stap zetten als het echt nodig is en andere opties niet of onvoldoende effectief zijn gebleken.

Ten aanzien van financiële ondernemingen en trustkantoren is voorzien in afstemming tussen Onze Minister die het aangaat en de financieel toezichthouders op die ondernemingen voorafgaand en bij de uitoefening van de bevoegdheden voorzien in de artikelen 5.2 en 5.4. Verder is geregeld dat maatregelen door Onze Minister die het aangaat niet afdoen aan de bevoegdheden van die financieel toezichthouders.

3.4.3. Beheer van registergoederen

In dit wetsvoorstel worden mogelijkheden gecreëerd voor de overheid om beheer en bewind van bepaalde registergoederen, zoals onroerende zaken, luchtvaartuigen en schepen, over te nemen.⁶³

In EU sanctieverordeningen is veelal het bevroren van economische middelen opgenomen. Economische middelen zijn 'activa van enigerlei aard, materieel of immaterieel, roerend of onroerend, die geen tegoeden zijn, maar kunnen worden gebruikt om tegoeden, goederen of diensten te verkrijgen'.⁶⁴ Het bevroren van economische middelen houdt in dat wordt voorkomen dat deze middelen worden gebruikt om op enigerlei wijze tegoeden, goederen of diensten te verkrijgen, onder meer door deze te verkopen, te verhuren of te verhypothekeren.⁶⁵ De eigenaar van een onroerende zaak mag dus geen nieuwe huurovereenkomsten afsluiten. Voor beheerhandelingen zoals onderhoud kan ontheffing worden gevraagd.⁶⁶ De huidige interpretatie van de sanctieverordeningen is dat lopende huurovereenkomsten van bevroren vastgoed mogen worden uitgediend. De opbrengsten moeten op een bevroren rekening worden gestort.

De bevroering houdt een tijdelijke inperking van het eigendomsrecht in. Als de sancties worden opgeheven, of de gesanctioneerde van de sanctielijst wordt geschrapt dan vervalt de bevroering en kan de eigenaar weer volledig over zijn eigendom beschikken. Op dat moment kan de eigenaar van verhuurd onroerend goed ook weer over de voorheen bevroren huurinkomsten beschikken, na aftrek van de beheervergoeding.

Het (langdurig) bevroren van bezit in Nederland, zoals vlieg-, vaartuigen en vastgoed kan tot praktische, financiële en maatschappelijke problemen leiden. In het rapport van de Nationaal Coördinator is aanbevolen om uit te zoeken of de overheid hier een regeling voor zou kunnen maken. Daarbij is gebleken dat het instrumentarium dat nu al bestaat, namelijk het aanvragen van ontheffingen door de gesanctioneerde zelf om bijvoorbeeld te voorzien in onderhoud van bevroren goederen, niet volstaat, omdat dit op transactieniveau werkt en daarmee geen oplossing is voor langdurige situaties of risicovolle situaties die niet ondervangen worden door de ontheffingsgronden. Bevroering van onroerend goed kan ongewenste maatschappelijke effecten hebben. Zo kan in voorkomend geval onderhoud onvoldoende worden uitgevoerd, waardoor niet wordt voldaan aan wettelijke eisen op bijvoorbeeld het gebied van milieu of (brand)veiligheid. Het opleggen van schepen en luchtvaartuigen zonder het uitvoeren van reguliere veiligheids- en onderhoudscontroles en werkzaamheden kan daardoor op termijn gevaar opleveren voor de omgeving of het milieu. Dat geldt eveneens voor het onderhoud van woningen en gebouwen. Daarnaast kan leegstand optreden omdat de eigenaar geen nieuwe huurovereenkomsten mag sluiten. Om deze negatieve effecten

⁶³ Een luchtvaartuig, zeeschip of binnenvaartschip is pas een registergoed als het teboekgesteld is (zie de artikelen 8:199 BW voor een zeeschip, 8:790 BW voor een binnenvaartschip en 8:1306 BW voor een luchtvaartuig).

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 1, onder d, van Verordening (EU) 2014/269.

⁶⁵ Zie bijv. artikel 1, onder d, van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

⁶⁶ Zie bijv. artikel 4, eerste lid, en onder c, van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

van bevriezing te voorkomen c.q. te beperken maakt artikel 6.1 het mogelijk dat de minister die het aangaat een bewindvoerder aanstelt voor bevroren registergoederen. Deze kan, voor de duur van de bevriezing, zo nodig zorgdragen voor noodzakelijke (milieu)veiligheid en het voorkomen van maatschappelijke schade door onvoldoende onderhoud of leegstand.

Bij vastgoed waarop nog een huurovereenkomst van toepassing is die is afgesloten voordat de internationale sanctie maatregelen van kracht werden, verricht de aangestelde beheerder de beheerhandelingen die noodzakelijk zijn om risico's op maatschappelijke schade (veiligheidsrisico's, onvoldoende onderhoud of leegstand) te voorkomen. Deze regeling is beperkt tot vastgoed, omdat verhuur van schepen en luchtvaartuigen niet aan de orde is. De motieven om een beheerder aan te wijzen voor verhuurd vastgoed zijn de zekerheid dat voldaan wordt aan wettelijke eisen en tijdig actie kunnen ondernemen om een nieuwe huurder te vinden. Dit brengt met zich dat geen ontheffingen nodig zijn voor alle afzonderlijke beheerhandelingen en betalingen. Na beëindiging van de bevriezing kunnen de huurontvangsten na aftrek van de beheervergoeding aan de (voormalige) gesanctioneerde worden overgemaakt. Als geen of onvoldoende huurinkomsten ontvangen zijn zal de (voormalige) gesanctioneerde de beheervergoeding afzonderlijk aan de beheerder moeten overmaken. Zolang de sanctie maatregel van kracht is, is daarvoor een ontheffing nodig.

Bij bevroren vastgoed waarvan de huurovereenkomst is verlopen zijn er een aantal mogelijkheden voor de beheerder. Zo kan de beheerder het vastgoed aan een nieuwe gebruiker *in bruikleen geven*, eventueel met alleen vergoeding van de kosten van nutsvoorzieningen als water en energie. Bruikleen is het om niet, oftewel gratis, in gebruik geven van een zaak.⁶⁷ De bruikleenovereenkomst is tijdelijk en eindigt op een overeengekomen einddatum. Bruikleen is *geen (ver)huur* en bij bruikleen zijn dus niet de speciale huurregels uit Titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

De beheerder kan voor het vastgoed ook een nieuwe huurovereenkomst sluiten, rekening houdend met de beperkingen die horen bij bevroren vastgoed. *Verhuur* is een overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, een zaak in gebruik geeft aan de andere partij, de huurder, en waarbij de huurder zich aan een tegenprestatie verbindt voor het gebruik van de zaak.⁶⁸ Op verhuur zijn de regels uit Titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing, waardoor de huur niet altijd beëindigd kan worden op de datum dat de beheerovername stopt.

Omdat vooraf onbekend is hoe lang de bevriezing zal duren worden in beginsel bij in gebruikgeving *als woonruimte* kortlopende bruikleencontracten gebruikt of tijdelijke huurcontracten zonder huurbescherming. Bij verhuur van woonruimte is er geen huurbescherming voor de huurder bij tijdelijke huurcontracten voor een periode van maximaal 2 jaar als bedoeld in art. 7:271 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek; na inwerkingtreding van Wet vaste huurcontracten (Stb. 2023, 480) kan dat alleen aan in het Besluit specifieke groepen tijdelijke huurovereenkomst aangewezen woningzoekenden. Als aan de voorwaarden van de Leegstandwet wordt voldaan en met vergunning van de betreffende gemeente kan een tijdelijke huurovereenkomst worden aangegaan op grond van de Leegstandwet, artikelen 15 en 16.

Bij tijdelijke verhuur van maximaal 2 jaar *als 'middenstandsbedrijfsruimte'* als bedoeld in artikel 7:290 van het Burgerlijk Wetboek (horeca, winkels, kampeerterrinen), heeft de huurder geen huurbescherming; bij verhuur voor een periode van meer dan 2 jaar heeft de huurder wel huurbescherming.

Bij tijdelijke verhuur *als 'overige bedrijfsruimte'* als bedoeld in artikel 7:230a van het Burgerlijk Wetboek (bedrijfsruimte die geen horeca-functie, winkelfunctie of kampeerfunctie heeft; bijv. fabrieken, loodsen, distributiecentra, kantoren, sportterreinen, onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, gezondheidscentra, etc), heeft de huurder geen huurbescherming maar wel nog ontruimingsbescherming op de dag dat het (tijdelijke) huurcontract afloopt: de huurder mag de

⁶⁷ De artikelen [7A:1777](#), [7A:1778](#) en [7A:1780 van het Burgerlijk Wetboek](#).

⁶⁸ Artikel 7:201 van het Burgerlijk Wetboek.

ruimte dan nog twee maanden langer gebruiken en kan in die twee maanden bij de rechter een verzoek indienen voor nog langduriger ontruimingsbescherming.

De Woningwet kent een regeling voor een verplichte beheerovername van gebouwen, erven of open terreinen.⁶⁹ Die voorziening is echter niet toepasbaar in situaties waar artikel 6.1 van het wetsvoorstel op ziet. Het bevoegd gezag (het college van B&W) heeft met artikel 13b Woningwet de bevoegdheid om een eigenaar te verplichten tot beheeroverdracht aan een door het bevoegd gezag te bepalen persoon of instantie. Die bevoegdheid is opgenomen als *ultimum remedium* voor het geval een eigenaar specifieke wettelijke verplichtingen (de zorgplicht dat een gebouw geen gevaar is voor de veiligheid of gezondheid, of de geldende bouwvoorschriften) heeft overtreden, dan wel als het gebouw (of het erf) gesloten is in verband met verstoringen van de openbare orde (drugs, geweld). Ook is vereist dat eerst een lichtere sanctie is toegepast (een last onder dwangsom) die niet effectief is gebleken. Bij beheerovername op grond van de Woningwet zijn de kosten voor herstel en onderhoud alsook de beheervergoeding geheel voor rekening van de eigenaar. Dit maakt dat de beheerovername regeling op grond van de Woningwet niet toepasbaar is in de situaties waar dit wetsvoorstel op ziet: de gesanctioneerde eigenaar kán als gevolg van de bevriezing niet zelf handelen

De Minister die het aangaat kan bij of na de beheerovername besluiten de feitelijke uitvoering van het beheer op basis van mandaat in handen te geven van een persoon die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van het registergoed werkzaam is, dan wel aan een op dat terrein werkzame instelling. Dit mandaat impliceert dat de minister die het aangaat altijd eindverantwoordelijk blijft voor het overgenomen beheer, dat deze voorwaarden aan het mandaat kan verbinden en het mandaat in kan trekken, indien nodig. Voor de uitvoering van het beheer wordt een redelijke beheervergoeding vastgesteld bij mandaatbesluit.

Sanctieverordeningen bevatten veelal een uitsluiting van aansprakelijkheid voor eventuele schade als gevolg van de sanctiemaatregel.⁷⁰ Dit principe is echter niet van toepassing op de uitvoering van de beheerovername op grond van het wetsvoorstel. Daarop zijn de algemene regels in het BW inzake aansprakelijkheid van toepassing. Dus bij schade aan een registergoed tijdens verhuur: indien veroorzaakt door de huurder/gebruiker, dan is die aansprakelijk en is de schade voor diens rekening. Schade ontstaan door onoordeelkundig uitgevoerd beheer (bijv. onderhoudswerkzaamheden door beheerder) valt onder de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de beheerder (die deze eventueel kan verhalen op de uitvoerders).

3.5. Aantekeningen in registers

De uitgebreide inzet van het sanctie-instrument heeft de noodzaak doen inzien om het voor bepaalde registers mogelijk te maken een link met sancties te kunnen aangeven. Deze noodzaak laat zich vooral sterk voelen ingeval van sancties waarbij er sprake is van een verplichte bevriezing van tegoeden en economische middelen.⁷¹ In relatie tot de Rusland- en Belarussancties is in de betreffende sanctieregelingen de bevoegdheid gecreëerd om aantekeningen te plaatsen in het Handelsregister en het Octrooiregister als er een relatie is tussen de onderwerpen van die registers en gesanctioneerde entiteiten en personen, en in de kadastrale registraties als er sprake is van bevroren registergoederen.⁷² Deze bevoegdheid was noodzakelijk in het kader van de effectieve tenuitvoerlegging van artikel 2 van Verordening (EU) nr. 269/2014.⁷³ De namen en andere relevante data betreffende de personen en entiteiten wiens tegoeden en economische middelen op grond van

⁶⁹ Artikel 13b Woningwet.

⁷⁰ Zie bijv. artikel 10 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

⁷¹ Zie bijv. Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

⁷² Zie respectievelijk de artikelen 2d, 2e en 2a van de Sanctieregeling territoriale integriteit Oekraïne 2014, en de artikelen 1ad, 1ae en 1aa van de Sanctieregeling Belarus 2006.

⁷³ *Stcrt.* 2022/17555.

die verordening bevroren behoren te zijn, moeten namelijk openbaar worden gemaakt.⁷⁴ Daarmee is in brede zin gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Nationaal Coördinator om een wettelijke grondslag te creëren voor het plaatsen van een aantekening in het Handelsregister.⁷⁵ Deze bevoegdheid is op dit moment beperkt tot de Ruslandsancties, waardoor het plaatsen van aantekeningen in deze registers in het kader van andere sancties niet mogelijk is. Dit is echter wel wenselijk, mede omdat de verplichting tot openbaarmaking van de namen en andere relevante data over personen en entiteiten wiens tegoeden en economische middelen bevroren behoren te zijn, niet beperkt is tot de Ruslandsancties.⁷⁶ De regering stelt dan ook voor deze aantekenbevoegdheden te verankeren in dit wetsvoorstel en daarbij uit te breiden naar een groter aantal registers. De bevoegdheid voor de beheerders van de betreffende registers zal van toepassing zijn op alle sanctieregimes en daarmee toekomstbestendig.

In het verlengde van de aanbevelingen en constatering van de Nationaal Coördinator kan worden opgemerkt dat het plaatsen van een aantekening in een register bijdraagt aan de mogelijkheden voor toezichthouders en poortwachters, zoals notarissen, om zicht te houden op welke ondernemingen, registergoederen en andere vermogensbestanddelen die in registers zijn geregistreerd, verbonden zijn (direct of indirect) met krachtens door de EU vastgestelde sancties jegens natuurlijke personen, rechtspersonen en entiteiten. Het kan daarbij gaan om sancties waarbij er sprake is van een verplichte bevroering van tegoeden en economische middelen,⁷⁷ maar ook om meer gerichte economische maatregelen die economische beperkingen met zich meebrengen jegens bepaalde landen, regimes, ondernemingen of personen en entiteiten, zoals een verbod op het overdragen van intellectuele eigendomsrechten⁷⁸ aan deze partijen of het verstrekken van financiering.⁷⁹

Het plaatsen van een aantekening in een register draagt bij aan de mogelijkheid voor burgers, toezichthouders en bedrijven (waaronder poortwachters) om zicht te houden op welke ondernemingen, registergoederen en andere vermogensbestanddelen die in registers zijn geregistreerd, verbonden zijn (direct of indirect) met krachtens door de EU vastgestelde sancties jegens natuurlijke personen, rechtspersonen en entiteiten. Het opnemen van aantekeningen in registers draagt in die zin bij aan het doenvermogen⁸⁰ van burgers en bedrijven. De aantekeningen stellen eenieder namelijk in staat om gemakkelijker te achterhalen of de partij waarmee zij handelen in verband kan worden gebracht met sanctiemaatregelen. De registers die het betreft zijn openbaar en goed toegankelijk voor partijen. Het verdient daarbij wel de opmerking dat een aantekening een aanvullende actie is om breder inzichtelijk te maken dat er sprake is van sanctiëring. Het blijft de verantwoordelijkheid van marktpartijen om de sancties goed toe te passen en om daarbij na te gaan of een wederpartij gesanctioneerd is. De aantekening in een register is daarbij een hulpmiddel. Ook als een aantekening niet aanwezig is, kan een natuurlijke persoon, rechtspersoon of entiteit nog steeds gesanctioneerd zijn. Het ontbreken van een aantekening ontslaat marktpartijen dus niet van de verplichting om zich te houden aan de wet- en regelgeving ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen en daarvoor desnoods zelf verder onderzoek te doen. In het bijzonder kan het

⁷⁴ Overweging 9 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

⁷⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving), p. 6 & 14.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld overweging 4 van Verordening (EU) 2020/1998 van de Raad van 7 december 2020 betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten.

⁷⁷ Zie bijv. Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

⁷⁸ Zie bijv. artikel 2bis van Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren.

⁷⁹ Zie bijv. artikel 13 van Verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad van 18 januari 2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 442/2011.

⁸⁰ "Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen. Het draait dan niet zozeer om mensen hun cognitieve vermogens zoals intelligentie of digitale vaardigheden, maar om hun niet-cognitieve vermogens" (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving).

voorkomen dat de noodzaak tot aantekeningen nog moeten worden onderzocht en daarna verwerkt, nadat personen of entiteiten op internationale sanctielijsten worden geplaatst. In dit tijdsbestek moeten partijen zich ook aan de geldende sanctiemaatregelen houden.

Aantekeningen hebben niet altijd automatisch effect of betekenis, omdat de functie van aantekenen primair het leggen van een relatie is tussen internationale sanctiemaatregelen jegens natuurlijke personen, rechtspersonen en entiteiten en het geregistreerde gegeven. Afhankelijk van de aard van het register, het geregistreerde gegeven en de vorm van de aantekening, faciliteert dat marktpartijen in het bevriezen van tegoeden en economische middelen, het voorkomen of verbreken van contracten, het schorsen en ontslaan van bestuursleden of het voorkomen van de benoeming ervan of het starten van een diepgravend due diligence onderzoek. Marktpartijen moeten dan ook nog steeds zelf bepalen welk gevolg de internationale sanctiemaatregel en de aantekening heeft voor de eigen bedrijfsvoering. Dit is in lijn met de huidige regelingen in het kader van de Ruslandsancties. Een aantekening in het Handelsregister wijst bijvoorbeeld alleen op een relatie. De gevolgen die daaraan verbonden moeten worden, volgen uit artikel 2 van Verordening (EU) nr. 269/2014.⁸¹ Daarin is bepaald dat er geen tegoeden of economische middelen ter beschikking gesteld mogen worden aan of ten behoeve van de in de lijst in bijlage I vermelde natuurlijke personen 'of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen' en dat alle aan deze personen toebehorende tegoeden en economische middelen bevroren worden. Het criterium van verbondenheid uit de verordening komt tot uitdrukking in het begrip 'relatie'. De aantekening in de basisregistratie kadaster duidt op het van toepassing zijn van bevroeringsmaatregelen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 269/2014.⁸² Wat bevroren inhoudt volgt vervolgens uit de verordening.⁸³

Het wetsvoorstel regelt in de eerste plaats de bevoegdheid voor de beheerders van een aantal openbare registers om een aantekening aan te brengen bij de geregistreerde gegevens in het register (bijvoorbeeld bij een rechtspersoon of een registergoed) waaruit blijkt dat er een relatie is tussen een gesanctioneerde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam en het voorwerp van de registratie. Deze bevoegdheid wordt door middel van wijzigingsbepalingen in de relevante sectorwetgeving opgenomen die deze registers instellen en regelen. Voorgesteld wordt om dit voor de volgende registers te regelen:

- het Handelsregister (waaronder het UBO-register);⁸⁴
- het UBO-register trusts;⁸⁵
- de basisregistratie kadaster (BRK), de registratie voor schepen en de registratie voor luchtvaartuigen (hierna gezamenlijk: de kadastrale registraties);⁸⁶
- het register voor de depots van oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderprodukten;⁸⁷
- het Register ruimtevoorwerpen;⁸⁸ en,
- het Nederlands rassenregister (m.b.t. plantenrassen).⁸⁹

Door aan te sluiten bij deze bestaande registers, wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de voor uitvoering van een regeling benodigde informatievoorziening wordt afgestemd op de wetten inzake de basisregistraties. Dit is zowel een juridische randvoorwaarde, alsook van belang voor het beperken van de regeldruk voor burgers en bedrijven. Een belangrijk uitgangspunt bij het inrichten van overheidsdienstverlening is dan ook dat van 'eenmalig aanleveren, meervoudig gebruik' van gegevens. Oftewel: de overheid vraagt van burgers, bedrijven en instellingen geen gegevens waarover zij al beschikt.⁹⁰ Er is daarbij wel steeds gekozen voor een geheel zelfstandige bepaling

⁸¹ *Stcrt.* 2022/17555.

⁸² *Stcrt.* 2022/9666.

⁸³ Zie artikel 1, onder e en f van Verordening (EU) 269/2014 voor de begripsbepaling van respectievelijk het bevriezen van economische middelen en het bevriezen van tegoeden.

⁸⁴ Zie artikel 10.3 van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

⁸⁵ Zie artikel 10.4 van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

⁸⁶ Zie artikel 10.5 van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

⁸⁷ Zie artikel 10.8 van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

⁸⁸ Zie artikel 10.14 van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

⁸⁹ Zie artikel 10.19 van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

⁹⁰ Zie ook Aanwijzing 5.31 en 5.32 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

en niet het aansluiten bij al bestaande aantekenbevoegdheden. De reden hiervoor is dat de registers elk hun karakteristieken kennen met eigen beheerders die elk verschillende bevoegdheden en taken hebben en deze aantekenbevoegdheden veelal zien op het in onderzoek hebben van het geregistreerde goed of recht of daaraan verbonden informatie. De aantekenbevoegdheid die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd heeft een ander oogmerk. De aantekening is bedoeld 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.

Wat de registers waarvoor een aantekenbevoegdheid wordt voorgesteld gemeen hebben is dat de daarin opgenomen gegevens van belang zijn om te voorkomen dat burgers en bedrijven indirect zaken doen met personen of bedrijven die op een sanctielijst staan. Dat kan namelijk het geval zijn wanneer een burger of bedrijf 'economische middelen' ter beschikking stelt aan bedrijven, die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van personen of bedrijven op de sanctielijst. Bij het Handelsregister en de kadastrale registraties betreft het de verbreding van de bestaande mogelijkheden tot aantekening in het kader van de Rusland- en Belarussancties naar alle sanctieregimes.⁹¹ Aanvullend is de regering voornemens om ook in de Basisregistratie Voertuigen (Kentekenregister) en het Octrooiregister een mogelijke link met sancties inzichtelijk te kunnen maken.⁹² Voor het Kentekenregister is het voornemen om een tenaamstellingsblokkade mogelijk te maken voor voertuigen die op grond van internationale sanctiemaatregelen bevroren zijn. Dit heeft effectief tot gevolg dat deze voertuigen niet overgeschreven kunnen worden, en belemmert het verhandelen hiervan. Hiervoor is geen aanpassing op wetsniveau noodzakelijk, maar alleen aanpassing van het Kentekenreglement (een algemene maatregel van bestuur) die in een afzonderlijk traject zal worden voorbereid. Voor het Octrooiregister wil de regering eveneens een aantekenbevoegdheid creëren. Dit vereist aanpassing van de Rijksoctrooiwet 1995. Omdat de Rijksoctrooiwet 1995 een Rijkswet is, kan deze niet door het onderhavige wetsvoorstel worden aangepast. Deze aantekenbevoegdheid vereist dan ook een separaat traject. De eerstvolgende wijziging van de Rijksoctrooiwet zal naar verwachting in 2024 voor internetconsultatie worden aangeboden.

Het Handelsregister speelt daarbij een overkoepelende rol, gezien het tot doel heeft om de rechtszekerheid in het economisch verkeer te bevorderen en gegevens van algemene, feitelijke aard te verstrekken over de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen.⁹³ Daarbij geldt wel dat door de veelheid van geregistreerde informatie en gegevens en de breedheid van het register, het Handelsregister wel aantekeningen kan aanbrengen, maar dat de aantekeningen naar hun aard onderling aanzienlijk kunnen verschillen. In het ene geval zal bijvoorbeeld de aantekening – op aangeven van bijvoorbeeld een toezichthouder – aangeven dat een natuurlijke persoon die als bestuurder optreedt van een in het Handelsregister geregistreerde onderneming een relatie heeft met een gesanctioneerde rechtspersoon gevestigd in bijvoorbeeld de Russische Federatie. In het andere geval zal de aantekening aangeven dat de aandelen van de in het Handelsregister

⁹¹ Op 1 juli 2022 is een wijzigingsregeling gepubliceerd waarmee de aantekenbevoegdheid van de Kamer van Koophandel is geregeld om een aantekening in het handelsregister op te nemen in het kader van de tenuitvoerlegging van de Europese sancties tegen Rusland en Belarus. Ook is toen een aantekenbevoegdheid voor het Octrooiencentrum Nederland geregeld. Met deze aantekenbevoegdheid kan het Octrooiencentrum actief kenbaar maken dat bepaalde geregistreerde octrooien, aanvullende beschermingscertificaten of topografieën van halfgeleiderproducten – met inbegrip van aanvragen voor een dergelijke registratie – bevroren of geschorst zijn krachtens de Europese sanctieverordeningen (*Kamerstukken II 2021–2022*, 36 045, nr. 104, p. 3-4).

⁹² Het mogelijk maken van een aantekenbevoegdheid in het Octrooiregister vereist aanpassing van de Rijksoctrooiwet 1995. Omdat de Rijksoctrooiwet 1995 een Rijkswet is, kan deze niet via de reguliere wetsprocedure worden aangepast. Dit vraagt derhalve om een afzonderlijk Rijkswetstraject.

⁹³ Hieronder valt ook het UBO-register; het Handelsregister heeft ook tot doel om uiteindelijk belanghebbenden (*ultimate beneficial owners*; UBOs) te registreren ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering (Artikel 2, onder d, van de Handelsregisterwet 2007). NB. het UBO-trustregister is afzonderlijk vormgegeven en staat los van het Handelsregister. Wel is de KvK ook de beheerder van het UBO-trustregister, dat als doel heeft om te voorkomen dat het financiële stelsel gebruikt wordt voor witwassen en financieren van terrorisme (artikel 4 tweede lid Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies).

geregistreerde kapitaalvennootschap bevroren zijn of dat een zogeheten *firewall* is aangebracht waardoor de relatie met de gesanctioneerde entiteit effectief is doorbroken. Deze veelheid aan mogelijkheden brengt met zich mee dat het Handelsregister de aantekening op dossierniveau van de geregistreerde rechtspersoon aanbrengt en niet op het niveau van ieder deelgegeven.

Een aantekening in de kadastrale registraties is van belang, zodat het voor de gebruikers van deze registraties duidelijk is dat een registergoed bevroren is. Het Kadaster draagt zorg voor een vergelijking van personen en entiteiten op de sanctielijst met personen en entiteiten in de kadastrale registraties en plaatst in het geval van een match een aantekening, zodat het voor een ieder duidelijk is aan welke registergoedtransacties geen medewerking mag worden verleend. 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.

Het Register ruimtevoorwerpen, het Nederlands rassenregister en het register voor de depots van oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderprodukten hebben gemeen dat zij gegevens bevatten over 'economische middelen' die een aanzienlijke waarde kunnen hebben, zoals voertuigen en intellectuele eigendomsrechten. Economische middelen zijn activa van enigerlei aard, materieel of immaterieel, roerend of onroerend, die geen tegoeden zijn, maar kunnen worden gebruikt om tegoeden, goederen of diensten te verkrijgen. Bevriezing van economische middelen is erop gericht om te voorkomen dat deze worden gebruikt om op enigerlei wijze tegoeden, goederen of diensten te verkrijgen.⁹⁴ Met de keuze voor deze registers zet de regering in op die economische middelen waarvan het vanwege hun waarde van het grootste belang is dat zij niet te gelde kunnen worden gemaakt wanneer zij onderwerp zijn van sancties. Voor het Nederlands rassenregister en het register voor de depots van oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderprodukten geldt bovendien het volgende. Voor het kwekersrecht voor het ingeschreven ras en het depot oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderprodukten, geldt dat de inschrijving in het register doorslaggevend is voor de bescherming van het betreffende intellectueel eigendomsrecht. Door het plaatsen van aantekeningen worden niet alleen de verleende rechten bevroren maar ook lopende aanvragen tot registratie. De Raad respectievelijk het bureau kunnen tot het plaatsen van een aantekening overgaan op grond van eigen onderzoek, of op basis van informatie die wordt gedeeld door bijvoorbeeld een toezichthouder die toeziet op de naleving van internationale sanctiemaatregelen.

Overwogen is om een aantekenenbevoegdheid voor de Basisregistratie Personen (BRP) in te regelen, zodat beter in beeld kan worden gebracht of inwoners van Nederland (ingezetenen) voorkomen op internationale sanctielijsten. Dit zou het voor bepaalde poortwachters, zoals notarissen, gemakkelijker maken om te controleren of een klant voorkomt op een internationale sanctielijst. De regering heeft echter afgezien van deze mogelijkheid. De reden hiervoor is dat dit in het licht van de grote juridische, organisatorische en technische gevolgen voor de BRP, naar ratio van de verwachte 'hits' die naar verwachting beperkt is, niet proportioneel is. Voorts hebben de poortwachters in kwestie ook andere middelen tot hun beschikking om te controleren of hun klanten voorkomen op internationale sanctielijsten.

De reikwijdte van de aantekenenbevoegdheid is grotendeels vergelijkbaar bij elk register waarbij de verschillen tussen de gekozen bevoegdheidsformuleringen samenhangen met het voorwerp van de registratie en de mate waarin bepaalde relaties tussen een gesanctioneerde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam en het voorwerp van de registratie zich daadwerkelijk kunnen voordoen. Voor elk van deze aantekenenbevoegdheden geldt dat als de relatie tussen de gesanctioneerde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam en het voorwerp van de registratie zich niet langer voordoet, de aantekening wordt verwijderd.

⁹⁴ Deze terminologie wordt in verscheidene sanctieregimes gebruikt. Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

Overkoepelend regelt het voorstel de verplichting voor de ministers die het aangaat, zelfstandige bestuursorganen en toezichthouders om, als zij daarover beschikken, informatie over een relatie tussen een gesanctioneerde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam en het voorwerp van de registratie in een register door te geven aan de beheerder van dat register. Daarmee worden de beheerders van de registers in staat gesteld de bevoegdheid uit te oefenen om een aantekening te plaatsen bij het voorwerp van de registratie en de daarmee samenhangende en geregistreerde informatie. Weliswaar zal in diverse gevallen de beheerder van het register ook zelf een dergelijke relatie kunnen leggen (bijvoorbeeld wanneer de rechthebbende op bijvoorbeeld een kwekersrecht zelf op een lijst voorkomt van natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen waarvan de economische middelen en tegoeden bevroren moeten worden), maar in de meeste gevallen zal de beheerder van het register tot een aantekening overgaan, omdat er informatie van een bevoegde instantie, een toezichthouder of een ander register wordt ontvangen. Het is daarbij van belang te onderkennen dat in zulke gevallen de beheerder van het register niet zelfstandig tot een verificatie van de aangeleverde informatie overgaat, maar vertrouwt op de aangeleverde gegevens en inlichtingen.

Tot slot houdt het hier geregelde met betrekking tot het UBO-register en het UBO-register trusts waarin uiteindelijke belanghebbenden worden geregistreerd (*Ultimate Beneficial Ownership*) verband met het Wijzigingswetsvoorstel beperking toegang tot UBO-registers. Het UBO-register en het UBO-register trusts zijn niet voor iedereen toegankelijk. In het Wijzigingswetsvoorstel beperking toegang tot UBO-registers wordt daarom geregeld dat ambtenaren, andere personen en rechtspersonen belast met het toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977 ook toegang krijgen tot de UBO-informatie. Op basis van de Sanctiewet 1977 en de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 zijn financiële instellingen verplicht om te waarborgen dat zij op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle maatregelen hebben getroffen ter naleving van de sanctieregelgeving. Hieronder valt onder andere een adequate controle van de administratie op het overeenkomen van de identiteit van relaties met een (rechts)persoon of entiteit als bedoeld in de sanctieregelgeving. Om te weten of een rechtspersoon of juridische constructie onder sancties valt, moeten deze instellingen weten wie de uiteindelijke belanghebbenden of *UBO's* zijn van deze rechtspersoon of juridische constructie. Indien een rechtspersoon of juridische constructie voor meer dan 50 procent eigendom is of gecontroleerd wordt door gesanctioneerde personen, valt deze rechtspersoon of juridische constructie zelfstandig ook onder sancties. Om dit onderzoek adequaat te kunnen verrichten is het van belang dat deze instellingen toegang hebben tot de informatie uit de UBO-registers. Dit geldt ook voor de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op financiële instellingen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen, namelijk de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB). Ook voor een goede uitvoering van deze toezichtstaak is het noodzakelijk dat zij toegang hebben tot de informatie uit de UBO-registers. Dit wordt nader toegelicht in de memorie van toelichting bij het Wijzigingswetsvoorstel beperking toegang tot UBO-registers.

3.6. Verbeterde informatie-uitwisseling

Een onderdeel van het effectief uitvoeren en naleven van sancties door overheidsinstellingen (zie paragraaf 5 voor een overzicht van de betrokken actoren) ziet op het vaststellen van verbondenheid van personen en entiteiten aan gesanctioneerde personen en entiteiten. Dit om ingewikkelde eigendomsconstructies en daarmee het bezit van gesanctioneerden, in kaart te brengen. Tot medio 2022 voerde elke bij de uitvoering betrokken organisatie apart onderzoek uit ten behoeve van sanctienaleving, waaronder het onderzoek naar de verbondenheid van personen en entiteiten gerelateerd aan gesanctioneerden. Door uitwisseling van gegevens op dit vlak kunnen betrokken instanties tot gezamenlijke inzichten komen.⁹⁵ Het uitwisselen van gegevens is ook van belang voor andere voorbeelden van uitvoering van de sanctiemaatregelen, zoals het afgeven van financiële ontheffingen door bevoegde autoriteiten. Gegevensuitwisseling is daarmee een essentieel aspect van de uitvoering en naleving van internationale sanctiemaatregelen, en het toezicht daarop. De

⁹⁵ [Hoofdpijnenbrief modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel \(overheid.nl\)](#), p. 8.

Nationaal Coördinator heeft terecht geconstateerd dat gegevensuitwisseling tussen instanties die betrokken zijn bij de implementatie van en het toezicht op sancties, de effectiviteit van sancties kan verhogen.⁹⁶ Ook heeft hij benadrukt dat het voor iedere ketenpartner duidelijk moet zijn wat diens rol is in de informatie-uitwisseling en wat voor die rol de juridische grondslag voor uitwisseling van gegevens is.⁹⁷

De Nationaal Coördinator heeft in dat licht aanbevolen om een sterkere rechtsgrondslag te creëren voor gegevensuitwisseling, bij voorkeur door aanpassing van de sanctieverordening en anders via nationale wet- en regelgeving.⁹⁸ Daar wordt in dit wetsvoorstel aan tegemoet gekomen. Op de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van sanctiemaatregelen is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁹⁹ van toepassing. Op grond daarvan is verwerking alleen rechtmatig voor zover aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Twee van de zes genoemde voorwaarden van artikel 6, eerste lid, van de AVG zijn voor dit wetsvoorstel met name relevant, namelijk:

1. de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke plicht die op de verwerkingsverantwoordelijke rust (artikel 6, eerste lid, onder c, AVG), en
2. de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak in het algemeen belang of voor de uitoefening van openbaar gezag (artikel 6, eerste lid, onder e, AVG).¹⁰⁰

In beide gevallen moet de verwerking een grondslag hebben in het Unierecht of in het recht van de lidstaat. Idealiter is dit geregeld in de Europese sanctieverordeningen, en in veel gevallen bieden deze al een voldoende grondslag om gegevens uit te kunnen wisselen tussen overheidsorganisaties. Ook zijn er voor toezichthouders al bestaande wettelijke grondslagen voor het delen van informatie, zoals voor de Douane op grond van de Algemene Douanewet. Voor de situaties dat dit voor instanties niet of niet voldoende is geregeld, is het noodzakelijk om een (aanvullende) grondslag te creëren in deze wet. Zoals opgemerkt is dit ook aanbevolen door de Nationaal Coördinator. Ook voor de sanctieregimes die niet voortvloeien uit bindende besluiten van de EU is deze grondslag in deze wet nodig voor een nationale gegevensuitwisselingsgrondslag. Het voorstel voorziet daarin.

3.6.1. Gegevensuitwisseling op grond van Europese sanctieverordeningen

Naar aanleiding van de Nederlandse inzet in Brussel zijn sinds de aanneming van het 7^{de} sanctiepakket tegen Rusland en Belarus in de betreffende Europese sanctieverordeningen artikelen opgenomen die gegevensuitwisseling ten behoeve van sanctienaleving tussen bevoegde autoriteiten mogelijk maken.¹⁰¹ Inmiddels moeten bevoegde autoriteiten op basis daarvan gegevens uitwisselen met elkaar en met bevoegde autoriteiten in andere lidstaten, wanneer dit noodzakelijk is voor hun taken op grond van Verordening 269/2014. Het geniet de voorkeur van de regering om deze lijn te volgen en bepalingen over gegevensuitwisseling zoveel mogelijk op Europees niveau geregeld te zien, om op die manier een gelijk speelveld te creëren en Europese samenwerking te bevorderen. Dit is dan ook de standaard inzet van Nederland bij nieuwe sanctieregimes en herzieningen van bestaande regimes. Deze is in alle onderhandelingen gericht op het opnemen van

⁹⁶ [pdf \(overheid.nl\)](#)

⁹⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving).

⁹⁸ [pdf \(overheid.nl\)](#), p. 6.

⁹⁹ Verordening (EU) 2016/679. De AVG is niet van toepassing als de verwerking geschiedt door 'bevoegde autoriteiten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn 2016/68/EU 'met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid'. Op grond van artikel 2, tweede lid, onder d, van de AVG, wordt de gegevensverwerking dan beheerst door de Wet politiegegevens.

¹⁰⁰ Artikel 6, eerste lid, onder c en e, AVG. Wanneer een sanctieverordening de gegevensverwerking voorschrijft geldt dit als een wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG. Voor zover het gaat om een verwerking die niet concreet is voorgeschreven in een sanctieverordening, maar wel samenhangt met de taak om uitvoering te geven aan de sanctiemaatregelen daarin, is er sprake van een taak in het kader van de uitoefening van openbaar gezag als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG.

¹⁰¹ [Kamerstuk 36200-V, nr. 56 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#). Ook is daar waar dat nodig was met behulp van ministeriële regelingen op basis van de Sanctiewet 1977 gegevensverstrekking mogelijk gemaakt tussen betrokken instanties.

gegevensuitwisselingsgrondslagen. Nederland hecht namelijk veel belang aan Europese bepalingen die gegevensuitwisseling tussen bevoegde autoriteiten mogelijk maken. Dit is essentieel voor de effectieve naleving van sancties en voor het voldoen aan de eisen die het privacy- en gegevensbeschermingsrecht op dit gebied stellen. Sinds de aanneming van het bovengenoemde 7^{de} sanctiepakket zijn zulke gegevensuitwisselingsgrondslagen dan ook opgenomen in andere sanctieregimes, zoals in ieder geval de regimes ten aanzien van de situatie in Iran, Haïti, Soedan, Niger en Guatemala. In algemene zin maakt Nederland zich, niet alleen in relatie tot nieuwe regimes en herzieningen maar ook voor oudere sanctieverordeningen, in EU-verband sterk voor technische verbeteringen die zorgen voor meer eenduidige interpretatie en naleving van sancties. Zeker waar sanctieverordeningen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AVG zijn vastgesteld, maakt opname van zulke gegevensuitwisselingsartikelen ook onderdeel uit van die inzet. Hoewel de formuleringen van gegevensuitwisselingsgrondslagen in de verschillende sanctieregimes en -verordeningen soms nog uiteenlopen, is de grondslag in Verordening (EU) Nr. 269/2014 van de Raad illustratief (zie hieronder). Dit biedt op het moment van schrijven ook het geldende kader voor de Nederlandse bevoegde autoriteiten over gegevensuitwisseling voor de Rusland en Belarus sancties.

Gegevensuitwisseling op grond van Verordening (EU) 269/2014

Het uitwisselen van gegevens tussen bevoegde autoriteiten bij de Rusland en Belarus sancties wordt beheerst door Verordening (EU) 269/2014.¹⁰²

Bevoegde autoriteiten moeten op grond daarvan onverwijld informatie verwerken en uitwisselen met andere bevoegde autoriteiten en met de Commissie, wanneer dit noodzakelijk is voor het uitvoeren van de taken van de verwerkende autoriteit of de ontvangende autoriteit op grond van de verordening.¹⁰³

Bevoegde autoriteiten dienen in dat verband met name gegevens uit te wisselen "wanneer zij gevallen vaststellen van een schending of omzeiling, of van pogingen tot schending of omzeiling, van de in deze verordening vastgestelde verbodsbepalingen".¹⁰⁴

In Nederland zijn alle bevoegde autoriteiten die bij of krachtens de Sanctiewet 1977 zijn aangewezen hiertoe bevoegd.¹⁰⁵ Deze autoriteiten moeten derhalve gegevens uitwisselen met elkaar en met bevoegde autoriteiten in andere lidstaten, wanneer dit noodzakelijk is voor hun taken op grond van de Verordening.

¹⁰² Verordening (EU) Nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PbEU L 078).

¹⁰³ Artikel 8, vierde lid, van Verordening (EU) Nr. 269/2014: "De bevoegde autoriteiten van de lidstaten, met inbegrip van handhavingsautoriteiten, douaneautoriteiten in de zin van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad, bevoegde autoriteiten in de zin van Verordening (EU) nr. 575/2013, Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2014/65/EU, alsmede beheerders van officiële registers waarin natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen alsmede onroerende of roerende goederen worden geregistreerd, verwerken onverwijld informatie, inclusief persoonsgegevens en, indien nodig, de in de leden 1 en 1 bis bedoelde informatie, en wisselen deze onverwijld uit met andere bevoegde autoriteiten van hun lidstaat of andere lidstaten, en met de Commissie, indien die verwerking en uitwisseling noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de taken van de verwerkende autoriteit of de ontvangende autoriteit uit hoofde van deze verordening, met name wanneer zij gevallen vaststellen van een schending of omzeiling, of van pogingen tot schending of omzeiling, van de in deze verordening vastgestelde verbodsbepalingen".

¹⁰⁴ Artikel 8, vierde lid, van Verordening (EU) Nr. 269/2014. Onder bevoegde autoriteiten vallen ook handhavingsautoriteiten, beheerders van officiële registers douaneautoriteiten en de bevoegde autoriteiten op grond van de regelgeving inzake het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering (AMLD), het prudentieel toezicht op banken (CRR) en markten voor financiële instrumenten (MiFID).

¹⁰⁵ Artikel 2b, tweede lid, Sanctieregeling territoriale integriteit Oekraïne 2014.

De verwerking van persoonsgegevens dient plaats te vinden overeenkomstig het in de verordening bepaalde, en overeenkomstig de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).¹⁰⁶

3.6.2. Aanvullende nationale regels voor gegevensuitwisseling

Aanvullend op de Nederlandse inzet in Brussel, zijn de noodzaak en de mogelijkheid om nationale wet- en regelgeving aan te passen nader onderzocht. Wat er nationaalrechtelijk nog noodzakelijk en mogelijk is, verschilt per situatie. Deze verschillende situaties komen hierna aan de orde.

Als sprake is van een **Europese sanctieverordening** – de meest voorkomende situatie – dan wordt gegevensuitwisseling die nodig is ter uitvoering van de verordening, zoals gezegd, beheerst door de verordening. Dat Europese kader is dan ook leidend voor de Nederlandse partijen – ook in het kader van toezicht en handhaving op basis van artikel 10 van de Sanctiewet 1977 – die betrokken zijn bij de uitvoering van sanctieregelgeving (zie ook voorbeeld hierboven). Per verordening kan het verschillen welke specifieke gegevensverwerkingen hieronder kunnen vallen. Het kan gaan om gegevens die berusten bij de ene partij en die voor een goede uitvoering van de verordening door een andere partij noodzakelijk zijn. In sommige gevallen zal die andere partij om deze gegevens verzoeken, in andere gevallen kunnen er afspraken gemaakt worden over een automatische verstrekking. De gegevens die in het kader van de verordening uitgewisseld moeten worden beslaan een breed veld. Het gaat daarbij onder andere om persoonsgegevens, bijvoorbeeld om de verbondenheid vast te stellen van personen met entiteiten, om eigendomsconstructies in kaart te brengen of om het afgeven van financiële ontheffingen. Het Europees recht heeft voorrang op het nationale recht van de lidstaten. In het geval van strijdigheid tussen een bepaling uit een Europese sanctieverordening of -besluit en een bepaling van nationaal recht, heeft het EU-recht voorrang. Het nationale recht moet dan buiten toepassing blijven en de met een verordening strijdige regelgeving moet worden aangepast. Wanneer een sanctieverordening een gegevensuitwisselingsbepaling bevat is het niet nodig – en gelet op het overschrijfbod ook niet mogelijk – om de gegevensuitwisseling in die gevallen eveneens nationaal te regelen. Wel kan het nodig zijn om nog uitvoeringsregels vast te stellen, bijvoorbeeld om de gegevensuitwisseling te concretiseren.¹⁰⁷ Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor nadere regels, waarin die concretisering kan plaatsvinden (artikel 8.3.1). Voor die concretisering kan ook gebruik gemaakt worden van grondslagen in andere wetgeving, als de uit te wisselen gegevens daar aanleiding toe geven. Een voorbeeld illustreert dat. In het geval een bevoegde autoriteit zijn taak alleen goed kan uitvoeren wanneer deze beschikt over politiegegevens als bedoeld in artikel 1 van de Wet politiegegevens zou een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 18 van de Wet politiegegevens een grondslag voor de verstrekking van deze gegevens kunnen vormen.¹⁰⁸

De grondslagen in Europese sanctieverordeningen zijn niet altijd toereikend voor het uitwisselen van de noodzakelijke gegevens tussen verschillende instanties met een (publiekrechtelijke) rol in het sanctiestelsel. Om die reden is in dit wetsvoorstel voor die gevallen een generieke nationaalrechtelijke grondslag opgenomen in artikel 8.2.5. Deze generieke grondslag geldt als een bevoegdheid om gegevens uit te wisselen van en tussen bevoegde autoriteiten in Nederland, maar ook daarbuiten. Vóór de daadwerkelijke verstrekking van gegevens moeten bevoegde autoriteiten altijd de evenredigheid en noodzakelijkheid van de gegevensuitwisseling afwegen. Dit is bij gegevensuitwisseling op grond van Europese sanctieverordeningen niet anders. In die afweging

¹⁰⁶ Artikel 8 vijfde lid, van Verordening (EU) Nr. 269/2014: "Verwerking van persoonsgegevens geschiedt overeenkomstig deze verordening en met Verordeningen (EU) 2016/679 en (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad slechts voor zover dit nodig is voor de toepassing van deze verordening en om te zorgen voor doeltreffende samenwerking tussen de lidstaten en met de Commissie met het oog op de toepassing van deze verordening".

¹⁰⁷ Zo zullen bijvoorbeeld vaak de bevoegde autoriteiten worden aangewezen die bevoegd zijn tot het delen van gegevens op basis van een bepaalde sanctieverordening. Verordeningen treden namelijk niet in de procedurele autonomie van de lidstaten.

¹⁰⁸ Naast de incidentele verstrekking van politiegegevens op grond van artikel 19 van de Wet politiegegevens.

wordt onder andere gewogen in hoeverre de gegevens noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de sanctiemaatregelen.¹⁰⁹ Artikel 8.2.5, tweede lid, regelt dat de verstrekking van gegevens geen doorgang kan vinden als een van criteria van dat lid is vervuld (zie verder de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel). Hoewel artikel 8.2.5 weliswaar voorziet in een bevoegdheid om gegevens te verstrekken aan bepaalde ontvangers, moeten zij voor de ontvangst en verdere verwerking van deze gegevens gebruikmaken van andere, eigen, specifieke verwerkingsgrondslagen. Artikel 8.2.5 voorziet daar niet in.

Het kan ook voorkomen dat Europese sanctieverordeningen bevoegde autoriteiten verplichten om gegevens te verstrekken. Het tweede lid van artikel 8.1.1 verduidelijkt dat artikel 8.2.5 niet in de weg staat aan het uitvoeren van dergelijke rechtstreeks geldende sanctiebepalingen die opgenomen zijn in hoger recht. Om de uitwisselingsgronden in Europese sanctieverordeningen en de generieke grondslag nader toe te kunnen spitsen, voorziet dit wetsvoorstel met artikel 8.3.1 in de mogelijkheid om de verplichte gegevensdeling bij lagere regelgeving te concretiseren. Op grond van deze bepaling kunnen in een sanctiebesluit of sanctieregeling de relevante verstrekken en ontvangende instanties worden gepreciseerd waar de Europese sanctieverordeningen dan wel artikel 8.2.5 dat op een abstracter niveau doen. Daarnaast kan ook geconcretiseerd worden welke gegevens er gedeeld moeten worden.

Als internationale sanctiemaatregelen zijn neergelegd in een **verdrag of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, anders dan een bindend rechtshandeling van de EU**, heeft het – evenals bij EU-verordeningen en -besluiten – de voorkeur dat de gegevensuitwisseling op dat niveau toereikend is uitgewerkt. Omdat niet alle bindende internationale sanctiemaatregelen een gegevensuitwisselingsgrondslag bevatten, geldt de hierboven genoemde generieke grondslag in artikel 8.2.4 ook voor deze gevallen. Daarnaast is het ook voor deze categorie sanctiemaatregelen mogelijk om de gegevensuitwisselingen bij lagere regelgeving te concretiseren (artikel 8.3.1).

Als sprake is van **niet-bindende internationale sanctiemaatregelen (aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken)**, en de uitvoering daarvan gegevensuitwisseling vergt, dan is de internationale grondslag daarin hoe dan ook niet toereikend als gegevensuitwisselingsgrondslag, omdat het juridisch niet-bindende maatregelen betreffen. Voor deze categorie sanctiemaatregelen geldt dat de noodzakelijke gegevensuitwisselingsgrondslagen in de nationale regelgeving moeten worden neergelegd. De generieke gegevensuitwisselingsgrondslag in artikel 8.2.4 is zodanig geformuleerd dat dit artikel in deze gevallen als wettelijke grondslag kan dienen, waarbij concretisering mogelijk is op grond van artikel 8.3.2.

3.7. Centraal meldpunt sanctienaleving

3.7.1. Meldingsplichten in Europese sanctieregelgeving

De Europese sanctieregelgeving bevat diverse meldingsplichten.¹¹⁰ Het gaat bijvoorbeeld om meldingsplichten voor bevroren tegoeden en economische middelen. Deze meldingsplichten gelden voor de instellingen die bevroren. Ook is er een meldplicht voor de gesanctioneerde instellingen en personen voor tegoeden en economische middelen die ze in de EU bezitten. Daarnaast bevat het Europese sanctieregime naar aanleiding van de agressie van Rusland tegen Oekraïne diverse andere meldingsplichten, bijvoorbeeld over deposito's en oliecontracten. Deze meldingsplichten zijn op dit moment bij verschillende meldkanalen belegd. Zo worden bevroren tegoeden door financiële

¹⁰⁹ Deze noodzakelijkheidstoets volgt uit artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest en artikel 5 van de AVG. Bij deze beoordeling wordt betrokken of de verwerking van gegevens kan bijdragen aan een goede uitvoering van de sanctiemaatregelen. Tevens wordt beoordeeld of niet met een minder ingrijpende verwerking, bijvoorbeeld een beperktere set van gegevens, hetzelfde doel kan worden bereikt. Als de noodzakelijkheid niet voldoende aannemelijk is, is weigeringsgrond b van toepassing. Verstrekking zou dan onevenredig zijn en artikel 5 van de AVG schenden. Voorts wordt beoordeeld in de gevallen waarin de uitwisseling is gebaseerd op artikel 8.2.5, eerste lid, van dit wetsvoorstel, of een van de weigeringsgronden bedoeld in artikel 8.2.5, tweede lid, onder a tot en met e, van toepassing is.

¹¹⁰ Hiernaast zijn op basis van de Sanctiewet 1977 zogenoemde Sanctiewet-instellingen verplicht om het te melden aan de toezichthouder wanneer de instelling constateert dat de identiteit van een relatie overeenkomt met een gesanctioneerde persoon of entiteit. Dit zijn de zogenoemde 'hit'-meldingen.

instellingen gemeld bij De Nederlandsche Bank (DNB) of de Autoriteit Financiële Markten (AFM), afhankelijk van waar de instelling onder toezicht valt. Voor het melden van tegoeden en economische middelen door gesanctioneerde personen en bedrijven (zelfmeldplicht) zijn er op dit moment in Nederland vijf verschillende meldkanalen.¹¹¹ Er lijkt bovendien een ontwikkeling in EU-wetgeving gaande waarbij vaker meldingsplichten worden opgenomen in sanctieverordeningen, waaruit de behoefte spreekt om informatie samen te laten brengen en te laten analyseren.¹¹² Zo is de in het sanctieregime tegen Rusland geïntroduceerde zelfmeldplicht nu ook opgenomen in diverse andere sanctieregimes.¹¹³

3.7.2. Knelpunten in de huidige situatie

De huidige situatie brengt diverse knelpunten met zich mee. Zo is het voor de melders niet altijd duidelijk bij welk kanaal ze hun informatie moeten indienen. Bij de zelfmeldplicht kan het bijvoorbeeld zijn dat een gesanctioneerde zowel over een bankrekening, huis en jacht beschikt in Nederland. In dat geval moet bij drie verschillende meldpunten informatie worden aangereikt. Het risico is dat de meldingen daarmee niet meteen bij het juiste kanaal worden ingediend. Belanghebbenden geven dan ook aan dat er sprake is van een versnipperd landschap. Een ander knelpunt is dat bestaande meldpunten niet altijd de mogelijkheid hebben om meldingen op juistheid te controleren en verder te analyseren om patronen te ontdekken. De meldpunten zijn nu vooral een doorgeefluik, waarbij ze de informatie via door de EU opgezette ICT systemen doorgeven aan de Europese Commissie. Dit geldt zeker voor de meldpunten die nu bij beleidsdepartementen liggen. Niet alle gemelde informatie wordt daarmee voldoende effectief gebruikt voor zaken als sanctieontwikkeling, beleidsevaluatie en -analyse en sanctienaleving (waaronder anti-omzeiling). Ook wordt er vaak geen terugkoppeling gegeven richting melders over de ingediende meldingen. Verder is bij nieuwe meldingsplichten uit Europese sanctieverordeningen niet altijd meteen duidelijk welk meldpunt het meest geschikt is, waardoor het inrichten van meldingsplichten soms lang duurt.

3.7.3. Centraal Meldpunt Sanctienaleving

Om ervoor te zorgen dat melders makkelijker aan hun meldplicht kunnen voldoen en dat de gemelde informatie beter wordt gebruikt, wordt voorzien in een centraal meldpunt sanctienaleving. Een centraal meldpunt moet er voor zorgen dat op de juiste wijze opvolging wordt gegeven aan meldingen, op het gebied van verificatie en informatiehuishouding. Op een centrale plek kan er een completer beeld ontstaan van bevroren tegoeden en economische middelen, kunnen analyses worden gemaakt en patronen worden herkend en waar nodig, gesignaleerd voor handhaving. Deze analyses moeten van zodanige kwaliteit zijn dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke autoriteiten daar opvolging aan kunnen geven. De analyses moeten indien nodig de basis kunnen vormen voor de aanvang van een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke procedure. Bestuursrechtelijke autoriteiten zullen ook zelf op basis van de analyses wellicht nog verdere informatie nodig hebben om bestuursrechtelijk te kunnen optreden. Ten aanzien van een eventuele strafrechtelijke procedure zal in veel gevallen nog opvolging plaats moeten vinden door een opsporingsinstantie om te zorgen dat er door aanvullingen van eventuele eigen informatie voldoende basis is voor het aanvangen van een strafrechtelijke procedure. Hiertoe wordt in de wet geregeld dat het meldpunt informatie kan delen met de betrokken partijen, en *vice versa*.

Het oprichten van een centraal meldpunt heeft ook tot gevolg dat effectiever wordt voldaan aan de meldingsvereisten op grond van diverse EU-sanctieverordeningen, waaronder het snel en transparant kunnen beleggen van nieuwe meldingsplichten. Ook kan de bij het centraal meldpunt gemelde informatie effectiever worden gebruikt omdat de analyses van het meldpunt een bijdrage

¹¹¹ Tegoeden worden gemeld bij het ministerie van Financiën, schepen en vliegtuigen bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, vastgoed bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kunst- en cultuurobjecten bij het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en bedrijfseigendommen bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

¹¹² Zie bijvoorbeeld artikel 5 novodecies dat is geïntroduceerd in het 12^e sanctiepakket tegen Rusland.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) 2023/1529 van de Raad van 20 juli 2023 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de militaire steun van Iran aan de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en Verordening (EU) 2024/287 van de Raad van 12 januari 2024 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Guatemala.

kunnen leveren aan sanctieontwikkeling, beleidsevaluatie en -analyse en sanctienaleving (waaronder anti-omzeiling). Ook wordt gefaciliteerd dat meer informatie bij de juiste ketenpartij binnenkomt. Ook zorgt het centraal meldpunt ervoor dat het voor burgers en bedrijven zo makkelijk mogelijk is om in Nederland aan hun meldingsverplichtingen te voldoen, hetgeen bijdraagt aan het doenvermogen. Het in te richten centraal meldpunt krijgt dan ook de volgende voorziene taakstelling.

Het centraal meldpunt sanctienaleving is ontvangstpunt voor de meldingen voortkomend uit de (toekomstige en bestaande) meldingsplichten van de VN- en EU-sanctieregimes of meldingsplichten op basis van deze wet. Hierbij zal gelden dat een nieuwe meldingsplicht bij het centraal meldpunt wordt belegd, tenzij er een ander meldpunt beter geschikt is voor het ontvangen van de meldingen omdat een soort melding het toezicht en de handhaving ten goede komt vanwege noodzakelijk specialistische kennis en aansluit bij bredere andere taken van het betreffende meldpunt. Dat geldt bijvoorbeeld voor meldingen die binnenkomen bij de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de Douane. Dit zijn bijvoorbeeld meldingen die gedaan worden door exporteurs, om kenbaar te maken dat zij gebruik hebben gemaakt van een uitzonderingsbepaling om bepaalde goederen te mogen exporteren, zoals op humanitaire gronden. De meldingen zijn gerelateerd aan de im- en export van gesanctioneerde goederen en vallen daarom rechtstreeks onder het toezicht van de Douane. Daarnaast hebben deze meldingen een directe relatie met CDIU-werkzaamheden, zoals vergunning- of toestemmingsverlening. Het heeft daarom de voorkeur om deze bestaande situatie, die goed functioneert, te behouden. Het wetsvoorstel creëert een mogelijkheid om informatie uit te wisselen tussen het centraal meldpunt en de CDIU. Indien informatie uit een melding bij de CDIU relevant is voor het centraal meldpunt, dan kan de CDIU deze informatie dus delen. Dat geldt ook andersom.

Het centraal meldpunt beschikt over een uniform centraal meldformulier, ontvangt de meldingen, verstuurt een generieke ontvangstbevestiging, registreert en verifieert de meldingen, combineert deze meldingen in één overzicht en maakt vervolgens analyses van deze informatie. Dit totaaloverzicht van de meldingen deelt het centraal meldpunt met de relevante ministeries en de Europese Commissie. Daarnaast deelt het centraal meldpunt op basis van de in dit voorstel opgenomen bevoegdheden op het gebied van gegevensuitwisseling, informatie over onder andere meldingen en patronen met de toezichthouders, openbare registers en handhavende instanties. Daarnaast heeft het centrale meldpunt een voorlichtingsfunctie richting diegenen op wie een meldingsplicht van toepassing is. Dit helpt melders om beter zicht te hebben op wat een meldingsplicht inhoudt en dus ook om beter aan de meldingsplicht te voldoen. Het meldpunt zal geen voorlichting geven over individuele casus, bijvoorbeeld over de vraag of een bepaalde partij onder sancties valt en er daarom een melding gedaan moet worden. Dit blijft primair de verantwoordelijkheid van meldingsplichtigen zelf. Het meldpunt is ook bevoegd om informatie op te vragen bij toezichthouders (dit geldt *vice versa*) en om informatie te delen met autoriteiten in EU-lidstaten. Daarnaast kan het informatie opvragen bij instellingen die onder toezicht staan in kader van artikel 10 van de Sanctiewet 1977, bijvoorbeeld om meer duidelijkheid te krijgen over een ingediende melding. Ook regelt de wet de doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor advocaten en notarissen om het doen van meldingen door deze groepen te faciliteren. Ook zal het meldpunt in nauwe verbinding staan met andere organisaties zoals het Bureau Toetsing Investerings (BTI) en de Douane, waaronder CDIU. De werkzaamheden van BTI en CDIU vallen niet onder de reikwijdte van het meldpunt maar er zal wel behoefte zijn aan informatie uitwisseling over en weer. Indien nodig zullen samenwerkings- en informatiedelingsafspraken moeten worden gemaakt om elkaar te versterken.

Er zijn ook alternatieven onderzocht. Het eerste overwogen alternatief voor het inrichten van een centraal meldpunt betreft het in stand houden van de bestaande decentrale meldkanalen in combinatie met het ontwikkelen van een centraal digitaal meldformulier dat de melding automatisch doorzet naar de juiste ontvanger, en het verder verbeteren van de samenwerking en informatiedeling aan de achterkant. Dit alternatief zou tegemoet komen aan de roep voor één duidelijk meldkanaal, maar niet aan de wens om op een centrale plek de informatie te analyseren en patronen te herkennen. Ten tweede is een centraal meldpunt overwogen met beperktere

bevoegdheden waaronder het ontvangen van meldingen, het verrichten van beperkte analyses om te bepalen of de informatie compleet is, voor welke organisatie die bestemd is en het registreren van de meldingen. Dit alternatief is niet gekozen omdat, alhoewel hiermee geborgd zou zijn dat de meldingen op een centraal punt in behandeling zouden worden genomen, wederom niet tegemoet wordt gekomen aan de wens om de ontvangen informatie zo optimaal mogelijk in te zetten, bijvoorbeeld ten behoeve van sanctieontwikkeling, beleidsevaluatie en -analyse en sanctienaleving. Tenslotte is ook aandacht besteed aan het verbreden van de werkzaamheden van het meldpunt naar onder andere het verlenen van ontheffingen (deze worden nu verleend door de verschillende bevoegde bewindspersonen) en het zijn van een vraagbaak voor ondernemers met vragen over sancties (dit is momenteel belegd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en bestuursrechtelijke handhaving door het Centraal Meldpunt Sanctienaleving. De huidige opzet van het meldpunt (zie ook onder) laat de mogelijkheid open deze of andere taken indien gewenst in een later stadium toe te voegen.

3.7.4. De structuur en de governance van het Centraal Meldpunt Sanctienaleving

De structuur en governance van het Centraal Meldpunt Sanctienaleving zullen in een volgende fase worden ingericht door een kwartiermaker.

3.8. Aanpassingen op het toezicht op de bedrijfsvoering en uitbreiding naar juridische beroepsgroepen

Sinds 2002 voorziet de Sanctiewet 1977 in bestuursrechtelijk toezicht dat betrekking heeft op de controle van de administratieve organisatie en interne controle (hierna: de bedrijfsvoering) voor bepaalde financiële instellingen.¹¹⁴ In het kort houdt dit toezicht in dat de partijen die daaronder vallen moeten waarborgen dat zij op het gebied van hun bedrijfsvoering maatregelen treffen ter naleving van de geldende sanctiemaatregelen en dat zij hierop worden gecontroleerd door een toezichthouder. Door nadere bedrijfsvoeringseisen te stellen aan private partijen die een belangrijke rol in het economische verkeer vervullen, de zogeheten poortwachtersrol, en daar risicogebaseerd en effectief toezicht op te houden, wordt ervoor gezorgd dat de mate van sanctienaleving wordt vergroot. Hiermee voorkomen private partijen dat zij zelf schendingen van sanctiemaatregelen begaan of dat zij faciliterend optreden bij schendingen door derden.

In de Kamerbrief hoofdlijnen modernisering van het Nederlandse sanctiestel van november 2022 is aangekondigd het toezicht op de bedrijfsvoering uit te breiden, naar in ieder geval bepaalde juridische beroepsgroepen, en de regels uit afdeling 5 van de Sanctiewet 1977, waaronder de bedrijfsvoeringsregels, te moderniseren. Door aanneming van Europese wetgevende voorstellen op het terrein van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering (hierna: het AML-pakket) op [PM datum]¹¹⁵, dat uiterlijk [PM 2027]¹¹⁶ van kracht zal worden, wordt ten dele voorzien in de aangekondigde uitbreiding en modernisering.

Het AML-pakket bevat, naast regels over de voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering, nadere bedrijfsvoeringsregels op het gebied van gerichte financiële sancties voor de partijen die onder de reikwijdte vallen. Deze bedrijfsvoeringsregels, die per verordening zijn geregeld, vervangen grotendeels de nationaal gestelde regels uit de Sanctiewet 1977, zowel wat betreft de reikwijdte aan groepen instellingen die eronder vallen als de regels waaraan zij zich moeten houden. Dit betekent dat Europese AML-pakket het huidige bedrijfsvoeringstoezicht uit de Sanctiewet 1977 (en een eventuele modernisering daarvan) bij vankrachtwording grotendeels buiten werking zal stellen.

¹¹⁴ De groepen die onder dit toezicht vallen is met de jaren uitgebreid en inmiddels vallen daar ook trustkantoren en aanbieders van cryptodiensten onder.

¹¹⁵ Het Europees Parlement heeft op 24 april jl. ingestemd met het AML-pakket. De Raad moet op het moment van schrijven nog instemmen.

¹¹⁶ Dit hangt af van datum aanneming en publicatie in het publicatieblad van de Europese Unie.

Voor wat betreft de regels uit het AML-pakket die gaan over financiële sancties ligt het accent op de naleving van gerichte financiële sancties (kortgezegd, de bevroeringsmaatregelen). Tegelijkertijd is er, in toenemende mate, sprake van een veel breder scala aan verschillende type sancties, naast deze gerichte financiële sancties. Het is daarom nodig om voor bepaalde groepen nadere regels te stellen om ervoor te zorgen dat zij in hun bedrijfsvoering beter rekening houden met al deze verschillende typen sancties, die verdergaan dan slechts de controle op sanctielijsten, waaronder bijvoorbeeld de sectorale sanctiemaatregelen. Van de huidige onder toezicht staande instellingen wordt nu al verwacht dat zij rekening houden met het brede scala aan verschillende typen sancties.

In het licht van dit op handen zijnde AML-pakket wordt daarom in een aparte tranche nader uitgewerkt welke aanvullende bedrijfsvoeringsregels nationaal gesteld moeten worden in aanvulling op de Europese regels en voor welke groepen deze nationaal zouden moeten gelden. Dit laatste is van belang omdat er een breed scala aan diverse groepen onder het AML-pakket vallen en het niet noodzakelijk of proportioneel zal zijn om voor elke groep aanvullende regels te stellen. Tegelijkertijd is er een huidige verwachting ten aanzien van de reeds onder toezicht gestelde groepen waarvan het raadzaam is om voort te zetten gezien de Europese regels daar niet in voorzien. Het voornemen is dat de aparte tranche (hierna: tweede tranche) met aanvullende nationale regels tegelijk in werking treedt met het AML-pakket.

Omdat het nog enige tijd duurt voordat het AML-pakket samen met de nationale aanvullende regels in werking treden, wordt voorgesteld om voor de tussentijd, dus de periode tussen aanname van dit wetsvoorstel en het van kracht worden van het pakket en de aanvullende regels, alleen de noodzakelijke wijzigingen aan te brengen aan het huidige sanctiewettoezicht op de bedrijfsvoering uit de Sanctiewet 1977. Daaronder worden twee zaken verstaan: de uitbreiding van het toezicht op bepaalde (juridische) beroepsgroepen waaronder advocaten, notarissen, belastingadviseurs (en administratiekantoren) en accountants en noodzakelijke wijzigingen om het bestaande toezicht op de bedrijfsvoering te versterken. Dit betekent dat de Sanctiewet 1977 voor wat betreft de onderdelen die zien op het sanctiewettoezicht zal worden aangepast en zal blijven gelden totdat de hiervoor omschreven tweede tranche in werking treedt.

In het rapport van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving is aanbevolen om, bij wet in formele zin, de groepen onder bedrijfsvoeringstoezicht uit te breiden met bepaalde juridische beroepsgroepen waaronder advocaten, notarissen en accountants. Om op een korte termijn nader invulling te geven aan deze aanbeveling wordt voorgesteld om deze groepen onder het bestaande bedrijfsvoeringstoezicht te brengen en toezichthouders aan te wijzen vooruitlopend op de inwerkingtreding van het Europese AML-pakket.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om notarissen, kandidaat-notarissen en toegevoegd-notarissen, (register) accountants en belastingadviseurs en advocaten onder de reikwijdte van het toezicht op de bedrijfsvoering te brengen. Het Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT) (notarissen, kandidaat-notarissen en toegevoegd-notarissen, (register) accountants en belastingadviseurs) en een deken¹¹⁷ (advocaten) wordt hierbij aangewezen als toezichthoudende autoriteiten gezien zij reeds uit hoofde van bestaande wet- en regelgeving, waaronder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft), toezichthouden. Ook krijgen de toezichthoudende autoriteiten de bevoegdheid om nadere regels te stellen ten aanzien van de bedrijfsvoering van deze instellingen ter naleving van sancties. Tenslotte wordt voorzien in het doorbreken van de geheimhoudingsplicht in de relatie tussen het BFT en de aangewezen deken, en de onder hun toezicht staande beroepsgroepen.

In aanvulling op de geïdentificeerde noodzaak uit rapport Blok zien het BFT en de deken toegevoegde waarde om de bevoegdheid te krijgen om toe te zien op de naleving van de bedrijfsvoeringsregels onder de huidige onder toezicht gestelde partijen. Op dit moment kan effectief toezicht op de

¹¹⁷ In aanloop naar de komst van een landelijke toezichthouder binnen de advocatuur wordt er voor gekozen niet alle 11 maar 1 deken te belasten met het toezicht op grond van de Sanctiewet 1977. De deken wordt daartoe door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten aangewezen.

naleving van de bedrijfsvoeringsnormen door het BFT en de deken niet worden uitgeoefend, nu zij geen toezichthouder zijn op grond van de Sanctiewet 1977. Dit kan in de praktijk leiden tot knelpunten, nu deze instanties bij de uitoefening van hun toezichtstaken, die voortvloeit uit andere wetgeving zoals de Wwft, kunnen constateren dat de bedrijfsvoering van onder toezicht staande instellingen niet voldoende ingericht is om sanctiemaatregelen adequaat te kunnen naleven, maar de bevoegdheid of het instrumentarium om daar op te handhaven ontbreekt. Het ontbreken van het bedrijfsvoeringstoezicht vergroot bovendien het risico op schendingen van de Sanctiewet 1977 door de onder toezicht staande instellingen met het oog op de snelle internationale ontwikkelingen op gebied van de sancties.

Om de mate van naleving van sanctiemaatregelen te vergroten en te voorkomen dat schendingen van sanctiemaatregelen plaatsvinden, kunnen nadere bedrijfsvoeringsregels worden gesteld door het BFT en het college van toezicht, een orgaan van de Nederlandse orde van advocaten. Gezien het tijdelijke karakter hiervan tot aan het van kracht worden van het AML-pakket en aanvullende nationale regels is er voor gekozen om deze regelgevende bevoegdheid bij de toezichthouders en het college van toezicht neer te leggen zodat dit aansluit bij de bevoegdheden die het BFT en het college van toezicht op grond van de beroepswetten hebben en de huidige systematiek waarin AFM en DNB een regeling (Regeling toezicht Sanctiewet) hebben opgesteld voor de sectoren onder hun toezicht. Tegelijkertijd wordt er een extra waarborg ingebouwd door de regels te laten goedkeuren door de betreffende minister. Gezien de onafhankelijke positie van de advocatuur wordt de goedkeuring door de Minister voor Rechtsbescherming niet voorgeschreven en is er voor gekozen om de regelgevende bevoegdheid bij het college van toezicht te beleggen en niet bij de deken belast met het toezicht.

Op dit moment worden de bedrijfsvoeringsregels ten aanzien van de al onder toezicht gestelde instellingen (financiële sector, trustkantoren en aanbieders van cryptodiensten) bepaald door de toezichthouders AFM en DNB. Op grond van het huidige artikel 10f van de Sanctiewet 1977 is de bevoegdheid voor de Minister van Financiën tot het stellen van regels overgedragen aan AFM en DNB. Op basis daarvan hebben AFM en DNB de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 opgesteld die op dit moment geldt. Door dit voorstel wordt deze praktijk voortgezet en verankerd door op te nemen dat in plaats van de minister de toezichthoudende autoriteiten nadere regels kunnen stellen, met goedkeuring van de minister. Zoals hiervoor is aangegeven geldt dit laatste niet voor het college van toezicht dat nadere regels kan opstellen voor het toezicht op advocaten.

De nadere bedrijfsvoeringsregels zijn erop gericht dat (juridische) beroepsgroepen hun bedrijfsvoering dusdanig inrichten dat zij in staat zijn zich te houden aan de geldende sanctiemaatregelen. Te denken valt aan vereisten ten aanzien van het opstellen van beleid en procedures, het onderzoeken en screenen van hun relaties, waaronder klanten, diens uiteindelijke belanghebbenden en voor zover relevante relaties, het in kaart brengen van de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de klant en nadere vereisten ten aanzien van het adequaat doen van bevizingsmeldingen en andere meldplichten uit de Europese sanctieverordeningen.

Bij het opstellen van nadere regels ligt het voor de hand deze regels zoveel als mogelijk aan te laten sluiten bij de bedrijfsvoeringsregels uit de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme waarmee juridische beroepsgroepen bekend zijn. Dit gezien de overeenkomsten in opzet en werking, alsook de thematische overlap op het gebied van terrorisme- en proliferatiefinanciering. Ook ligt het voor de hand dat de toezichthouders en het college van toezicht in overleg treden bij het opstellen of aanpassen van de regels om deze, waar dat kan, op elkaar aan te laten sluiten.

Naast het inregelen van het toezicht op juridische beroepsgroepen worden een aantal noodzakelijke wijzigingen ten aanzien van het bestaande bedrijfsvoeringstoezicht aangebracht. Dit zijn de wijzigingen die op termijn nodig zijn om het bestaande toezicht te versterken, in aanloop naar het in werking treden van het AML-pakket en de aanvullende nationale regels. Het gaat om het verankeren in de wet van een grondslag voor risicogebaseerd toezicht, het creëren van een grondslag voor de publicatie van handhavingsmaatregelen en het updaten en daarmee versterken

van de informatie-uitwisselingsartikelen. Uitgangspunt hier is om zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de systematiek uit de Wwft omdat de toezichthouders hier al goed bekend mee zijn en de inrichting en wijze van het toezicht een grote overlap kent.

Er wordt een nieuw artikel ingevoegd om de huidige praktijk van het houden van risicogebaseerd toezicht te verankeren, naar analogie van de Wwft. Op dit moment houden AFM en DNB al risicogebaseerd toezicht uit hoofde van de Wwft en Sanctiewet 1977. Met dit artikel wordt deze werkwijze ten aanzien van de Sanctiewet 1977 bij wet verankerd voor de toezichthoudende autoriteiten zodat zij een grondslag hebben om hun beperkte toezichtmiddelen zo effectief mogelijk in te kunnen zetten. De toezichthouder houdt risicogebaseerd en effectief toezicht en stemt haar prioriteiten af op de gepercipieerde risico's onder haar toezichtspopulatie. De wijze waarop de toezichthouder dit doet bepaalt zij zelf. Dit kan bijvoorbeeld door gebruikmaking van vragenlijsten om de mate van naleving te kunnen inschatten en zo te bepalen hoe hun toezichtmiddelen in te zetten.

Verder wordt het bestaande toezicht versterkt doordat handhavingsmaatregelen kunnen worden gepubliceerd. Dit betekent dat handhavingsmaatregelen die door de toezichthoudende autoriteiten worden genomen op basis van de Sanctiewet 1977, onder specifieke voorwaarden, openbaar gemaakt worden. Met dit voorstel wordt aangesloten bij de publicatiesystematiek uit de Wwft, Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Wet toezicht trustkantoren 2018 (hierna: Wtt). De huidige toezichthouders AFM en DNB houden in het kader van hun integriteitstoezicht toezicht op de naleving van onder meer de Wft, de Wwft of de Wtt 2018 en deze wetten bevatten al een publicatieregime. Het publicatieregime uit de Wwft geldt ook voor de deken en het BFT die op basis hiervan genomen maatregelen publiceren. Door opname hiervan wordt dit nu gelijkgetrokken voor de Sanctiewet 1977 met gelijklopende voorwaarden. De publicatie van deze handhavingsmaatregelen dient, net als bij de publicatieregimes in de Wft, Wwft en de Wtt 2018, het doel om het informeren van het publiek, versterken van de preventie door te waarschuwen en het geven van inzicht in de handhavingspraktijk.¹¹⁸

Het openbaar maken van sanctiebesluiten draagt bij aan de kenbaarheid aan het publiek om kennis te kunnen nemen van het optreden van de toezichthouders en de gronden daarvoor. Ook zorgt deze openbaarmaking voor meer inzicht bij instellingen die onder toezicht staan, zodat zij weten welke gedragingen kunnen leiden tot handhaving en voor meer inzicht in de invulling die de toezichthouder aan bepaalde normen geeft (norminformerend). Verder wordt hiermee ook het belang van personen gediend die door een inbreuk schade hebben geleden, zodat zij eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend kunnen maken. Bovendien is er een ontmoedigende werking op andere instellingen onder toezicht om overtredingen te begaan (preventieve werking).

Tot slot worden de huidige informatie-uitwisselingsartikelen, die inmiddels verouderd zijn, geüpdatet en versterkt. Ook ten aanzien van deze artikelen wordt zeer nauw aangesloten bij de Wwft-systematiek. Dit houdt in dat er, net als in de huidige situatie, sprake zal zijn van een algemene geheimhoudingsplicht die ook geldt voor alle toezichthouders. Deze geheimhoudingsplicht kan door de AFM, DNB en het BFT (met uitzondering van toezicht op het notariaat) onder specifieke voorwaarden worden doorbroken bij het delen van informatie met de in de wet genoemde instanties en toezichthouders. Aan de in de wet genoemde instanties worden ook verschillende ministers toegevoegd gezien hun verantwoordelijkheden voor de naleving van sancties op hun deelgebieden.

Voor AFM en DNB wordt ook voorzien in het kunnen delen van informatie met het organisatieonderdeel van DNB dat belast is met het vervullen van haar monetaire taak. Dit is noodzakelijk gezien ook dit organisatieonderdeel gehouden is de geldende sanctiemaatregelen na te leven en in deze hoedanigheid bijvoorbeeld rekeningen kan aanhouden voor banken.

¹¹⁸ Zie ook Kamerstukken II 34808, nr. 3, p. 73.

Voor de deken en voor het toezicht van het BFT op het notariaat wordt niet voorzien in een doorbreking van hun geheimhoudingsplicht als het gaat om het kunnen delen van informatie met andere (toezichthoudende) instanties, conform de Wwft-systematiek. Dit hangt samen met het vertrouwelijke karakter van de gegevens die zij kunnen verkrijgen uit hoofde van hun toezichthoudende rol uit deze afdeling.

De informatie die onder voorwaarden gedeeld kan worden door AFM, DNB en BFT, is de informatie die zij verkrijgen op grond van hun toezicht uit dit hoofdstuk. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over instellingen en de beoordeling van hun bedrijfsvoering en processen. Dit moet worden onderscheiden van andersoortige informatie waarvoor informatiedelingsgrondslagen zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van de Wet internationale sanctiemaatregelen als het betrekking heeft op meldingsplichten en meldingen, hoofdstuk 8 van die wet als het betrekking heeft op de algemene informatie-uitwisselingsgrondslagen en de bepalingen uit de Europese sanctieverordeningen. De informatie uit dit hoofdstuk kan niet verder gedeeld worden dan de bepalingen toelaten. Door nauwe aansluiting bij de Wwft-systematiek wordt de geheimhoudingsplicht versterkt en wordt beter gespecificeerd met welke instanties en toezichthouders gegevens kunnen worden gedeeld. Ook wordt het voor de toezichthouders makkelijker om vast te stellen dat zij informatie mogen delen.

4. Verhouding tot hoger recht

Met de modernisering van het sanctiestelsel geeft de regering gevolg aan de grondwettelijke opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen.¹¹⁹ De grondwettelijk ingebedde bevordering van de internationale rechtsorde is niet alleen een doelstelling van buitenlandbeleid, maar plaatst de Nederlandse constitutionele orde in een bredere internationale rechtsorde van vrede en veiligheid. De internationale rechtsorde is daarmee van grote betekenis voor Nederlandse burgers en bedrijven, als dragers van rechten én plichten.¹²⁰ Door sancties na te leven draagt iedereen bij aan de ondersteuning van de beginselen van het internationaal recht, de handhaving van vrede, de voorkoming van conflicten en de versterking van de internationale veiligheid. Evenwel kunnen de totstandkoming en toepassing van sancties ook een beperking van bepaalde fundamentele rechten inhouden. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de verhouding tot deze fundamentele rechten in het algemeen, waarna wordt stilgestaan bij de verhouding van dit wetsvoorstel tot het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemerschap (paragraaf 4.1). Vervolgens komt de verhouding van het voorstel tot een aantal lopende Europese wetstrajecten en de Rijkssanctiewet aan de orde in paragraaf 4.2 en 4.3.

4.1. Fundamentele rechten

De toepassing van sancties kan gevolgen hebben voor de fundamentele rechten van een gesanctioneerde persoon of entiteit. De regering moet bij de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen dan ook acht slaan op zijn andere internationale verplichtingen, met name waar het de eerbiediging van fundamentele rechten betreft.¹²¹ Bij de totstandkoming van sancties in bijvoorbeeld EU-verband dient de Uniewetgever het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) te eerbiedigen.¹²² Tegen EU-besluiten op grond van artikel 29 VEU en EU-verordeningen op grond van artikel 215 VWEU kunnen natuurlijke en rechtspersonen dan beroep instellen bij het EU-Gerecht, en eventueel hoger beroep bij het EU-Hof.¹²³ Tegen nationale handelingen ter uitvoering van EU-sanctiemaatregelen kan beroep worden ingesteld bij de nationale rechter. Deze rechter mag toetsen of de Staat, in de uitvoering van VN-resoluties, de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van gemeenschapsrecht respecteert.¹²⁴ Ook kan de nationale rechter prejudiciële vragen stellen over de uitleg of geldigheid van deze sanctiemaatregelen aan het EU-Hof.¹²⁵ Het EU-Hof heeft zich bevoegd verklaard om de EU-

¹¹⁹ Artikel 90 Grondwet.

¹²⁰ [Inleiding: internationale samenwerking onder druk - Jaarverslag 2021 \(raadvanstate.nl\)](#). Zie in dit verband ook artikel 93 en 94 Grondwet.

¹²¹ HR 14 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX8351, Sanctieregeling Iran, r.o. 3.6.2.

¹²² Artikel 51, eerste lid, EU-Handvest.

¹²³ Artikel 263, vierde lid, VWEU en Artikel 275, tweede lid, VWEU.

¹²⁴ HR 14 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX8351, Sanctieregeling Iran, r.o. 3.6.3.

¹²⁵ Artikel 267 VWEU en HvJ EU, zaak C-72/15, Rosneft en HvJEU, Zaak C-158/14, A e.a.

handelingen die uitvoering geven aan VN Veiligheidsraad-resoluties te toetsen aan de eerbiediging van de grondrechten zoals die binnen de EU gelden. Het EU-Hof is niet bevoegd de rechtmatigheid van een VN Veiligheidsraad-resolutie zelf te toetsen.¹²⁶ De Nederlandse rechter is ook bevoegd te toetsen of de Staat, in de uitvoering van VN-resoluties, de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van gemeenschapsrecht respecteert.¹²⁷

De sanctiemaatregelen die voortvloeien uit internationale sanctiemaatregelen vallen strikt genomen buiten de reikwijdte van de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel, dat enkel de implementatie en uitvoering ervan regelt. Internationale verdragen die mensenrechten waarborgen, waaronder in het bijzonder het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, voor zover uitvoering wordt gegeven aan EU-sancties,¹²⁸ zijn van toepassing op dit wetsvoorstel. In het navolgende worden enkele fundamentele rechten besproken en worden rechtvaardigingsgronden uiteengezet voor een eventuele inbreuk middels het wetsvoorstel op de fundamentele rechten.

4.1.1. *Recht op eigendom*

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM bevat het recht op eigendom en het ongestoord genot daarvan.¹²⁹ Het artikel bevat ook beperkingsgronden. Zo is in het eerste lid van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM opgenomen dat een inbreuk op het recht gerechtvaardigd kan zijn wanneer dit gebeurt in het algemeen belang. Het gaat hierbij specifiek om eigendomsontneming. Voor een dergelijke inbreuk moet wel voorzien zijn in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht. Waar het gaat om de invulling wat in het algemeen belang is en de keus van de middelen om dit belang te dienen, komt de wetgever een ruime beoordelingsmarge toe.¹³⁰ Eigendomsontneming kan beschouwd worden als de meest vergaande inbreuk op het recht op eigendom. In het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM is opgenomen dat de bepalingen over eigendomsontneming op geen enkele manier het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die het noodzakelijk acht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Het tweede lid ziet daarom meer specifiek op de regulering van het gebruik van eigendom.

In alle gevallen moet een inbreuk op het recht *bij wet zijn voorzien* en een *legitiem doel* dienen. Vereist is evenwel dat met de regulering een redelijke mate van evenredigheid bestaat tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee nagestreefd wordt.¹³¹ Aan dit vereiste van *proportionaliteit* is niet voldaan, als er sprake is van een individuele en buitensporige last voor de betrokken persoon.¹³² Voorts speelt een rol of in strijd met eerder door de overheid gewekte verwachtingen wordt gehandeld.¹³³

De inbreuk op het eigendomsrecht vindt doorgaans plaats door de internationale sanctiemaatregel en valt daarmee buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Het gaat bijvoorbeeld om het bevriezen van tegoeden en economische middelen die als 'eigendom' gekwalificeerd kunnen worden onder het EVRM. Hierdoor wordt de eigenaar belemmerd in de vrije beschikking over zijn eigendom. De beperkende maatregel van 'bevriezing' houdt geen onteigening in, in de zin van het eerste lid van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM: het eigendom wordt niet ontnomen, maar de beschikkingsmacht wordt ingeperkt. Het is dus een vorm van regulering als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol bij het EVRM. De regeling over beheerovername van

¹²⁶ HvJ EU, zaak C-402/05, Kadi.

¹²⁷ HR 14 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX8351, Sanctieregeling Iran, r.o. 3.6.3.

¹²⁸ Artikel 51, eerste lid, EU-Handvest.

¹²⁹ Zie ook Artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

¹³⁰ zie bv. EHRM 29 april 1999 (Chassagnou e.a./Frankrijk), Rep. 1999-III p. 23-224, NJ 1999, 649, paragraaf 75; EHRM 26 september 2000 (Andrews/Verenigd Koninkrijk)

¹³¹ EHRM 5 januari 2000, NJ 2000, 571 (Beyeler/Italië), paragraaf 114.

¹³² zie bv. het arrest inzake Sporrang en Lönnroth/Zweden, Serie A nr. 52, p. 26, paragraaf 69, en EHRM 21 februari 1986, Serie A nr. 98 (James e.a.), p. 34, paragraaf 50.

¹³³ zie bv. EHRM 19 oktober 2000 (Ambruosi/Italië), paragraaf 32.

registergoederen, zoals in dit wetsvoorstel geregeld in artikel 6.1, kan worden beschouwd als een (tijdelijke en relatief beperkte) verdere inperking van de beschikkingsmacht van de eigenaar. De eigenaar moet namelijk, in voorkomend geval, aan Onze Minister die het aangaat, aan een persoon die op grond van beroep of bedrijf op het terrein van het registergoed werkzaam is of aan een op dat terrein werkzame instelling, verplicht het beheer van het betrokken registergoed overgeven. Als gevolg daarvan kan de eigenaar geen enkele beheermaatregel (zelf) nemen. Ook een dergelijke inmenging kwalificeert niet als onteigening, maar als een vorm van regulering.

De wettelijke grondslag voor de beperking van het recht op een ongestoord genot van eigendom is de betreffende internationale sanctiemaatregel. In EU-besluiten en -verordeningen is bepaald welke inperking op de vrije beschikkingsbevoegdheid wordt opgelegd (de sancties, bevrozing van tegoeden en economische middelen) en aan welke entiteiten (lijst in de bijlage). Gegeven de rechtstreekse werking van de EU-verordeningen en de verplichting van de lidstaten tot effectieve controle op de naleving, vormen de betrokken bevoegdheden in het wetsvoorstel ook de wettelijke grondslag voor de inbreuk op het eigendomsrecht. De mogelijke inbreuk door de beheerovername is voorzienbaar en vooraf kenbaar door het opnemen van de bevoegdheid in het wetsvoorstel. Daarmee is voldaan aan de voorwaarde dat de inbreuk bij wet voorzien is.

Voorop staat de doelstelling van internationale sanctiemaatregelen: het tot stand brengen respectievelijk bevorderen van een beleidswijziging in een ander land of gedragsverandering van een entiteit, ter handhaving en bevordering van de vrede, de ondersteuning van de democratische rechtsstaat, mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht, en ter voorkoming van conflicten, versterking van de internationale veiligheid en de bestrijding van terrorisme. De aanwijzing van gesanctioneerden die worden onderworpen aan de bedoelde inperkingen van hun eigendomsrecht, is gebaseerd op de conclusie dat deze hun (omvangrijke) tegoeden en economische middelen (kunnen) inzetten om het foute beleid of gedrag in stand te houden.

De bevoegdheden inzake beheer, als bedoeld in artikel 6.1 van het wetsvoorstel, hebben tot doel maatschappelijk ongewenste effecten van (langdurige) bevrozing te voorkomen. Zo kan bij gebrek aan onderhoud van vastgoed, het vastgoed zodanig verslechteren, dat niet (meer) wordt voldaan aan wettelijk gestelde minimum brand- en bouwveiligheidseisen, hetgeen onaanvaardbare risico's oplevert voor de bewoners (in het geval van woningen) of gebruikers (in het geval van bedrijfstvastgoed), alsook voor de omgeving. Langdurige leegstand van (meerdere) woningen is maatschappelijk onwenselijk gezien de woningnood. Een combinatie van langdurige leegstand en achterstallig onderhoud werkt bovendien verloedering van de omgeving in de hand met de daarbij horende ongewenste gevolgen voor de leefbaarheid. Om deze negatieve effecten van bevrozing te voorkomen moet het mogelijk zijn dat (tijdelijk) beheer van het bevroren registergoederen kan plaatsvinden voor een optimale maatschappelijke inzet. Dat is volgens de regering een legitiem doel.

Artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol bij het EVRM, vereist dat er een evenwicht bestaat tussen het doel dat wordt nagestreefd en de ernst van de inbreuk op het eigendomsrecht. Vastgesteld wordt dat de inbreuk op het eigendomsrecht die wordt gemaakt door een beheerovername van bevroren registergoederen niet als heel ingrijpend wordt gekwalificeerd: de (gesanctioneerde) eigenaar heeft al weinig handelingsmogelijkheden door de beperkende maatregel van bevrozing. De inkomens uit verhuur door de beheerder worden – na aftrek van de beheerkosten – op een bevroren rekening gestort en worden beschikbaar voor de eigenaar als de beperkende maatregel wordt ingetrokken.

Voorop zij opgemerkt dat de enkele omstandigheid dat minder belastende alternatieve maatregelen waarmee eenzelfde doel kan worden bereikt denkbaar zijn, op zichzelf geen grond oplevert voor het oordeel dat er geen evenwichtige verhouding is tussen het doel en de middelen om dat doel te bereiken.¹³⁴ De sancties van de EU bevatten in voorkomend geval ontheffingsmogelijkheden: de bevoegde autoriteiten in de lidstaat kunnen toestemming geven voor vrijgave van bevroren

¹³⁴ zie EHRM 19 december 1989, Serie A nr. 169 (Mellacher e.a./Oostenrijk), p. 28, paragraaf 53, alsook EHRM 21 februari 1986, James en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 8793/79, paragraaf 51.

tegoeden of economische middelen, in bepaalde gevallen en onder gestelde voorwaarden.¹³⁵ Dit kan mogelijk als een alternatieve en minder ingrijpende maatregel worden gezien dan de beheerovername (bijvoorbeeld vrijgave als dit uitsluitend bestemd is voor de betaling van honoraria of kosten voor alleen het aanhouden of beheren van bevroren tegoeden of economische middelen).¹³⁶

De ontheffingsmogelijkheid is een voorziening met een ander doel en om diverse redenen geen geschikt alternatief. Als een gesanctioneerde eigenaar geen ontheffing vraagt, komt beheer niet tot stand, ook niet waar dat uit maatschappelijke oogpunt dringend gewenst is. De ontheffing is afhankelijk van de bereidwilligheid van de gesanctioneerde eigenaar, terwijl het algemeen belang dat in geding is vereist dat ook beheer moet kunnen plaatsvinden als de eigenaar dat niet wil.

Met het vrijgeven is niet verzekerd dat het beheer op maatschappelijk verantwoorde wijze plaatsvindt: de ontheffing is gericht op bescherming van belangen van betrokken derden, niet op het publiek belang. Voorts bevat de ontheffingsmogelijkheid gebruikelijk een aantal voorwaarden waaraan een ontheffing moet voldoen, die in veel gevallen belemmerend zijn (zoals de voorwaarde dat de ontheffing niet ten goede komt aan een gesanctioneerde persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam). Tenslotte en bijkomend, is het zo dat het de verwachting is dat opeenvolgende ontheffingsprocedures tijdrovender, administratief meer belastend en minder efficiënt zouden zijn dan een eenmalige beheerovername. Ontheffingen moeten worden verleend voor afzonderlijke beheer- en betalingshandelingen.

4.1.2. Vrijheid van ondernemerschap

Artikel 16 van het EU-handvest bevat de vrijheid van ondernemerschap. Dit ziet met name op het recht voor elke onderneming om, binnen de grenzen van de aansprakelijkheid voor eigen handelingen, vrij te beschikken over de haar ter beschikking staande economische, technische en financiële middelen. De vrijheid van ondernemerschap heeft geen absolute gelding, maar moet in relatie tot haar maatschappelijk functie worden beschouwd.¹³⁷ De mogelijkheid voor de minister die het aangaat om een of meer personen aan te wijzen die opdrachten kan of kunnen verstrekken aan een onderneming, zoals voorzien in artikel 5.2 van het wetsvoorstel, grijpt in op de vrijheid van ondernemerschap. Het achterliggende doel van het aanstellen van een (stille) bewindvoerder is het ondervangen van risico's op economische, fysieke en sociaalmaatschappelijke schade. De opdrachten van de (stille) bewindvoerder strekken ertoe de continuïteit van de onderneming te waarborgen of dienen de zorgvuldige afwikkeling van de activiteiten van de onderneming. Daarbij komt dat, na de aanstelling van de (stille) bewindvoerder, de Staat de aansprakelijkheid van de onderneming overneemt. Dit alles komt ten bate van de betrokken onderneming. De potentiële inbreuk op de vrijheid van ondernemerschap is dan ook proportioneel indachtig het hierboven omschreven.

4.1.3 Privacy en de bescherming van persoonsgegevens

Het mogelijk maken en verder bestendigen van verdere gegevensuitwisseling ten behoeve van sanctienaleving tussen bevoegde autoriteiten (zie paragraaf 3.6) moet voldoen aan de juridische randvoorwaarden op het gebied van privacy en de bescherming van persoonsgegevens. De versterkte informatie-uitwisseling moet zich hiertoe verhouden. Omdat er verwerkingen van persoonsgegevens voortvloeien uit dit wetsvoorstel, is er ook een *Data Protection Impact Assessment* (DPIA) uitgevoerd. Hieronder wordt in dat kader achtereenvolgens ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot het EVRM, het IVBPR, het Handvest de AVG en de UAVG.

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 4 t/m 6 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

¹³⁶ Artikel 4, eerste lid, onder c, van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

¹³⁷ HvJEU 20 december 2017, ECLI:EU:C:2017:989, paragraaf 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

Artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR beschermen het recht op respect voor het privéleven. Artikel 8 EVRM bepaalt dat inmenging in de uitoefening van dit recht alleen is toegestaan voor zover dit bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 7 van het Handvest bevat het Unierechtelijke equivalent van dit grondrecht.

Het specifieke recht op bescherming van persoonsgegevens als grondrecht is daarnaast vastgelegd in artikel 8 van het Handvest. Op basis van dit artikel moeten gegevens eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag. Dit wetsvoorstel voorziet in zo'n grondslag. Verder bepaalt dit artikel dat eenieder recht heeft op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan en dat een onafhankelijke autoriteit toeziet op de naleving van de regels. Een inbreuk op dit grondrecht moet bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld, als zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.¹³⁸ De vereisten die gelden op grond van het Handvest worden nader ingevuld door de AVG en de UAVG, waarin regels worden vastgesteld ter bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van hun persoonsgegevens. Bij de verwerking van persoonsgegevens ter uitvoering van Europese sanctieverordeningen moet getoetst worden of de inbreuk op de grondrechten die dit met zich brengt noodzakelijk is. Daarnaast moet de inbreuk daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.¹³⁹ Deze belangenafweging wordt gedaan door de partijen die de persoonsgegevens verwerken.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.4 werken verordeningen rechtstreeks door in de nationale rechtsorde. Voor zover sanctieverordeningen geen uitdrukkelijke grondslag bieden voor de verwerking van persoonsgegevens, is het op basis van de delegatiegrondslagen in artikel 8.3.1 mogelijk om een specifieke gegevensverstrekking tussen bevoegde autoriteiten te verduidelijken en concretiseren in een sanctiebesluit of -regeling. Bij het benutten van die grondslag voor gedelegeerde regelgeving, moet de toelichting aandacht besteden aan de verenigbaarheid met het hogere recht (waaronder de grondrechten) van die concrete verwerkingen.

Verder is er overkoepelend, vanuit het oogpunt van kaderimplementatie, een restgrondslag opgenomen in artikel 8.2.5 voor de verstrekking van gegevens aan bij de sanctieregelgeving betrokken instanties. Zoals ook toegelicht in paragraaf 3.6 en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.2.5, vindt hier de afweging voor de verenigbaarheid met het hogere recht plaats bij de concrete verstrekking.

4.2. Verhouding tot lopende Europese wetstrajecten

Het onderhavige wetsvoorstel is relevant in het licht van vier voorstellen die op dit moment worden behandeld binnen de Europese Unie:

- het voorstel voor een verordening over de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of financieren van terrorisme (AMLR);
- het richtlijnvoorstel over de door de lidstaten in te voeren mechanismen ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of financieren van terrorisme (AMLD6);
- het voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 260/2012 en (EU) 2021/1230 wat betreft instantievermakingen in euro;

¹³⁸ Zie artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest.

¹³⁹ Artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest.

- het richtlijnvoorstel strafbaarstelling schending van beperkende maatregelen van de EU.¹⁴⁰

De eerste twee voorstellen maken onderdeel uit van het zogenoemde AML/CFT-pakket dat de Commissie op 20 juli 2021 uitbracht en worden vanwege hun onderlinge verwevenheid hieronder gezamenlijk behandeld. Alle voorstellen bevinden zich op dit moment nog in de fase van de eerste lezing. De regering zal na de openbare consultatie dieper ingaan op deze voorstellen, wanneer meer duidelijkheid bestaat over de precieze inhoud ervan.

4.3.1. Het Europese AML/CFT-pakket (AMLR, AMLD)

Op [PM XX april]¹⁴¹ is Europese AML/CFT-pakket aangenomen dat 3 jaar na publicatie in werking zal treden. Hierin zitten wijzigingen op het gebied van gerichte financiële sancties die raken aan de modernisering van de Sanctiewet 1977. De grootste wijziging, die relevant is voor de Sanctiewet 1977, is dat in de AML-verordening ook bedrijfsvoeringsregels zijn opgenomen over de naleving van gerichte financiële sancties door private partijen. Door het regelen van specifieke bedrijfsvoeringsregels in een Europese verordening wordt het bestaande Sanctiewet-toezicht op de bedrijfsvoering (uit de Sanctiewet 1977) grotendeels vervangen. Tegelijkertijd wordt hiermee het toezicht op de naleving van sancties uitgebreid naar meer partijen, zullen toezichthouders moeten worden aangewezen en zijn de regels waaraan de private partijen zich moeten houden nader gemoderniseerd en geharmoniseerd.

Het AML/CFT-pakket laat, op het gebied van de naleving van sancties, echter ruimte voor lidstaten om nadere bedrijfsvoeringsregels in te stellen. De bedrijfsvoeringsregels uit het AML/CFT-pakket zijn namelijk gericht op de naleving van gerichte financiële sancties. Naast gerichte financiële sancties zullen personen en bedrijven in Nederland zich ook moeten vergewissen van sectorale maatregelen die direct kunnen raken aan de door hen uitgevoerde activiteiten. Het zal daarom nodig zijn om voor sommige groepen nadere regels te (blijven) stellen om ervoor te zorgen dat zij beter rekening houden met alle voor hen geldende sanctiemaatregelen in hun bedrijfsvoering.

Ook de AML-richtlijn bevat regels over gerichte financiële sancties welke geïmplementeerd moeten worden door de lidstaten. Deze zien o.a. op de national risk assessment, de rol van de UBO-registers, de Financial Intelligence Unit en het samenwerken tussen bevoegde autoriteiten. De regels uit het AML/CFT-pakket zullen t.z.t. geïmplementeerd worden middels implementatie- en uitvoeringswetgeving in Nederland.

4.3.2. Verordening betreffende instantovermakingen in Euro

Op 8 april 2024 is Verordening (EU) 2024/886 wat betreft instantovermakingen in euro's van kracht geworden.¹⁴² Deze verordening wijzigt, onder andere, de verordening betreffende de gemeenschappelijke eurobetalings-ruimte (SEPA) van 2012 met betrekking tot standaard-overmakingen in euro, door daaraan specifieke bepalingen toe te voegen voor instantovermakingen in euro. Hierdoor worden onmiddellijke uitvoering van overmakingen in euro's overmakingen tussen betalingsdienstaanbieders binnen de Unie verder gereguleerd.

Om te voorkomen dat de onmiddellijke uitvoering van overmakingen tussen Europese betalingsdienstaanbieders wordt belemmerd, is bepaald dat geen sanctie-screening meer mag worden toegepast op instantovermakingen. Tegelijkertijd worden er eisen gesteld aan de screening op gerichte financiële sancties die de betalingsdienstaanbieders moeten toepassen ten aanzien van hun betalingsdienstgebruikers. De ratio hierachter is dat elke afzonderlijke betalingsdienstaanbieder ervoor zorgt dat gerichte financiële sanctiemaatregelen effectief worden toegepast zodat de screening van onderlinge geldovermakingen achterwege kan blijven.

¹⁴⁰ Zie [EUR-Lex - 52021PC0420 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), [EUR-Lex - 52021PC0423 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) en [EUR-Lex - 52022PC0684 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹⁴¹ Op het moment van schrijven heeft het Europees Parlement ingestemd maar de Raad nog niet.

¹⁴² Verordening 2024/886 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 260/2012 en (EU) 2021/1230 en Richtlijnen 98/26/EG en (EU) 2015/2366.

Betalingsdianstaaubieders voldoen uiterlijk op 9 januari 2025 aan het betreffende artikel dat de screeningsvereisten regelt. Doordat deze verordeningen nadere eisen stelt aan de screening is het niet langer mogelijk om ten aanzien van hetgeen bepaald nog nationaal nadere voorschriften uit te vaardigen.

4.3.3. Richtlijnvoorstel strafbaarstelling schending beperkende maatregelen van de EU

Op 12 april jl. is door de Europese Raad een nieuwe richtlijn aangenomen die lidstaten verplicht tot de strafbaarstelling van overtreding van beperkende maatregelen van de Unie (Hierna: richtlijn). Nederland is groot voorstander van het EU-brede harmonisatie op dit terrein. Er bestaan momenteel grote verschillen tussen Lidstaten in de mogelijkheid strafrechtelijk op te treden tegen overtreding van beperkende EU-maatregelen, alsook in de maximale strafbedreiging. Door harmonisatie van de strafbaarstelling wordt het risico op forumshopping beperkt. Daarnaast verbetert het voorstel mogelijkheden tot internationale samenwerking tussen lidstaten.

In Nederland is de overtreding van internationale sanctiemaatregelen reeds strafbaar op grond van de Sanctiewet 1977 in combinatie met de Wet op de Economische Delicten (WED). Daarom worden voorsnog geen wetsaanpassingen ter implementatie noodzakelijk geacht. De omzettingstermijn van de richtlijn is 12 maanden. Het voorstel in huidige vorm moedigt strafrechtelijke handhaving aan maar sluit bestuursrecht niet uit.¹⁴³

4.3. Rijkssanctiewet

Sanctiemaatregelen van de EU werken niet automatisch door op grond van het EU-recht in de autonome landen van het Caribische deel van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten). Om de eenheid van het buitenlandse beleid van het Koninkrijk te waarborgen, regelt de Rijkssanctiewet¹⁴⁴ de toepassing van Europese sanctiemaatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Rijkssanctiewet is op 1 januari 2017 in zijn geheel in werking getreden voor Curaçao en gedeeltelijk voor Aruba, Sint Maarten en Nederland.¹⁴⁵

De gedeeltelijke inwerkingtreding voor Aruba, Sint Maarten en Nederland is beperkt tot de bepaling dat Aruba, Curaçao en Sint-Maarten betrokken worden bij de standpuntbepaling van Nederland met het oog op de totstandkoming van GBVB-besluiten en verordeningen.¹⁴⁶

Voor Curaçao geldt aanvullend dat bestaande en toekomstige Europese sanctieverordeningen rechtstreeks van overeenkomstige toepassing zijn op Curaçao.¹⁴⁷ Curaçao moet daarbij alle voorzieningen treffen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van Europese sanctieverordeningen (zoals handelsbeperkingen en bevrozing van tegoeden) en sanctiebesluiten (zoals wapenembargo's en visumbepalingen).¹⁴⁸

De rechtstreekse overeenkomstige toepassing van Europese sanctieverordeningen geldt niet voor Aruba en Sint Maarten.¹⁴⁹ Aruba en Sint Maarten voorzien derhalve in (eigen) nationale regelgeving op grond waarvan sanctiebesluiten en verordeningen daar van toepassing zijn. In Aruba gebeurt dit op basis van de Sanctieverordening 2006.¹⁵⁰ In Sint Maarten is de wettelijke basis hiervoor de Sanctielandsverordening houdende regels om ter uitvoering van internationale verplichtingen

¹⁴³ Zie hierover uitgebreider het BNC Fiche richtlijn Strafbaarstelling schending van beperkende maatregelen van de EU ([Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3597](#)).

¹⁴⁴ Stb. 2016, 261.

¹⁴⁵ Besluit van 15 november 2016 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Rijkssanctiewet (Stb. 2016, 452).

¹⁴⁶ Artikel 3 van de Rijkssanctiewet.

¹⁴⁷ Artikel 1, eerste lid, en artikel 4 van de Rijkssanctiewet.

¹⁴⁸ Artikel 2 van de Rijkssanctiewet.

¹⁴⁹ Aangezien artikel 1, eerste lid, van de Rijkssanctiewet voor beide Caribische landen niet in werking is getreden (Stb. 2016, 452).

¹⁵⁰ Landsverordening houdende regels met betrekking tot het treffen van maatregelen ter voldoening aan of uitvoering van internationale verplichtingen (AB 2007 no. 24).

beperkingen vast te stellen voor de betrekkingen met bepaalde staten, gebieden, individuele personen, groepen en organisaties.¹⁵¹

5. Uitvoering

Duidelijk maken welke nationale instanties belast zijn met de uitvoering van bestaande en toekomstige sanctieverordeningen en -besluiten, is essentieel om nog beter te kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden vanuit internationale sanctiemaatregelen, en om de daarmee beoogde resultaten daadwerkelijk te verwezenlijken. Op grond van de Sanctiewet 1977 zijn in sanctieregelingen de verschillende bevoegde instanties aangewezen die uitvoering geven aan de bepalingen in de verschillende EU-sanctieverordeningen en -besluiten. Met dit wetsvoorstel krijgt een aantal organisaties een rol bij de uitvoering van sancties. Ook wordt de rol van een aantal organisaties dat reeds betrokken is bij de uitvoering op enigerlei wijze aangepast. De volgende tabel bevat een vergelijking tussen de bestaande en de voorgestelde nieuwe rolverdeling binnen het Nederlandse sanctielandschap.¹⁵²

Organisatie	Huidige rol in het sanctiestelsel	Veranderingen bij inwerkingtreding Wet internationale sanctiemaatregelen
Toezicht en handhaving		
Douane	De Douane houdt toezicht op de in- en uitvoer van goederen en diensten. En controleert of goederen onder de sanctiemaatregelen vallen.	De Douane zal aangewezen worden als bestuursrechtelijke handhavingsinstantie.
Bureau Toetsing Investerings (BTI)	Het BTI ziet erop toe dat Nederlandse ondernemingen geen rechten kunnen uitoefenen over of uitkeringen kunnen ontvangen van ondernemingen uit Rusland en Belarus die zorgen voor geldstromen die direct of indirect bijdragen aan de oorlog in Oost-Europa. Dit houdt bijvoorbeeld in dat zo'n onderneming geen dividend mag uitkeren of mag ontvangen voor hun bedrijfsactiviteiten.	BTI zal aangewezen worden als bestuursrechtelijke handhavingsinstantie.
Koninklijke Marechaussee	De Koninklijke Marechaussee voert onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid de grenscontroles aan de buitengrenzen uit. Personen die onder de sanctiemaatregelen vallen, mogen Nederland niet in.	Geen
Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT)	De ILT houdt toezicht op het naleven van sanctiemaatregelen op het gebied van luchtvaart en maritieme zaken.	Geen
Inspectie Overheidsinfor	De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed controleert samen met de	Geen

¹⁵¹ Landsverordening houdende regels om ter uitvoering van internationale verplichtingen beperkingen vast te stellen voor de betrekkingen met bepaalde staten, gebieden, individuele personen, groepen en organisaties (AB 2019, 25).

¹⁵² Voor een overzicht van alle Nederlandse bevoegde autoriteiten per sanctieverordening zie: [file \(overheid.nl\)](https://overheid.nl).

matie en Erfgoed	Douane de import en export van kunst- en cultuurgooederen.	
Bureau Financieel Toezicht (BFT)	Geen	BFT zal aangewezen worden als bestuursrechtelijke handhavingsinstantie.
Toezicht op sanctiewet instellingen		
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	De AFM houdt als financieel toezichthouder toezicht op de naleving van de op grond van de Sanctiewet 1977 gestelde regels met betrekking tot het financieel verkeer door (beheerders van) beleggingsinstellingen en beleggingsdienstverleners.	Geen
De Nederlandsche Bank (DNB)	DNB houdt als financieel toezichthouder toezicht op de naleving van de op grond van de Sanctiewet 1977 gestelde regels met betrekking tot het financieel verkeer door banken, wisselinstellingen, pensioenfondsen, verzekeraars, trustkantoren, elektronischgeldinstellingen, betaaldienstverleners en aanbieders van cryptodiensten.	Geen
Bureau Financieel Toezicht (BFT)	Geen	BFT zal worden aangewezen als toezichthouder op het bedrijfsvoeringstoezicht voor notarissen, kandidaat-notarissen en toegevoegd-notarissen, en (register-)accountants en belastingadviseurs.
De deken in het eigen arrondissement op grond van de Advocatenwet (de deken)	Geen	De deken zal worden aangewezen als toezichthouder op het op het bedrijfsvoeringstoezicht voor advocaten.
Financial Intelligence Unit - Nederland (FIU-NL)	De FIU-NL fungeert als meldpunt voor meldingen van ongebruikelijke transacties o.g.v. de Wwft. Financiële instellingen dienen verzoeken om financiële diensten of transacties waarbij gesanctioneerde personen of entiteiten betrokken te zijn, op grond van het Besluit melding transacties financiering terrorisme ook te melden bij de FIU-NL. Specifiek dienen financiële instellingen in het kader van het sanctieregime tegen Noord-Korea redelijke vermoedens van financiering van proliferatie te melden bij de FIU-NL.	Geen
Strafrechtelijke handhaving		

Openbaar Ministerie (OM)	Het OM geeft leiding aan strafrechtelijke onderzoeken naar vermeende overtredingen van sanctiemaatregelen en is belast met de vervolging daarvan. Daarvoor wordt samengewerkt met instanties zoals de politie, andere opsporingsdiensten en toezichthouders.	Door de introductie van bestuursrechtelijke handhaving zullen het OM en de bestuursrechtelijke handhavingsinstanties het boete-respectievelijk vervolgingsbeleid op elkaar af moeten stemmen, om dubbele vervolging te voorkomen.
Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD)	De FIOD is als opsporingsdienst belast met de strafrechtelijke handhaving van de Sanctiewet 1977. De FIOD kan onder gezag van een officier van justitie strafrechtelijk onderzoek doen naar overtredingen van de Sanctiewet 1977. Dat betreft niet alleen opsporing op het gebied van financiële sancties, maar ook bijvoorbeeld in het geval van onder de sanctiemaatregelen vallende goederenbewegingen of dienstverlening. Tijdens een opsporingsonderzoek kan de FIOD beslag leggen. De FIOD is niet belast met het bevroren van tegoeden, maar kan wel beslag leggen als tijdens een onderzoek blijkt dat een tegoed ten onrechte niet is bevroren.	Geen
Overige rollen (o.a. ontheffingen, vergunningen en beheer en bewind)		
Minister van Financiën	Bevoegd tot vrijgave of beschikbaarstelling van tegoeden of informatie van financiële aard.	Geen
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)/Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)	Bevoegd tot vrijgave of beschikbaarstelling van economische middelen of informatie anders dan van financiële aard voor zijn competentiegebied.	De minister van BZK/voor VRO krijgt voor zijn competentiegebied de bevoegdheid om (al dan niet op verzoek) een of meer personen aan te wijzen die opdrachten kunnen verstrekken aan een in Nederland gevestigde onderneming. Aanwijzen van beheerder voor overname beheer van registergoederen. De minister van BZK/voor VRO krijgt de bevoegdheid om een onroerend dat is bevroren uit hoofde van een sanctiemaatregel in beheer te (laten) nemen.
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	Bevoegd tot vrijgave of beschikbaarstelling van economische middelen of informatie anders dan van financiële aard voor zijn competentiegebied.	De minister van OCW krijgt voor zijn competentiegebied de bevoegdheid om een of meer personen aan te wijzen die opdrachten kunnen verstrekken aan een in Nederland gevestigde onderneming.
Minister van Landbouw	Bevoegd tot vrijgave of beschikbaarstelling van	De minister van LNV krijgt voor zijn competentiegebied de bevoegdheid om

Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	economische middelen of informatie anders dan van financiële aard voor zijn competentiegebied.	(al dan niet op verzoek) een of meer personen aan te wijzen die opdrachten kunnen verstrekken aan een in Nederland gevestigde onderneming.
Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)	Bevoegd tot vrijgave of beschikbaarstelling van economische middelen of informatie anders dan van financiële aard voor zijn competentiegebied.	De minister voor BHOS krijgt voor zijn competentiegebied de bevoegdheid om (al dan niet op verzoek) een of meer personen aan te wijzen die opdrachten kunnen verstrekken aan een in Nederland gevestigde onderneming.
Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	Bevoegd tot vrijgave of beschikbaarstelling van economische middelen of informatie anders dan van financiële aard voor zijn competentiegebied.	De minister van EZK krijgt voor zijn competentiegebied de bevoegdheid om (al dan niet op verzoek) een of meer personen aan te wijzen die opdrachten kunnen verstrekken aan een in Nederland gevestigde onderneming.
Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	Bevoegd tot vrijgave of beschikbaarstelling van economische middelen of informatie anders dan van financiële aard voor zijn competentiegebied.	De minister van IenW krijgt voor zijn competentiegebied de bevoegdheid om (al dan niet op verzoek) een of meer personen aan te wijzen die opdrachten kunnen verstrekken aan een in Nederland gevestigde onderneming. De minister van IenW krijgt de bevoegdheid om teboekgestelde schepen of luchtvaartuigen die zijn bevroren uit hoofde van een sanctiemaatregel in beheer te (laten) nemen.
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	De RVO heeft een Sanctieloket Rusland dat is bedoeld voor ondernemers die te maken hebben met de sancties tegen Rusland en Belarus, en met andere gevolgen van de oorlog in Oekraïne. Het loket bevat informatie over de diverse sancties. Daarnaast heeft het Sanctieloket Rusland ook een apart telefoonnummer voor ondernemers die persoonlijk advies of steun nodig hebben. RVO verzorgt het voorportaal (<i>front office</i>) van het Loket Kennisveiligheid (de backoffice stemt af met vertegenwoordigers van de betrokken ministeries).	Geen
Beheerders van openbare registers		
Kamer van Koophandel (KVK)	De KVK is bevoegd om bij in het handelsregister ingeschreven onderneming of rechtspersoon een aantekening op te nemen van een relatie die bestaat tussen enig in het handelsregister opgenomen gegeven over die onderneming of rechtspersoon en natuurlijke personen of rechtspersonen,	De bevoegdheid van de KVK wordt verbreed tot de bevoegdheid om bij een in het handelsregister ingeschreven onderneming, rechtspersoon of uiteindelijk belanghebbende of in het UBO-register geregistreerde trust of geregistreerde uiteindelijk belanghebbende van een trust een aantekening op te nemen van een relatie

	entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, bedoeld in artikel 2 van Verordening (EU) nr. 269/2014.	die bestaat tussen in het handelsregister opgenomen gegeven over die onderneming, rechtspersoon of uiteindelijk belanghebbende en gesanctioneerde entiteiten waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren of waarvan het aangaan of voortzetten van de economische of financiële betrekkingen beperkt of verboden is.
De Dienst voor het Kadaster en de openbare registers	De Dienst voor het Kadaster en de openbare registers 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 dient te worden op grond van artikel 2, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 269/2014.	De bevoegdheid van de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers wordt verbreed tot de bevoegdheid 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 of dient te worden op grond van een internationale sanctiemaatregel.
De minister van Economische Zaken en Klimaat	Geen	De minister van EZK krijgt als beheerder van het ruimtevoorwerpenregister de bevoegdheid daarin een aantekening op te nemen indien er sprake is van een relatie tussen dat geregistreerd ruimtevoorwerp en gesanctioneerde entiteiten waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren of waarvan het aangaan of voortzetten van de economische of financiële betrekkingen beperkt of verboden is.
De Raad voor Plantenrassen	Geen	De Raad voor Plantenrassen krijgt de bevoegdheid een aantekening op te nemen in het nationaal rassenregister bij het ras waarvoor een kwekersrecht is verleend, indien er sprake is van een relatie tussen dat geregistreerde ras en kwekersrecht en gesanctioneerde entiteiten waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren of waarvan het aangaan of voortzetten van de economische of financiële betrekkingen beperkt of verboden is

[Betrokken uitvoeringsinstanties zijn gevraagd een uitvoeringstoets te doen. De resultaten van de uitgevoerde uitvoeringstoetsen en wat hiermee is gedaan, zullen daarna in het wetsvoorstel worden verwerkt]

6. Gevolgen

Naast de in hoofdstuk drie beschreven gewenste effecten van het wetsvoorstel, is de verwachting dat deze nieuwe wet in bredere zin gevolgen zal hebben binnen en buiten Nederland. Voor Nederlandse burgers en bedrijven, en ook voor de duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals*, hierna: SDG's) en brede welvaart. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de brede welvaartseffecten en de gevolgen van sanctienaleving voor de SDG's. Vervolgens wordt ingegaan op de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel, waarbij ook aandacht

wordt besteed aan het doenvermogen van burgers. In paragraaf 6.3 worden de financiële gevolgen in kaart gebracht. Paragraaf 6.4 sluit af met de gevolgen voor Caribisch Nederland.

6.1 Sanctienaleving, brede welvaart en SDG's

Het vanuit de brede welvaart en de SDG-doelen kijken naar wet- en regelgeving gaat erover dat keuzes die gemaakt worden om de welvaart in het 'hier en nu' op peil te houden ook gevolgen hebben voor de welvaart van toekomstige generaties (later) en voor mensen in andere landen, met name ontwikkelingslanden (elders). Het is daarom belangrijk dat de manier waarop sanctienaleving in Nederland ingevuld wordt zoveel mogelijk dienstbaar is aan het verhogen van brede welvaart en het behalen van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals, SDG's*), in Nederland en wereldwijd.

Het instellen van sancties is een instrument dat kan worden ingezet wanneer met diplomatie en dialoog geen resultaten (meer) kunnen worden bereikt die wel essentieel zijn voor de veiligheid, goed bestuur, het naleven van mensenrechten en het tegengaan van geweld. In het algemeen kan dus gesteld worden dat sanctienaleving bijdraagt aan SDG 16 dat bovenstaande nastreeft.

In het bijzonder dient sanctienaleving subdoelen 16.3 en 16.4 door het bevorderen van de rechtsregels op nationaal en internationaal niveau en het indijken van onwettige financiële en wapenstromen.¹⁵³ De noodzaak hiertoe wordt temeer onderstreept door de resultaten uit de laatste voortgangsrapportage over SDG 16 op mondiaal niveau. Het jaar 2022 zag een toename van meer dan 50 procent in het aantal conflict-gerelateerde burgerdoden, de grootste stijging sinds het aannemen van de 2030 agenda in 2015. 90 procent van de sterfgevallen vond daarbij plaats in Europa en Afrika ten zuiden van de Sahara, en 4 van de 10 burgerdoden vielen in Oekraïne.¹⁵⁴

De uiteindelijke doelstelling van internationale sanctiemaatregelen is om gedragsverandering van de gesanctioneerde entiteit te bewerkstelligen. Het sanctie-instrumentarium draagt bij aan het beëindigen van geweld en conflicten en het handhaven van de vrede. Dit leidt tot een veiligere wereld die als fundament dient ter bevordering van de SDG's.

De manier van sanctienaleving, *timing* en precisie is van belang om mogelijke onbedoelde neveneffecten zo klein mogelijk te houden. Deze effecten kunnen zowel in Nederland als in de landen waar sancties tegen gericht zijn plaatsvinden en hebben in het algemeen (bedoeld of onbedoeld) gevolgen voor SDG 8 dat gaat over economische groei en waardig werk. De regering zet zich er voor in dat de gevolgen van sancties voor de lokale bevolking in het gesanctioneerde land zo klein mogelijk blijven. In het geval van ernstige (maatschappelijke) gevolgen voor in Nederland geregistreerde ondernemingen kan de Staat ingrijpen om bijvoorbeeld de continuïteit en/of afwikkeling van de betrokken onderneming te managen.

De Monitor Brede Welvaart & SDG's 2023 van het CBS toont onder de brede welvaartsgevolgen voor mensen van andere landen (dimensie 'elders') aan dat onder invloed van de geopolitieke spanningen (zoals de oorlog in Oekraïne) verschuivingen in handelstromen zijn opgetreden.¹⁵⁵

6.2. Regeldruk en doenvermogen

Naar verwachting heeft het wetsvoorstel zeer beperkte negatieve regeldrukeffecten. De Europese sanctieverordeningen waarin sanctiemaatregelen in de regel zijn vastgesteld werken immers rechtstreeks. Wel zijn er als gevolg van dit wetsvoorstel regeldrukeffecten voor ondernemingen die de minister die het aangaat verzoeken om een bewindvoerder aan te stellen. Een onderneming is hier weliswaar niet toe verplicht, maar de kosten die voortkomen uit de wettelijke verplichtingen als gevolg van zo'n verzoek moeten worden beschouwd als regeldrukkosten. Verder is de verwachting dat de mogelijkheid om een aantekening te plaatsen in diverse openbare registers als er een relatie is tussen het onderwerp van het register en een gesanctioneerde persoon of entiteit, de ervaren regeldruk kan afnemen. Dit geldt ook voor het in het leven roepen van een centraal meldpunt

¹⁵³ [SDG 16 - Verenigde Naties - Nederlands \(unric.org\)](#)

¹⁵⁴ [The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023.pdf \(un.org\)](#), p. 44.

¹⁵⁵ Bijlage bij [Kamerstuk 34298, nr. 39 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

sanctienaleving. Tenslotte zijn er regeldrukkosten voor de juridische beroepsgroepen voor welke het toezicht op de bedrijfsvoering zal gaan gelden ter adequate naleving van sancties.

Internationale sanctiemaatregelen kunnen leiden tot lastendruk voor Nederlandse burgers en bedrijven, en daarmee tot kosten voor burgers en bedrijven om de verplichtingen die voortvloeien uit internationale sanctiemaatregelen correct na te leven. Aangezien eenieder wordt geacht zich aan de geldende sanctiemaatregelen te houden, doen deze ook een beroep op het doenvermogen van burgers. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatieverplichtingen, zoals het moeten voldoen aan meldingsplichten uit Europese sanctieverordeningen.¹⁵⁶ Ook worden er in financieel-rechtelijke verordeningen aan financiële marktpartijen extra eisen gesteld aan de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld om beheersmaatregelen te nemen om het risico op schending of omzeiling van gerichte financiële sancties tegen te gaan.¹⁵⁷ De snelheid waarmee sanctiepakketten elkaar soms opvolgen kan voor burgers en bedrijven bovendien tot meer dan gebruikelijke kennisnamekosten leiden. Ook bieden sanctieverordeningen in de regel de mogelijkheid voor bevoegde autoriteiten om toestemming te verlenen voor het verrichten van een in beginsel op grond van die verordening verboden handeling, bijvoorbeeld voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen.¹⁵⁸ Deze niet-uitputtend bedoelde voorbeelden illustreren dat de naleving van sancties zekert niet zonder regeldrukeffecten is. De regeldrukeffecten van de sanctieverordeningen staan echter los van de regeldrukeffecten van dit wetsvoorstel.¹⁵⁹ De overige onderdelen van het wetsvoorstel brengen geen regeldruk met zich, omdat de normen alleen tot overheidspartijen zijn gericht, of de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van sanctiemaatregelen betreffen. Kosten die aan burgers en bedrijven zelf te wijten zijn, omdat zij de wet overtreden, worden niet meegenomen bij de berekening van de regeldruk.¹⁶⁰

6.2.1. *Bewindvoerder op verzoek van onderneming*

Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor het bestuur of de raad van commissarissen van ondernemingen van een in Nederland gevestigde onderneming om de minister die het aangaat te verzoeken om een of meer personen aan te wijzen als de financiële stabiliteit of de continuïteit van de onderneming in het geding is door de gevolgen van een internationale sanctiemaatregel. Een bedrijf kan een dergelijk verzoek richten aan de minister wiens portefeuille verband houdt met de sector waarin het bedrijf opereert. Voor mkb-bedrijven zal dit bijvoorbeeld de minister van Economische Zaken en Klimaat zijn, terwijl bedrijven in de maritieme sector zich bijvoorbeeld tot de minister van Infrastructuur en Waterstaat kunnen richten. Mocht een verzoek onverhoopt tot de portefeuille van een andere bewindspersoon behoren, dan zal het onverwijld worden doorgestuurd naar de betreffende minister. Gelijktijdig zal de verzoeker hiervan een mededeling ontvangen.¹⁶¹ Een dergelijke verzoek om een bewindvoerder is in principe vormvrij. Inhoudelijk moet het verzoek worden onderbouwd aan de hand van:

- een toelichting op de toepasselijke sanctieverplichting;
- een met relevante financiële en bedrijfsdata onderbouwde uitleg van de gevolgen van de verplichting voor de financiële stabiliteit of de continuïteit van de onderneming, en;
- een weergave van de inspanningen die de onderneming heeft verricht om de negatieve gevolgen van de verplichting te mitigeren, met inbegrip van maatregelen om de zeggenschap of eigendomsverhoudingen te verbreken met een of meer natuurlijke personen, rechtspersonen of entiteiten die onderhevig zijn aan sancties.

¹⁵⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 8, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PbEU L 78/6).

¹⁵⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 38 van Verordening (EU) 2023/1113 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende bij geldovermakingen en overdrachten van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 (PbEU L 150/32).

¹⁵⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 5 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PbEU L 78/6).

¹⁵⁹ Vgl. *Kamerstukken II 2023–2024*, 36 495, nr. 3, p. 32.

¹⁶⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Bijlagen bij Handboek Meting Regeldrukkosten*, p. 9.

¹⁶¹ Artikel 2:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Als de minister positief besluit, wijst hij een of meer personen aan met kennis en ervaring op het gebied van het beheren, herstructureren of afwickelen van ondernemingen, die opdrachten kan of kunnen verstrekken aan de onderneming. In dat geval zijn alle bestuurders, commissarissen, feitelijke leidinggevendenden en andere werknemers verplicht opvolging te geven aan de opdrachten van de aangewezen personen en moeten zij de aangewezen persoon op verzoek alle daarvoor benodigde informatie en medewerking verlenen. Deze medewerkings- en informatieverplichtingen gelden als regeldrukkosten. Daar staat tegenover dat het aanstellen van een aangewezen persoon ook een verlaging van de regeldruk met zich kan brengen. De aangewezen persoon kan met zijn handelen immers de nalevingskosten van de sanctiemaatregel door de onderneming doen afnemen. Tegen een opdracht van een aangewezen persoon kan administratief beroep worden ingesteld bij de minister die het aangaat. Dit administratief beroep wordt ingediend bij een ander orgaan dan het oorspronkelijke besluit en is daarmee geen 'voortzetting' van de oorspronkelijke besluitvormingsprocedure en wordt niet gekwalificeerd als regeldrukkosten.

Omdat niet geput kan worden uit ervaringscijfers, wordt voor de berekening van de regeldrukkosten voor een bewindvoerder op verzoek gewerkt met schattingen van het aantal (toegekende) aanvragen in twee scenario's. Scenario 1 gaat uit van 10 aanvragen en scenario 2 gaat uit van 20 aanvragen. In beide gevallen wordt verondersteld dat 70% van de verzoeken wordt ingewilligd, en er dus respectievelijk 7 en 14 keren een bewindvoerder zal worden aangewezen.

Allereerst zal een hoogopgeleide medewerker kennis moeten nemen van de regeling, aangezien de verwachting is dat deze slechts zelden gebruikt zal worden. Dit zal naar verwachting 60 minuten in beslag nemen. Daarna moet informatie door de medewerker worden verzameld om de aanvraag te kunnen indienen. Dit zal naar verwachting 120 minuten in beslag nemen. De informatie moet daarna goed verwerkt worden om tot een goed gemotiveerde aanvraag te komen. Dit zal naar verwachting 240 minuten in beslag nemen van de tijd van de persoon in kwestie. Als laatste moet de aanvraag worden opgestuurd. Dit zal naar verwachting 5 minuten in beslag nemen. De regering gaat ervan uit dat er interne vergaderingen nodig zullen zijn om tot een gemotiveerde aanvraag te komen. Dit zal naar verwachting 600 minuten in beslag nemen. Het doen van een aanvraag zal in totaal dus ongeveer 1025 minuten kosten. Dit werk zal grotendeels worden gedaan door hoogopgeleide medewerkers, die een intern uurtarief van €54,- kennen. Dit betekent dat een aanvraag gemiddeld €922,50 kost. In het scenario waarin uitgegaan wordt van tien aanvragen, zijn de totale regeldrukkosten voor de aanvraag dus €9.225,-. Ingeval van twintig aanvragen komen we kosten uit op €18.450,-.

Bij een ingewilligd verzoek zal een bewindvoerder worden aangewezen die opdrachten kan verstrekken aan de onderneming en verzoeken kan doen tot informatie. De kosten van deze opdrachten en verzoeken zullen afhangen van de precieze kenmerken van de onderneming, de sector en de (complexiteit van de) casus. De regering kan op dit moment dus geen afgewogen inschatting maken van de kosten.

6.2.2 Aantekeningen in registers en centraal meldpunt sanctienaleving

Het wetsvoorstel kent twee onderdelen die zien op het toegankelijker en eenvoudiger maken van informatie die betrekking heeft op de naleving van internationale sanctiemaatregelen, namelijk aantekeningen in registers en het centraal meldpunt sanctienaleving.

Eenieder is verplicht om zich te houden aan de wet- en regelgeving ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen en daarvoor desnoods zelf onderzoek te doen. Het plaatsen van een aantekening in een register draagt bij aan de mogelijkheid voor burgers, toezichthouders en bedrijven (waaronder poortwachters) om zicht te houden op welke ondernemingen, registergoederen en andere vermogensbestanddelen die in registers zijn geregistreerd, verboden zijn (direct of indirect) met krachtens door de EU vastgestelde sancties jegens natuurlijke personen, rechtspersonen en entiteiten. Dit maakt informatie met betrekking tot internationale sanctiemaatregelen toegankelijker voor het bedrijfsleven en burgers en helpt hen in de naleving van deze sancties. Bedrijven en burgers

maken al gebruik van de registers om te controleren met wie of wat zij te maken hebben. Een aantekening stelt bedrijven daarmee in staat om op een laagdrempelige manier te zien dat er sprake is van een internationale sanctiemaatregel. Als er sprake is van een aantekening, kan het onderzoek mogelijk vlot worden afgerond. In die gevallen leidt de aantekening tot een vermindering van de kennisnamekosten en nalevingskosten, waarmee de regeldruk afneemt. Een verder onderzoek is dan immers niet nodig. Als het register geen aantekening bevat, dan is het aan het bedrijf zelf om te bepalen hoeveel eventueel verder onderzoek het wil doen om te voorkomen dat het sanctiemaatregelen schendt.

In de preconsultatie (zie paragraaf 7.1) is door verschillende consultatiepartijen de wens uitgesproken om terecht te kunnen bij één loket voor het doen van meldingen omtrent de naleving van internationale sanctiemaatregelen. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om meldingsplichten uit EU-sanctieverordeningen waaraan burgers en bedrijven moeten voldoen. Omdat het Nederlandse sanctiestelsel in beginsel een decentraal karakter heeft, moeten deze meldingen vaak bij verschillende nationale autoriteiten worden gedaan. Ter illustratie, om in Nederland uitvoering te geven aan de zogenoemde 'zelfmeldplicht' zijn vijf verschillende meldpunten ingericht bij vijf verschillende ministeries.¹⁶² Het kan daardoor voorkomen dat een meldingsplichtige bij meerdere meldpunten een meldingsformulier moet invullen om te kunnen voldoen aan zijn meldingsplicht. De regering komt tegemoet aan de wens tot meer centralisatie omtrent sanctiemeldingen door het inrichten van het Centraal Meldpunt Sanctienaleving. Daarmee is voorzien in één loket voor het doen van huidige en toekomstige sanctiemeldplichten. Dit vereenvoudigt het doen van meldingen voor het bedrijfsleven en burgers, omdat zij niet meer opzoek hoeven te gaan naar het juiste meldpunt en/of hun meldingen op verschillende punten hoeven in te dienen; zij kunnen voor al hun meldingen terecht bij het Centraal Meldpunt Sanctienaleving. Dit levert tijdswinst op voor meldingsplichtige voor zover zij niet langer hoeven uit te zoeken bij welk meldpunt zij precies hun melding(en) moeten doen. Daarnaast zou voor bepaalde meldingsplichten kunnen worden volstaan met het invullen van een enkel formulier, i.p.v. meerdere formulieren bij verschillende meldpunten. Het doen van de melding wordt daarmee voor meldingsplichten vereenvoudigd hetgeen naast minder regeldruk ook zal bijdragen aan het doenvermogen van burgers en bedrijven, doordat het voorstel meer duidelijkheid biedt over waar zaken gemeld kunnen worden. Zo wordt het eenvoudiger en overzichtelijker om een melding te doen. Ook wordt het door de mogelijkheid van het plaatsen van aantekeningen in registers eenvoudiger om zicht te krijgen op het bestaan van een relatie tussen gesanctioneerde personen of entiteiten en onderwerpen van bepaalde registers.

Dat neemt niet weg, dat het voor burgers en (mkb-)bedrijven die voor het eerst rekening moeten houden met internationale sanctiemaatregelen, belangrijk is om regelhulp te kunnen krijgen. De RVO zal de rol die het al heeft als Sanctieloket Rusland voor vragen van ondernemers, dan ook voortzetten. De website van de RVO biedt daarbij een overzicht van welke sancties er zijn, is gericht op ondernemers die willen weten of hun bedrijf met sancties te maken krijgt, biedt antwoord op een aantal veel gestelde vragen en wijst zo nodig door naar de juiste organisatie.¹⁶³ In bredere zin blijft de regering ook lopende het moderniseringstraject informatie over de naleving van sanctiemaatregelen voor burgers en bedrijven online beschikbaar te stellen, zoals de door het Ministerie van Financiën opgestelde Leidraad Financiële Sanctieregelgeving, waarin het uitlegt hoe personen, bedrijven en organisaties om moeten gaan met financiële sancties. In dat verband wordt ook gewezen op een aantal specifieke handreikingen voor financiële sectorpartijen, zoals de door de AFM en DNB opgestelde *Leidraden Wwft en Sw*, en de *Handreiking Sanctiewet voor Pensioenfondsen*,

¹⁶² De zelfmeldplicht houdt in dat gesanctioneerde (rechts)personen, entiteiten of lichamen hun tegoeden of economische middelen binnen zes weken melden bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar deze tegoeden of economische middelen zich bevinden. In Nederland zijn daartoe vijf meldpunten ingericht: Financiële tegoeden melden bij het ministerie van Financiën; vastgoed bij het ministerie van Binnenlandse Zaken; niet-beursgenoteerde bedrijven bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat; kunt- en cultuurobjecten bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Sport; en vaartuigen en vliegtuigen bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

¹⁶³ [Sanctieloket Rusland \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/nl/sanctieloket-rusland).

de Q&A Sanctiewet voor schadeverzekeraars en de Q&A Sanctiecheck wisselinstellingen van DNB.¹⁶⁴ Handelaren in en exporteurs van strategische goederen vinden in het *Handboek strategische goederen en diensten* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat de nodige informatie, waaronder contactgegevens.¹⁶⁵ Alle sanctiemaatregelen van de Europese Unie zijn per land of thema beschikbaar, via de Engelstalige website 'EU Sanctions Map'.¹⁶⁶ Ten slotte stelt de Europese Commissie specifieke richtsnoeren beschikbaar betreffende de sancties die zijn vastgesteld naar aanleiding van de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne en de betrokkenheid van Belarus daarbij.¹⁶⁷

6.2.3. Uitbreiding bestuursrechtelijk toezicht naar juridische beroepsgroepen

Juridische beroepsgroepen moeten zich op dit moment al, net als elk ander bedrijf, houden aan de in Nederland geldende sanctiemaatregelen. Om de sanctiemaatregelen adequaat na te kunnen leven is het al nodig dat juridische beroepsgroepen begrijpen welke sanctiemaatregelen voor hen van toepassing zijn, welke risico's zij lopen op het niet goed naleven en maatregelen te formuleren hoe binnen de kaders van de sanctiemaatregelen te handelen. De sanctiemaatregelen schrijven echter niet voor hoe zij nageleefd kunnen worden en welke maatregelen vereist zijn om een adequate naleving te realiseren. Door het toezicht op de bedrijfsvoering uit te breiden naar juridische beroepsgroepen (zie hierover uitgebreider paragraaf 3.8) krijgen zij een duidelijker handelingskader welke maatregelen te treffen om sanctiemaatregelen na te leven. Daarbij wordt aan het Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT) en het college van toezicht van de Nederlandse orde van advocaten de bevoegdheid toegekend om bedrijfsvoeringsregels op te stellen. Hierop worden de juridische beroepsgroepen door de betreffende toezichthouders, respectievelijk BFT en de aan te wijzen deken, getoetst.

Het uitgangspunt bij het opstellen van deze bedrijfsvoeringsregels is dat deze nauw aansluiten bij de huidige (nalevings)praktijk van de betreffende juridische beroepsgroep. Dit betekent ook aansluiting bij de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft), waar deze juridische beroepsgroepen al onder vallen, zodat de inspanningen die op basis van die wet al verricht worden, ook ingezet worden voor de naleving van sanctiemaatregelen. Zo kan voor het opstellen van beleid en procedures en voor het doen van onderzoek naar klanten, worden geleund op de activiteiten die al worden ontplooid op grond van de Wwft. Voor wat betreft het voorkomen van terrorisme- en proliferatiefinanciering, dat expliciet binnen het bereik van de Wwft valt, geldt al dat het meenemen van de naleving van sanctiemaatregelen op deze gebieden een vereiste is.

Zowel de Nederlandse orde van Advocaten als het BFT hebben een leidraad uitgevaardigd waarin uiteen is gezet op welke wijze de juridische beroepsgroepen zich moeten houden aan de verplichtingen die de Wwft aan hen stelt. In beide voornoemde leidraden wordt geadviseerd om daarbij ook de verplichtingen uit de Sanctiewet 1977 te betrekken, omdat eenieder zich reeds aan de naleving van deze wet moet houden.

Omdat Juridische beroepsgroepen in de praktijk al handelingen moeten verrichten om te kunnen voldoen aan de geldende sanctiemaatregelen, en omdat er een synergie bestaat met de inspanningen onder de Wwft, zijn de regeldrukkosten voor de naleving van sancties beperkt. Vast staat wel dat, als gevolg van het geven van een duidelijker handelingskader, juridische beroepsgroepen hun bestaande beleid, procedures en maatregelen tegen het licht zullen moeten

¹⁶⁴ Zie <https://www.dnb.nl/media/q23b1w3t/naleving-sanctiewet-voor-pensioenfondsen.pdf>, [Sanctiecheck \(dnb.nl\)](#)

¹⁶⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/documenten/rapporten/2006/10/23/handboek-strategische-goederen>. Zie ook: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane_voor_bedrijven/veiligheid_gezondheid_economie_en_milieu_vgem/cdiu/cdiu_sanctiemaatregelen/.

¹⁶⁶ <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

¹⁶⁷ https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine/guidance-documents_en?page=0

houden om dit in overeenstemming te brengen met de gestelde bedrijfsvoeringsregels. Dit brengt kennisnamekosten met zich.

Daarnaast zullen juridische beroepsgroepen structurele kosten maken om te voldoen aan verzoeken van de toezichthouder en, als zij geselecteerd worden voor een toezichtsonderzoek, tijd moeten vrijmaken voor een toezichtsbezoek- en/of onderzoek. Dit zal echter voor het gros van de instellingen niet aan de orde zijn gezien het toezicht risicogebaseerd van aard is. Dat wil zeggen dat de toezichthouders de inzet van hun middelen afstemmen op de vastgestelde risico's onder hun toezichtpopulatie. Tenslotte is het aannemelijk dat de toezichthouders het naleven van de Wwft en de sanctiemaatregelen zoveel als mogelijk in een onderzoek zullen onderbrengen gegeven de samenloop hiervan. Door deze samenloop zijn de regeldrukeffecten beperkter dan in het geval het kader meer af zou wijken van de Wwft.

De bovenstaande omschreven kennisnamekosten en kosten voor het toezicht brengen regeldrukkosten met zich mee voor twee groepen: juridische beroepsgroepen onder toezicht van BFT¹⁶⁸ en advocaten onder toezicht van de aan te wijzen deken. Het gaat hierbij om respectievelijk 50.000 beroepsuitoefenaars en bedrijven in de eerste groep en 18.513 in de tweede groep.¹⁶⁹

Voor wat betreft de kennisnamekosten wordt ingeschat dat de eenmalige kosten voor de herziening van beleid, procedures en maatregelen per bedrijf of beroepsuitoefenaar gemiddeld genomen €1.512,- zullen bedragen. Daarbij wordt uitgegaan van een uurtarief van €54,- en een tijdsbesteding van 28 uur voor het vernieuwen, afstemmen en implementeren van dit beleid en deze procedures en maatregelen.¹⁷⁰

Ervaringscijfers op basis van de Wwft laten zien dat de toezichthouders ten aanzien van hun populaties ongeveer 120 onderzoeken voor wat betreft de eerste groep en 75 onderzoeken voor wat betreft de tweede groep uitvoeren in een jaar.¹⁷¹ Als dit aantal, gezien de samenhang tussen de Wwft en de naleving van sanctiemaatregelen, wordt doorgetrokken dan is de verwachting dat een select aandeel van de toezichtpopulatie te maken krijgt met een onderzoek. De kosten hiervan zullen afhangen van de omvang en diepgang van het betreffende onderzoek. De inschatting is dat op basis van een gemiddeld onderzoek, als een beroepsuitoefenaar of bedrijf wordt geselecteerd, €486,- bedraagt. Hierbij wordt uitgegaan van een uurtarief van €54,- en een tijdsbesteding van 9 uur. Uitgaande van 195 onderzoeken in een jaar bedraagt dit €94.770,- waarbij niet van te voren in te schatten is bij welke beroepsuitoefenaars of bedrijven deze kosten zullen landen.

Tenslotte zullen de juridische beroepsgroepen gehoor moeten geven aan verzoeken van de toezichthouder. Hierbij is het voorstelbaar, gezien de huidige risico gebaseerde praktijk, dat de toezichthouders periodiek schriftelijk vragen stellen over de mate van naleving van sanctiemaatregelen door bedrijven of beroepsuitoefenaars. Ook het invullen en beantwoorden van zulke vragen brengen structurele kosten met zich die mede afhankelijk zijn van de aard en complexiteit van de activiteiten van het betreffende bedrijf of beroepsuitoefenaar. Gemiddeld genomen wordt uitgegaan van een bedrag van €162,- per jaar bij een uurtarief van €54,- en een tijdsbesteding van 3 uur.

¹⁶⁸ Het gaat om (kandidaat-)notarissen en toegevoegd notarissen, belastingadviseurs, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten, dan wel degene die anderszins zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig daarmee vergelijkbare activiteiten verricht, zoals administratiekantoren en bedrijfseconomisch adviseurs.

¹⁶⁹ Cijfers op basis van de jaarverslagen 2023 van Bureau Financieel toezicht en de Nederlandse Orde van Advocaten.

¹⁷⁰ Het gemiddeld uurloon is gebaseerd op het bruto uurloon voor hoogopgeleide kenniswerkers zoals opgenomen in bijlage 5 bij het Handboek meting regeldruk, versie d.d. 29 november 2023.

¹⁷¹ Inschatting op basis het jaarverslag van Bureau Financieel toezicht 2023 en het Jaarplan toezicht op de Advocatuur 2023. Het betreft hier verschillende type (deel)onderzoeken, waarbij er sprake is van een toezichtsbezoek of een schriftelijk onderzoek. Daarnaast zijn deze onderzoeken soms breder in reikwijdte waarbij ook wordt gekeken naar het gebruik van de derdengeldenrekening en de aanname contante betalingen.

6.3. Financiële gevolgen

Op dit moment kan uitsluitend een inschatting worden gegeven van de kosten voor het Centraal Meldpunt Sanctienaleving. De kosten voor het meldpunt worden tijdens de aanlooperperiode geschat op in totaal €2,2 miljoen, daarna (waarschijnlijk vanaf 2026) bedragen de jaarlijkse kosten naar verwachting €5,5 miljoen. Er is nog geen besluit genomen over een verdeelsleutel voor de desbetreffende departementen.

De overige financiële gevolgen zullen pas duidelijk in beeld gebracht kunnen worden nadat de resultaten van de uitvoeringstoetsen en de internetconsultatie bekend zijn. Dan deze paragraaf verder worden aangescherpt en aangevuld.

6.4. Gevolgen voor Caribisch Nederland

De Sanctiewet 1977 is bij gelegenheid van de herziening van de Koninkrijksverhoudingen op 10 oktober 2010 ook van toepassing verklaard op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, met uitzondering van de normen die gelden voor Sw-instellingen.¹⁷² Hiervoor is indertijd gekozen om op overeenkomstige wijze als in Europees Nederland uitvoering te kunnen geven aan internationale sancties. De toepassingsverklaring zou omzetting van resoluties van de VN-Veiligheidsraad, die voor het gehele Koninkrijk verplichtingen met zich brengen, voor de BES vereenvoudigen. Vanuit het oogpunt van eenheid van buitenlandsbeleid werd het daarbij als wenselijk gezien om GBVB-besluiten ook in de BES na te leven, ook al strekt het GBVB zich niet uit tot het Caribisch deel van het Koninkrijk.¹⁷³ Omdat de Wet op de economische delicten (WED) niet van toepassing is in Caribisch Nederland, bevat de Sanctiewet 1977 voor de BES een aantal bepalingen van strafrechtelijke aard.¹⁷⁴ Zo is bepaald dat voor de strafrechtelijke handhaving van sanctiemaatregelen op de BES bevoegd zijn de ambtenaren die op grond van het Wetboek van Strafvordering BES over algemene opsporingsbevoegdheden beschikken (zoals politieambtenaren, de officier van Justitie en de Procureur-Generaal).

De normen die gelden voor Sanctiewet-instellingen op grond van de Sanctiewet 1977 zijn als zodanig niet van toepassing op de BES. Op basis van sectorale wetgeving geldt een deel daarvan echter wél voor financiële sectorpartijen op de BES, dit vanwege de grote mate verwevenheid van de financiële sector van de openbare lichamen met Curaçao en Sint Maarten.¹⁷⁵ In het bijzonder geldt voor financiële ondernemingen op de BES momenteel ook al een sanctiemeldingsplicht bij De Nederlandsche Bank (DNB) op grond van de Wwft-BES.¹⁷⁶ Deze ziet op tegoeden die op grond van de sanctiewetgeving bevroren moeten worden. In het Europese deel van Nederland is deze materie geregeld in de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 op grond van de Sanctiewet 1977. Aangezien de bepaling met de desbetreffende grondslag in de Sanctiewet 1977 niet van kracht is in de openbare lichamen, is ervoor gekozen deze meldingsplicht te regelen in de Wwft-BES, zodat zowel de meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties als de sanctiewetmeldingsplicht voor financiële ondernemingen in een regeling gebundeld zijn.¹⁷⁷ Ook zijn de toezichtautoriteiten op grond van de Wet financiële markten BES (Wfm-BES) bevoegd tot intrekking van de vergunning als de vergunninghouder de bij of krachtens de Sanctiewet 1977 gestelde regels niet naleeft,¹⁷⁸ en is de verplichte naleving van de van de bij of krachtens de Sanctiewet 1977 met betrekking tot het financieel verkeer gestelde regels onderdeel van de verplichte integere bedrijfsuitoefening.¹⁷⁹ Op de naleving hiervan wordt toegezien door de AFM en DNB.

De regering stelt voor om de Wet internationale sanctiemaatregelen ook van toepassing te laten zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, met de bestaande uitzondering van de normen die gelden voor

¹⁷² Afdeling 7 Sanctiewet 1977.

¹⁷³ Kamerstukken II 2008/09, 31959, nr. 3, p. 31-32.

¹⁷⁴ Artikel 14b en artikel 14c Sanctiewet 1977. Zie uitgebreider: [Kamerstuk 31959, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

¹⁷⁵ [Kamerstuk 32785, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#), p. 2.

¹⁷⁶ Artikel 3.13 Wwft-BES.

¹⁷⁷ [Kamerstuk 32785, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#), p. 19-20.

¹⁷⁸ Artikel 2:14, onder f, van de Wet financiële markten BES (Wfm BES).

¹⁷⁹ Artikel 3:8, tweede lid, onder b, Wfm BES en artikel 3:13 Besluit financiële markten BES.

Sanctiewet-instellingen. Op dat onderwerp zullen de bestaande normen in de sectorale wetgeving van kracht blijven. Dit is in lijn met het uitgangspunt van 'comply or explain': alle Europees-Nederlandse beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende wetgeving en financiële gevolgen zijn van toepassing voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen.¹⁸⁰ Zodoende zijn de voorgestelde wijzigingen onverkort van toepassing voor marktpartijen op de BES. De op grond van de Sanctiewet 1977 bevoegde opsporingsambtenaren en toezichthouders blijven ook op grond van de nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen ter zake bevoegd.

7. Advies en consultatie

7.1 Preconsultatie

Het wetsvoorstel is in preconsultatie gegeven van 14 juli 2023 tot en met 25 augustus 2023.¹⁸¹ Het betrof een beleidsnota met een aantal eerste voorstellen, inclusief concrete vragen voor respondenten. Hierop zijn 20 reacties ontvangen, waarvan 19 openbare reacties. Daarnaast heeft van 21 tot en met 24 augustus 2023 de Week van de Modernisering van het Nederlandse Sanctiestelsel plaatsgevonden. Op uitnodiging van het ministerie van Buitenlandse Zaken kwamen verschillende experts en vertegenwoordigers van brancheorganisaties bij elkaar om te spreken over de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel en de voorstellen die daartoe al waren gepubliceerd tijdens de preconsultatie. De reacties op de preconsultatie en tijdens de Week van de Modernisering van het Nederlandse Sanctiestelsel waren zeer waardevol voor de verdere vormgeving van het wetsvoorstel.

In het preconsultatiedocument is aangegeven dat de regering voornemens is om bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken voor bepaalde sanctieschendingen, naast de bestaande mogelijkheden om strafrechtelijk te handhaven. Daarbij is vermeld dat daarvoor een, zo veel als mogelijk, flexibel systeem zal worden gehanteerd dat rekening houdt met toekomstige sanctieregels. De respondenten hebben aangegeven positief te staan tegenover het inregelen van bestuursrechtelijke handhaving, mits duidelijkheid bestaat over de specifieke regels. Eén respondent heeft gesuggereerd aansluiting te zoeken bij de regeling betreffende bestuursrechtelijke handhaving van naleving van de Wwft. Dit heeft de regering ter harte genomen. Daarnaast is in deze toelichting op verzoek van een andere respondent aandacht voor het voorstel voor een richtlijn van december 2022 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie.¹⁸²

Een aantal vragen in het preconsultatiedocument ging over het onderwerp beheer en bewind van langdurig bevroren tegoeden en economische middelen. Bijna alle respondenten geven aan positief te zijn over een dergelijk mechanisme. De respondenten hebben de behoefte geuit aan een uitgebreide toelichting op dit onderwerp, om zo eventuele onduidelijkheid in de praktijk zo veel als mogelijk weg te nemen. Dit zag met name ook op de mogelijke situaties waarin beheer en bewind ingesteld zou kunnen worden. De regering heeft geprobeerd daaraan tegemoet te komen. Ook zijn er als onderdeel van de preconsultaties een aantal voorstellen gedaan (zoals de beheer en bewind systematiek inzetten voor het eventueel gebruiken van bevroren tegoeden voor wederopbouw Oekraïne, evenals het helpen van Nederlandse entiteiten bij doorbreken van banden met gesanctioneerde partijen), waarvan de regering de voorkeur geeft hier Europese mogelijkheden en oplossingen voor te zoeken. Het is daarom geen specifiek onderdeel van dit wetsvoorstel.¹⁸³ Allertlaatst is door verschillende respondenten gewezen op de spanning tussen het stelsel van beheer en bewind en het eigendomsrecht. De regering heeft daar bijzondere aandacht voor gehad in dit wetsvoorstel.¹⁸⁴

¹⁸⁰ [file \(overheid.nl\)](#)

¹⁸¹ [Overheid.nl | Consultatie Preconsultatie Modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel \(internetconsultatie.nl\)](#)

¹⁸² Zie [EUR-Lex - 52021PC0420 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), [EUR-Lex - 52021PC0423 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) en [EUR-Lex - 52022PC0684 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹⁸³ Zie in het bijzonder hoofdstuk 3, paragraaf.

¹⁸⁴ Zie paragraaf 5.1.

Een ander punt van aandacht tijdens de preconsultatie betrof het centraliseren van informatie, in het bijzonder sanctiemeldingen. Vrijwel alle respondenten zien meerwaarde in een dergelijke centralisatie. De respondenten geven daarbij aan dat centralisering van meldingen kan leiden tot effectievere naleving. De regering komt hieraan tegemoet en introduceert met dit wetsvoorstel een Centraal Meldpunt Sanctienaleving.

Als laatste is in het preconsultatiedocument aangegeven dat de regering voornemens is om de aantekenbevoegdheden die reeds bestaat in het kader van de Ruslandsancties te verankeren en uit te breiden naar een groot aantal registers. De regering heeft daarbij expliciet gevraagd of aantekeningen in registers in de optiek van respondenten een geschikt middel zijn om de publieke kenbaarheid van sanctiemaatregelen te vergroten, en of de geïdentificeerde openbare registers daarvoor voldoende uitputtend zijn. De meeste respondenten hebben aangegeven dat deze aantekeningen bijdragen aan de openbare kenbaarheid van internationale sanctiemaatregelen. Er zijn geen aanvullende openbare registers gesuggereerd. Wel werd door een aantal respondenten aandacht gevraagd voor de kaders, randvoorwaarden en aanverwante ontwikkelingen. De regering heeft daar in de toelichting aandacht aan besteed.

7.2 Internetconsultatie

[na uitvoeringstoetsen en internetconsultatie]

7.3 Adviezen

[na uitvoeringstoetsen en internetconsultatie]

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Internationale sanctiemaatregelen

Evenals de huidige Sanctiewet 1977, is de Wet internationale sanctiemaatregelen een kaderwet die het mogelijk maakt om uitvoering te geven aan maatregelen die Nederland in internationaal verband is overeengekomen (verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel). Maatregelen die zijn opgenomen in verdragen, bindende besluiten of aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties, of internationale afspraken, die betrekking hebben tot de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid, de bevordering van de internationale rechtsorde of de bestrijding van terrorisme, kwalificeren als internationale sanctiemaatregelen en kunnen daarmee de grondslag vormen voor het stellen van uitvoeringsregels op grond van dit wetsvoorstel. Het begrip internationale sanctiemaatregelen is dan ook bepalend voor het toepassingsbereik van de Wet internationale sanctiemaatregelen.

Het begrip 'internationale sanctiemaatregelen' verwijst zowel naar de beperkende maatregelen die voortvloeien uit het betreffende verdrag, besluit, aanbeveling of afspraak, als naar maatregelen in het betreffende internationale instrument die betrekking hebben op de uitvoering daarvan. Voor de eerste categorie kan worden gedacht aan bevrozingsmaatregelen. Bij de laatste categorie kan worden gedacht aan maatregelen als meldingsplichten, die op zichzelf geen beperkende maatregelen betreffen, maar wel essentieel zijn voor een adequate uitvoering daarvan. Het begrip internationale sanctiemaatregelen is daarmee een overkoepelend begrip dat in beginsel verwijst naar alle maatregelen die in het betreffende internationale instrument zijn neergelegd.

Het gaat om maatregelen die betrekking hebben tot de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid, de bevordering van de internationale rechtsorde of de bestrijding van terrorisme.

De verwijzing naar handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid, sluit aan bij artikel 39 van het VN-handvest. Artikel 39 van het VN-handvest wijst op de bevoegdheid van de Veiligheidsraad tot het doen van aanbevelingen en het nemen van maatregelen tot handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid. Deze verwijzing sluit ook aan bij artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin de beginselen en doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zijn uiteengezet.

Het begrip internationale sanctiemaatregelen is in lijn met de doelstellingen zoals opgenomen in artikel 21, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waaronder:

- de bescherming van de waarden, fundamentele belangen en veiligheid van de EU;
- handhaving van de vrede;
- consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht;
- voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid.

Het begrip internationale sanctiemaatregelen omvat daarmee dus in ieder geval alle maatregelen in besluiten genomen op grond van artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en alle maatregelen in verordeningen genomen op grond van artikel 215 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

Ten slotte is de verwijzing naar de bestrijding van terrorisme als doelstelling in de Sanctiewet 1977 opgenomen na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten. Deze doelstelling wordt ook opgenomen in dit wetsvoorstel, omdat elke twijfel over de vraag of terrorismebestrijding de internationale rechtsorde aangaat moet worden voorkomen. Het geval kan zich namelijk voordoen dat een terroristische entiteit een overwegend lokaal actieradius heeft, maar haar activiteiten een zodanige impact hebben dat op haar internationale sancties van toepassing

zijn. Met andere woorden: het terrorisme zelf hoeft geen internationaal element te hebben, maar in internationaal verband moet tegen het desbetreffende terrorisme worden opgetreden om onder dit wetsvoorstel te vallen.

Sanctiebesluit en sanctieregeling

Met deze begrippen wordt verwezen naar respectievelijk algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die regels bevatten ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen. Deze algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen vinden hun grondslag in de artikelen 2.1.1 en 2.2.1 van dit wetsvoorstel. De begrippen verwijzen naar de instrumenten op zichzelf, en niet naar de maatregelen die daarin zijn opgenomen.

Sanctiemaatregelen

Het begrip sanctiemaatregelen verwijst naar internationale sanctiemaatregelen (zie de definitie van dat begrip) en de maatregelen die op grond van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel ter implementatie van de internationale sanctiemaatregelen in een sanctiebesluit of sanctieregeling worden neergelegd. Daarmee is het begrip sanctiemaatregelen een overkoepelend begrip dat in beginsel verwijst naar alle internationale sanctiemaatregelen en alle maatregelen die zijn opgenomen in sanctiebesluiten en sanctieregelingen.

Aanvullende begripsbepalingen in andere hoofdstukken

In hoofdstuk 5 en paragraaf 7.1.3 zijn aanvullende begripsbepalingen opgenomen. De betreffende begripsbepalingen worden in dat hoofdstuk en die paragraaf opgenomen in plaats van in artikel 1.1, omdat de toepassing van de betreffende begrippen op bepalingen die bij of krachtens de overige onderdelen van dit wetsvoorstel worden gesteld, niet in alle gevallen passend is.

Artikel 1.2 Openbare lichamen

Dit artikel regelt dat deze wet mede van toepassing is in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en dus voor het gehele grondgebied van Nederland geldt. Uitgezonderd zijn de artikelen uit hoofdstuk 4 en paragraaf 7.2, die respectievelijk zien op bedrijfsvoeringsvoorschriften voor instellingen en het toezicht op de naleving daarvan. Deze onderdelen, die met een tweede tranche worden toegevoegd aan de Wet internationale sanctiemaatregelen, zullen niet van toepassing zijn in de openbare lichamen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6.4 van het algemeen deel. Op een aantal (overige) onderdelen van dit wetsvoorstel is het daarnaast noodzakelijk om voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba andere regels te stellen dan voor het Europese deel van Nederland. Dit betreffen regels over de uitvoering van het toezicht en strafrechtelijke bepalingen, die noodzakelijk zijn omdat de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten niet van toepassing zijn in de openbare lichamen. Hoofdstuk 9 voorziet daarin.

Hoofdstuk 2. Uitvoering van internationale sanctiemaatregelen

Hoofdstuk 2 bevat grondslagen om regels te stellen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen. Daarbij is net als in de huidige Sanctiewet 1977 een onderscheid gemaakt tussen de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen die zijn neergelegd in juridisch bindende instrumenten, en internationale sanctiemaatregelen waarbij dat niet het geval is. De eerste categorie ziet op internationale sanctiemaatregelen uit verdragen en bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties (paragraaf 2.1). De vraag of een volkenrechtelijke organisatie bevoegd is tot het nemen van bindende besluiten vloeit in beginsel voort uit het oprichtingsverdrag van de betreffende organisatie. De tweede categorie betreft internationale sanctiemaatregelen uit aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken (paragraaf 2.2). Uit deze maatregelen vloeien voor de betrokken staten geen verplichtingen voort die juridisch bindend van aard zijn.

In de huidige praktijk is voor Nederland met name de eerste categorie van belang. Het merendeel van de sanctiemaatregelen vloeit voort uit bindende besluiten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, die in de regel worden overgenomen door de EU, en (autonome) sanctiemaatregelen van de EU, uitgevaardigd door de Raad in samenwerking met de Europese

Commissie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel.

§ 2.1 Uitvoering van verdragen en bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties

Artikel 2.1.1 Uitvoeringsregels

Dit artikel biedt een grondslag om regels te stellen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen uit verdragen en bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het artikel regelt dat de implementatie kan geschieden bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling. Daarbij is het gebruik van de ministeriële regeling geclausuleerd, in die zin dat dit instrument kan worden gebruikt als sprake is van spoed of beleidsarme implementatie.

Sinds de introductie van de mogelijkheid in de Sanctiewet 1977 om bindende internationale sanctiemaatregelen bij ministeriële regeling te kunnen implementeren,¹⁸⁵ heeft de implementatie van dergelijke sanctiemaatregelen uitsluitend langs die weg plaatsgevonden.¹⁸⁶ Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in deze praktijk. Het verplichtende karakter van deze internationale sanctiemaatregelen en de spoedeisendheid die daar doorgaans mee gepaard gaat, maken de ministeriële regeling tot het aangewezen instrument voor de implementatie. Het is essentieel dat Nederland onmiddellijk na de totstandkoming van de internationale sanctiemaatregelen adequaat en slagvaardig kan optreden, mede om anticipatie op de maatregelen te voorkomen.¹⁸⁷ Met een ministeriële regeling kan daarin worden voorzien.

Daarbij is van belang om in ogenschouw te blijven nemen dat in het algemeen terughoudendheid moet worden betracht met delegatie van regelgevende bevoegdheden aan een minister.¹⁸⁸ In de huidige Sanctiewet 1977 is het gebruik van dit instrument niet geclausuleerd. Er is – in geval van bindende internationale sanctiemaatregelen – een vrije keuze tussen implementatie bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Met het voorgestelde artikel 2.1.1 wordt de huidige praktijk gecodificeerd, in die zin dat de redenen die het gebruik van een ministeriële regeling rechtvaardigen worden neergelegd in de wet (tweede lid, onderdelen a en b). Deze redenen worden hierna nader toegelicht.

Implementatie bij ministeriële regeling is in de eerste plaats gerechtvaardigd omdat sprake is van voorschriften die met spoed moeten worden vastgesteld (onderdeel a). Dit is, zoals hiervoor ook aangegeven, in de huidige praktijk altijd het geval. De ervaring heeft tot nu toe ook laten zien dat wijzigingen in internationale sanctiemaatregelen elkaar snel kunnen opvolgen, waardoor het noodzakelijk is om de nationale regels frequent, en tevens ook wederom met spoed, te kunnen wijzigen.¹⁸⁹ Een rechtvaardiging voor implementatie bij ministeriële regeling kan in de tweede plaats worden gevonden in het gegeven dat de implementatie doorgaans beperkt is tot het stellen van regels die de Nederlandse wetgever weinig tot geen ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard. Deze grond wordt neergelegd in het tweede lid, onderdeel b. De meeste implementatieregelingen zijn op dit moment beperkt tot het regelen van de strafbaarstelling van overtredingen van de internationale sanctiemaatregelen¹⁹⁰ en het aanwijzen van bevoegde autoriteiten, bijvoorbeeld voor het ontvangen van meldingen of het verlenen van ontheffingen. Ook bij omzetting van internationale sanctiemaatregelen uit EU-raadsbesluiten is de beleidsruimte beperkt. Vanzelfsprekend kan op voorhand niet worden uitgesloten dat er internationale sanctiemaatregelen worden uitgevaardigd die veel beleidsruimte laten voor de noodzakelijke

¹⁸⁵ Wet van 13 april 2000 tot wijziging van de Sanctiewet 1977 en van de In- en uitvoerwet tot vereenvoudiging van de implementatie van internationale verplichtingen (Stb. 2000, nr. 196).

¹⁸⁶ Een overzicht van de op dit moment geldende ministeriële regelingen kan worden geraadpleegd via www.wetten.nl.

¹⁸⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving).

¹⁸⁸ Aanwijzing 2.24. Zie ook aanwijzing 9.8 inzake delegatie bij EU-implementatie.

¹⁸⁹ Zie ook Aanwijzing 2.24, eerste en tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁹⁰ In deze ministeriële regeling wordt neergelegd dat het verboden is te handelen in strijd met de betreffende artikelen uit de internationale sanctiemaatregel. Overtreding van deze verboden is strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten.

implementatie.¹⁹¹ De praktijk laat tot nu toe echter zien dat er vrijwel altijd sprake is van beleidsarme implementatie. De beleidskeuzes zijn dan al op het internationale niveau gemaakt.

Met de wettelijke verankering van deze gronden wordt nadrukkelijk geen wijziging van de huidige praktijk beoogd: het betreft een codificatie die de rechtszekerheid ten goede komt. Op basis van de huidige praktijk is de verwachting dat slechts in uitzonderlijke gevallen sprake zal zijn van situaties waarin het instrument van de algemene maatregel van bestuur moet worden ingezet.

Overwogen alternatief

Als alternatief is overwogen om in het wetsvoorstel te regelen dat de implementatie van bindende internationale sanctiemaatregelen altijd bij ministeriële regeling geschiedt en het gebruik van een algemene maatregel van bestuur dus categorisch uit te sluiten. Hier is niet voor gekozen, omdat niet kan worden uitgesloten dat een algemene maatregel van bestuur in een voorkomend geval wel het meest geëigende instrument zal zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een situatie waarin een bindende internationale sanctiemaatregel een ruimere implementatietermijn kent en er maatregelen getroffen moeten worden waarbij veel beleidsruimte geldt voor de (lid)staten. De regering kiest er daarom voor om implementatie bij algemene maatregel van bestuur open te houden en in de wet te verankeren in welke gevallen implementatie bij ministeriële regeling mogelijk is.

Onderdelen die niet zijn overgenomen uit de Sanctiewet 1977

In artikel 3 van de huidige Sanctiewet 1977 is een opsomming opgenomen van de onderwerpen die de implementatie van internationale sanctiemaatregelen kan betreffen (dit artikel heeft zowel betrekking op de uitvoering van bindende als niet-bindende internationale sanctiemaatregelen). Bij wijziging van de Sanctiewet 1977 uit 2000, heeft de wetgever ervoor gekozen om deze opsomming van zijn limitatieve karakter te ontdoen, om ook de implementatie van destijds nog niet voorziene sanctieverplichtingen mogelijk te maken.¹⁹² Als gevolg daarvan is de meerwaarde van deze bepaling beperkt, in die zin dat het niet meer biedt dan een indicatie van het soort maatregelen dat kan worden getroffen. Het regelgevende karakter ontbreekt. De regering kiest er daarom voor om geen gelijkkluidende bepaling over te nemen in dit wetsvoorstel.

Om gelijke redenen wordt artikel 4 van de huidige Sanctiewet 1977 niet overgenomen in dit wetsvoorstel. Dit artikel specificeert dat de te stellen uitvoeringsregels de toegang en het verblijf van vreemdelingen kunnen betreffen, voor zover nodig in afwijking van de genoemde artikelen uit de Vreemdelingenwet 2000. Met de voornoemde wijziging van de Sanctiewet 1977 uit 2000, heeft ook deze bepaling aan betekenis ingeboet, omdat de implementatie sindsdien alle voorschriften kunnen betreffen die vereist zijn om te voldoen aan de betreffende internationale sanctiemaatregelen. Het is daarom niet nodig om voor de Vreemdelingenwet 2000 apart te specificeren van welke bepalingen kan worden afgeweken.

Inhoud van ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur

Over de inhoud van de op grond van artikel 2.1.1 tot stand te komen ministeriële regelingen en, in voorkomend geval, algemene maatregelen van bestuur, kan het volgende worden vermeld. Nederland heeft tot nu toe met name te maken met internationale sanctiemaatregelen vanuit de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, die in de regel worden overgenomen door de EU, en (autonome) sanctiemaatregelen vanuit de Europese Unie. De inhoud van de ministeriële regelingen die uitvoering geven aan deze maatregelen kunnen op hoofdlijnen als volgt worden samengevat, waarbij uitgegaan is van de huidige praktijk.

¹⁹¹ De omstandigheid dat een sanctiemaatregel is opgenomen in een verdrag of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, en aldus een verplichtend karakter heeft, betekent niet dat er geen sprake is van beleidsruimte.

¹⁹² Wet van 13 april 2000 tot wijziging van de Sanctiewet 1977 en van de In- en uitvoerwet tot vereenvoudiging van de implementatie van internationale verplichtingen (Stb. 2000, nr. 196). Zie voor een toelichting op de betreffende wijziging van artikel 3: Kamerstukken II 1999/2000, 26872, nr. 3, p. 2.

- Voor zover internationale sanctiemaatregelen zijn neergelegd in een EU-verordening hoeven deze niet omgezet te worden in Nederlandse regelgeving. Europese verordeningen hebben rechtstreekse werking in EU-lidstaten en zijn voor eenieder verbindend. Bij implementatie van internationale sanctiemaatregelen uit een EU-verordening kan doorgaans worden volstaan met bepalingen die voorzien in de strafbaarstelling van overtredingen van de daarvoor in aanmerking komende bepalingen van die verordening¹⁹³ en de aanwijzing van bevoegde autoriteiten, bijvoorbeeld voor het verlenen van vergunningen of ontheffingen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is de verwachting dat in aanvulling hierop in de implementatieregeling zal worden voorzien in de aanwijzing van sanctiemaatregelen die bestuursrechtelijk gehandhaafd kunnen worden (hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel) en, voor zover daar aanleiding toe is, het stellen van nadere regels over gegevensverwerking (hoofdstuk 8 van dit wetsvoorstel).
- Voor internationale sanctiemaatregelen die uitsluitend zijn neergelegd in een EU-Raadsbesluit, en niet in een EU-verordening, is het nodig om deze volledig om te zetten in nationale regelgeving, in die zin dat de inhoud als het ware wordt overgeschreven in nationale regelgeving. Het gaat hierbij in de huidige praktijk bijvoorbeeld om wapenembargo's.

§ 2.2 Uitvoering van aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties en internationale afspraken

Artikel 2.2.1 Uitvoeringsregels

Dit artikel bevat een grondslag om regels te stellen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen uit aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken. Het onderscheid met de internationale sanctiemaatregelen uit artikel 2.1.1, is dat de betrokken staten vanuit juridisch oogpunt niet gebonden zijn om uitvoering te geven aan de maatregelen. Vanwege het juridisch niet-bindende karakter, is het van belang dat de wijze waarop door het vaststellen van nationale regelgeving uitvoering wordt gegeven aan deze maatregelen, met voldoende waarborgen wordt omkleed.

De eerste waarborg is gelegen in het voorschrift dat de uitvoering van deze categorie sanctiemaatregelen geschiedt bij algemene maatregel van bestuur, en aldus op een hoger niveau van regelgeving dan de praktijk is bij de uitvoering van bindende sanctiemaatregelen. De mogelijkheid uit de huidige Sanctiewet 1977 om in geval van "gewichtige redenen" een ministeriële regeling vast te stellen, die vervolgens binnen tien maanden moet worden vervangen door een algemene maatregel van bestuur, wordt niet opgenomen in dit wetsvoorstel.¹⁹⁴ De regering hecht eraan dat de uitvoering van aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties en internationale afspraken in Nederlands recht met stevige waarborgen wordt omkleed. Het instrument van de ministeriële regeling acht de regering daar niet passend bij. Een tweede waarborg is gelegen in de parlementaire betrokkenheid bij de algemene maatregel van bestuur. Dit is uitgewerkt in artikel 2.2.2. Een derde waarborg is tot slot gelegen in een beperking van de werkingsduur van een dergelijke algemene maatregel van bestuur. Dit is uitgewerkt in artikel 2.2.3. Met deze waarborgen wordt grotendeels aangesloten bij de waarborgen die ook op basis van de huidige Sanctiewet 1977 gelden voor de uitvoering van deze categorie internationale sanctiemaatregelen.

Artikel 2.2.2 Parlementaire betrokkenheid

In dit artikel is voorzien in parlementaire betrokkenheid bij een algemene maatregel van bestuur die uitvoering geeft aan niet-bindende internationale sanctiemaatregelen. De keuze voor een vorm van parlementaire betrokkenheid houdt verband met de aard van niet-bindende sanctiemaatregelen. Na de totstandkoming van sanctiemaatregelen die zijn opgenomen in aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken is immers nog ruimte voor een nationale

¹⁹³ In de ministeriële regeling wordt neergelegd dat het verboden is te handelen in strijd met de betreffende artikelen uit de internationale sanctiemaatregel. Overtreding van deze verboden is vervolgens strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten.

¹⁹⁴ Artikel 7 van de Sanctiewet 1977.

afweging over de invulling van de aanbeveling of afspraak. Met de voorgestelde regeling wordt zeker gesteld dat het parlement zich kan uitspreken over de keuze van de regering om uitvoering te geven aan de betreffende internationale aanbeveling of afspraak en de wijze waarop de regering dat beoogt te doen

Artikel 2.2.2 regelt dat een algemene maatregel van bestuur waarin regels zijn neergelegd ter uitvoering van aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken, gedurende een termijn van vier weken worden voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal. Binnen die termijn kan een van beide Kamers, of ten minste een vijfde deel van de leden van een van de Kamers, eisen dat het onderwerp wordt geregeld bij wet. In dat geval wordt zo spoedig als mogelijk een daartoe strekkend voorstel van wet ingediend. In de huidige Sanctiewet 1977 is in artikel 6, tweede lid, een vergelijkbare regeling opgenomen voor de parlementaire betrokkenheid bij niet-bindende sanctiemaatregelen, zij het dat het voorstel van wet dat door (een deel van) het parlement kan worden verzocht, volgens die regeling is beperkt tot bekrachtiging van de algemene maatregel van bestuur.

Als het voorstel van wet wordt ingetrokken of niet wordt aangenomen, schrijft het tweede lid voor dat de algemene maatregel van bestuur door de regering wordt ingetrokken. Als het voorstel van wet wordt aangenomen, zal de uitvoering van de betreffende internationale sanctiemaatregelen zijn geregeld in de wet. De algemene maatregel van bestuur is dan niet langer nodig. Het derde lid voorziet erin dat de vastgestelde algemene maatregel van bestuur in een dergelijk geval van rechtswege vervalt.

De overlegging van de algemene maatregel van bestuur aan de Kamers geschiedt na de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur. Het is aan de regering om het moment van inwerkingtreding te bepalen. Dit betekent dat de voorschriften in werking kunnen treden voordat het parlement zich erover heeft uitgesproken. Dit kan wenselijk zijn met het oog op het zoveel mogelijk voorkomen van anticiperende maatregelen. Dat kan een reden zijn voor de regering om te voorzien in onmiddellijke inwerkingtreding. Het is aan de regering om daar een afgewogen keuze in te maken, daarbij rekenschap gevend van de mogelijkheid dat het parlement binnen de vierwekentermijn kan bepalen dat zij het onderwerp bij wet geregeld wenst te zien en het wetsvoorstel vervolgens verworpen kan worden, waardoor de in werking getreden maatregelen slechts gedurende een korte periode gelding hebben gehad.

Onderdelen die niet zijn overgenomen uit de Sanctiewet 1977

Op grond van artikel 6, eerste lid, van de huidige Sanctiewet 1977 kan een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen niet eerder in werking treden dan twee maanden na publicatie. Dit voorschrift is in de Sanctiewet 1977 opgenomen om ruimte te geven aan de in het huidige artikel 6, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 neergelegde parlementaire betrokkenheid bij algemene maatregelen van bestuur (zij het dat de termijnen uit deze twee bepalingen abusievelijk uiteenlopen).¹⁹⁵ Als echter naar het oordeel van de minister vanwege een gewichtige redenen een onmiddellijke voorziening vereist is, kan met de vaststelling van een ministeriële regeling alsnog worden geregeld dat de maatregelen direct, en dus niet pas na twee maanden gaan gelden (artikel 7). Met dit wetsvoorstel komt de mogelijkheid tot het gebruik van een ministeriële regeling bij niet-bindende sanctiemaatregelen te vervallen. In plaats daarvan wordt voorgeschreven dat de uitvoering van niet-bindende internationale sanctiemaatregelen altijd bij

¹⁹⁵ Zie voor de motivering van de tweemaandentermijn: Kamerstukken II 1976/77, 14006, nr. 6, p. 2. Bij een daaropvolgende aanpassing van de termijn aangaande de parlementaire betrokkenheid, bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Sanctiewet 1977, van twee maanden naar een maand, is de tweemaandentermijn voor de vertraagde inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur abusievelijk niet dienovereenkomstig aangepast. Zie: Handelingen II 6 oktober 1977, p. 112-113. Voor algemene maatregelen van bestuur die uitvoering geven aan *bindende* internationale sanctiemaatregelen, is de parlementaire betrokkenheid komen te vervallen bij een eerdere wijziging van de Sanctiewet 1977 (Stb. 2000, 196). Als gevolg daarvan heeft de uitgestelde inwerkingtreding voor deze algemene maatregelen van bestuur sindsdien al geen meerwaarde meer. Voor *niet-bindende* internationale sanctiemaatregelen is deze uitgestelde termijn op dit moment nog wel van betekenis.

algemene maatregel van bestuur geschiedt. Als het wenselijk is dat de maatregelen direct gaan gelden, bijvoorbeeld om anticiperend handelen zoveel mogelijk te voorkomen, dan kan de regering daarvoor kiezen, in de wetenschap dat de geldingsduur van de maatregelen van korte duur zal zijn als het parlement er vervolgens niet mee instemt. Dit betekent dat zowel op grond van de Sanctiewet 1977, als op grond van de voorgestelde bepalingen uit dit wetsvoorstel, voorzien kan worden in een spoedige gelding van de maatregelen, zij het op een andere wijze.

Artikel 2.2.3 Werkingsduur algemene maatregel van bestuur

Dit artikel regelt dat een algemene maatregel van bestuur waarmee uitvoering wordt gegeven aan niet-bindende internationale sanctiemaatregelen, uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van het besluit vervalt. Op deze wijze wordt verzekerd dat binnen deze termijn een herbeoordeling plaatsvindt van de noodzaak om uitvoering te geven aan de betreffende niet-bindende internationale sanctiemaatregelen en ook het parlement zich daarover kan uitspreken.

Het voorgestelde artikel komt op hoofdlijnen overeen met artikel 6, vierde lid, van de huidige Sanctiewet 1977. Op grond van dat artikel vervalt een algemene maatregel van bestuur die uitvoering geeft aan niet-bindende internationale sanctiemaatregelen drie jaar na inwerkingtreding van het besluit, tenzij bij nadere wet anders wordt bepaald. Deze bepaling is in de Sanctiewet 1977 opgenomen om de Staten-Generaal de gelegenheid te geven zich over de inhoud van het besluit uit te spreken als er aanleiding bestaat deze langer dan drie jaar toe te passen.¹⁹⁶ Met het voorgestelde artikel 2.2.3 wordt de vervaltermijn van drie jaren overgenomen. Daarbij wordt eveneens verzekerd dat het parlement zich kan uitspreken over een eventuele verlenging van de maatregelen, zij het dat dit geschiedt volgens de procedure uit artikel 2.2.2, en dus geen nadere wet vereist wordt.

Het kan wenselijk zijn dat de algemene maatregel van bestuur op een eerder tijdstip dan drie jaar na inwerkingtreding vervalt, bijvoorbeeld als de regering, al dan niet na overleg in internationaal verband, vaststelt dat er geen noodzaak meer toe is. Het artikel regelt dat de Minister van Buitenlandse Zaken dan een vervaldatum kan vaststellen. Voor deze constructie is gekozen omdat het tijdstip waarop het besluit moet vervallen niet op voorhand kan worden vastgesteld.¹⁹⁷

Als de regering het wenselijk acht dat het besluit na een termijn van drie jaar na inwerkingtreding in stand blijft, zal zij tijdig een nieuwe algemene maatregel van bestuur moeten vaststellen. Deze algemene maatregel van bestuur kan inhoudelijk van aard zijn, maar kan zich ook beperken tot een verlenging van de werkingsduur van het te verlengen besluit. In beide gevallen zal het parlement op grond van artikel 2.2.2 opnieuw in staat worden gesteld om zich uit te spreken over de wenselijkheid en inhoud van de (te verlengen) maatregelen.

Hoofdstuk 3. Taken en bevoegdheden centraal meldpunt sanctienaleving

Notitie

De inhoud van dit hoofdstuk is mede afhankelijk van de besluitvorming die naar verwachting op korte termijn plaatsvindt over het centraal meldpunt sanctienaleving. De inhoud zal waar nodig conform de besluitvorming worden aangepast.

§ 3.1 Centraal meldpunt sanctienaleving

Artikel 3.1.1 Aanwijzing en taken centraal meldpunt sanctienaleving

Het eerste lid regelt dat het centraal meldpunt sanctienaleving bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangewezen.

¹⁹⁶ Kamerstukken II 1975/76, 14006, nrs. 1-3, p. 9.

¹⁹⁷ Zie: Aanwijzing 5.71, eerste lid, onder B, met toelichting, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Op grond van artikel 6, vierde lid, van de Sanctiewet 1977 kan het besluit alleen worden ingetrokken bij algemene maatregel van bestuur.

In het tweede lid zijn de taken van het centraal meldpunt sanctienaleving opgenomen. In het tweede lid, onderdelen a en b, is de taak neergelegd voor het meldpunt om meldingen in ontvangst te nemen, de melder een ontvangstbevestiging te sturen en de gemelde informatie te controleren.

In het tweede lid, onderdeel c, is de hoofdtak van het centraal meldpunt sanctienaleving opgenomen, namelijk het verzamelen, registreren, bewerken en analyseren van de gegevens die het verkrijgt teneinde te bezien of deze gegevens van belang kunnen zijn voor de uitvoering van sanctiemaatregelen en sanctieontwikkeling. Bij deze gegevens gaat het om meldingen door degenen op wie de meldingsplicht van toepassing is als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid.

Een andere taak van het centraal meldpunt sanctienaleving is om voorlichting te geven over de invulling van de meldingsplicht aan degenen die op grond van een sanctiemaatregel onder de meldingsplicht vallen (tweede lid, onderdeel d).

In het tweede lid, onderdeel e, is de taak opgenomen dat het centraal meldpunt sanctienaleving een actueel overzicht beheert van de ontvangen meldingen en een totaaloverzicht van bevroren tegoeden en economische middelen. Om het overzicht actueel te kunnen houden is het noodzakelijk dat, naast het melden van tegoeden en economische middelen die zijn bevroren, er ook een melding wordt gedaan als de betreffende tegoeden en economische middelen niet langer bevroren zijn. Daarnaast is het noodzakelijk dat de bevoegde autoriteiten informatie over ontheffingen delen met het centraal meldpunt sanctienaleving. Wanneer in een Europese sanctieverordening niet is bepaald dat deze informatie moet worden gedeeld met de Europese Commissie is het centraal meldpunt op grond hiervan bevoegd om die overzichten desgevraagd te delen met de Europese Commissie.

In het tweede lid, onderdeel f, is een periodieke rapportageplicht opgenomen over de taakuitoefening van het centraal meldpunt sanctienaleving. Het verslag moet in ieder geval algemene cijfers bevatten over de meldingen en vermelden tot welke resultaten de meldingen hebben geleid. Het verslag wordt aangeboden aan de Minister van PM.

Voor wat betreft de bevoegdheid van het centraal meldpunt sanctienaleving om gegevens aan de bevoegde autoriteiten te verstrekken over het meldgedrag van degenen die onder de meldingsplicht vallen, wordt verwezen naar hoofdstuk 8 waarin de bevoegdheden tot gegevensverstrekking zijn opgenomen.

§ 3.2 Meldingsplicht

Artikel 3.2.1 Meldingsplicht

In het eerste lid wordt geregeld dat alle soorten bestaande en nieuwe meldingsplichten die in een verdrag of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie worden opgenomen bij het centraal meldpunt sanctienaleving moeten worden gedaan. Een voorbeeld van zo'n meldingsplicht is opgenomen in artikel 9, tweede lid, van Verordening (EU) nr. 269/2014 waarin is bepaald dat het voor personen en entiteiten op de sanctielijst verplicht is om de onder de jurisdictie van een lidstaat vallende tegoeden en economische middelen te melden. Ook meldingsplichten die bij of krachtens deze wet worden opgenomen, moeten bij het centraal meldpunt sanctienaleving worden gedaan.

De hoofdregel is dus dat meldingen bij het centraal meldpunt moeten worden gedaan tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald. Dit betekent dat de mogelijkheid bestaat om bepaalde meldingsplichten bij een ander meldpunt te beleggen, omdat dat meldpunt beter geschikt is voor het ontvangen van die meldingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor meldingen over import en export die zullen blijven binnenkomen bij de Centrale Dienst In- en Uitvoer van de Douane.

Het eerste lid biedt dus de grondslag om meldingen te doen bij het centraal meldpunt sanctienaleving. Ervan uitgaande dat een verdrag of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie bepaalt welke gegevens bij een melding moeten worden aangeleverd, is ervoor gekozen om dit niet nader uit te werken in het eerste lid en alleen te bepalen dat de benodigde gegevens moeten worden aangeleverd.

Als het nodig is voor een goede uitvoering van het eerste lid, biedt het tweede lid de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de te verstrekken

gegevens. Dit onderdeel biedt ook de mogelijkheid om deze regels te stellen als er bij of krachtens deze wet een meldingsplicht is opgelegd.

Artikel 3.2.2 Doorbreking geheimhouding

Dit artikel regelt de verhouding tussen de geheimhoudingsplicht voor advocaten en notarissen en de meldingsplicht op grond van artikel 3.2.1. Advocaten en notarissen vallen onder de reikwijdte van afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 die met dit wetsvoorstel wordt gewijzigd, voor zover zij de in artikel 10, tweede lid, onderdeel s respectievelijk onderdeel p, van de Sanctiewet 1977, bedoelde werkzaamheden verrichten. In artikel 10, tweede lid, van de Sanctiewet 1977, is daarnaast een uitzondering neergelegd, die ertoe strekt dat advocaten en notarissen niet onder de reikwijdte van afdeling 5 van die wet vallen voor zover zij bepaalde werkzaamheden verrichten voor een client, waaronder werkzaamheden betreffende de bepaling van de rechtspositie van de client.

Als een advocaat of notaris werkzaamheden verricht als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdeel r respectievelijk onderdeel p, van de Sanctiewet 1977 en de uitzondering van het tweede lid, niet van toepassing is, dan geldt de meldingsplicht uit de artikel 3.2.1 onverkort. Het voorgestelde artikel 3.2.2 regelt ten behoeve van deze meldingsplicht een doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor advocaten in artikel 11a van de Advocatenwet en voor notarissen in artikel 22 van de Wet op het notarisambt. Het regelt dat de advocaat of notaris in afwijking van zijn geheimhoudingsplicht de voor de melding benodigde informatie moet verstrekken aan het centraal meldpunt sanctienaleving. Ook regelt dit artikel dat het centraal meldpunt sanctienaleving, voor de uitvoering van zijn taak, gegevens kan opvragen bij een advocaat of notaris als het centraal meldpunt van oordeel is dat de betreffende advocaat of notaris beschikt over gegevens die relevant zijn voor het analyseren van de gegevens die het centraal meldpunt verkrijgt naar aanleiding van een melding.

§ 3.3 Gegevensverwerking

Artikel 3.3.1 Verwerking van gegevens door het centraal meldpunt sanctienaleving

Het centraal meldpunt sanctienaleving verwerkt voor zijn taken gegevens, waaronder persoonsgegevens. Bij de verwerking van persoonsgegevens kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het beheren van een actueel overzicht van bevroren tegoeden en economische middelen en verleende ontheffingen en het gebruik van persoonsgegevens bij het onderzoek van ontvangen meldingen.

Artikel 3.3.2 Verstrekking gegevens aan het centraal meldpunt sanctienaleving

Het eerste lid voorziet in de mogelijkheid voor het centraal meldpunt sanctienaleving om nadere gegevens op te vragen, naar aanleiding van een ontvangen melding. Het meldpunt kan deze gegevens opvragen bij degene die de melding heeft gedaan. Ook heeft het meldpunt de bevoegdheid om naar aanleiding van een melding gegevens op te vragen bij een instelling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 die naar het oordeel van het centraal meldpunt beschikt over gegevens die relevant zijn voor het analyseren van de gegevens die door de melder zijn verstrekt.

Op grond van het tweede lid is de melder aan wie de gegevens worden gevraagd verplicht om deze te verstrekken. Hij moet deze gegevens direct in schriftelijke vorm verstrekken of mondeling als er sprake is van een spoedeisend geval.

Hoofdstuk 4. Bepalingen betreffende de bedrijfsprocessen van instellingen en het melden door instellingen

Dit hoofdstuk zal met een tweede tranche worden toegevoegd aan de nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen en wordt daarom aangeduid als gereserveerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.8 van het algemeen deel.

Hoofdstuk 5. Bepalingen over de continuïteit en afwikkeling van ondernemingen

Artikel 5.1 Begripsbepalingen

Deze bepaling bevat een aantal definities die nodig zijn om zowel de werking van de in hoofdstuk 5 geregelde bevoegdheden te kunnen begrijpen in verhouding tot de Wet op het financieel toezicht en de Wet toezicht trustkantoren 2018 en de bevoegdheden van de financiële toezichthouders en de Europese Centrale Bank zoals voorzien in artikel 5.6 van dit wetsvoorstel. De definities van "verordening banktoezicht", "verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme" en "verordening herstel en afwikkeling centrale tegenpartijen" verwijzen naar de relevante EU wetgevingsinstrumenten waar de bevoegdheden zijn voorzien voor de toezichthouders op de financiële markten.

Het begrip onderneming zoals opgenomen in deze definitiebepaling sluit aan bij het ondernemingsbegrip zoals dat in Europese regelgeving wordt uitgelegd. Als een onderneming in de zin van artikel 101, eerste lid, van het VWEU, wordt gezien elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.¹⁹⁸ Een economische activiteit bestaat uit het leveren van goederen of diensten op een bepaalde markt.¹⁹⁹ Deze definitie is in lijn met het ondernemingsbegrip dat in Nederland wordt gebruikt in het kader van onder meer de Mededingingswet en subsidieregelgeving.

De definitie van opdracht beoogt duidelijk te maken dat het niet gaat om een overheidsopdracht als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012, maar gezien moet worden als een instructie die door de aangewezen persoon wordt gegeven aan het bestuur of sleutelfunctionarissen van een onderneming. Deze opdrachten zijn dwingend en moeten opgevolgd worden (zie bijvoorbeeld artikel 5.3, eerste lid, van dit wetsvoorstel) en doorbreken op deelaspecten daarmee de bevoegdheid van het bestuur om de strategie en het beleid van de onderneming te voeren.

Artikel 5.2 Ambtshalve aanwijzing van een stille bewindvoerder

De bevoegdheid vastgelegd in artikel 5.2 is erop gericht de minister die het aangaat de mogelijkheid te bieden om mogelijke ernstige negatieve maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten te beperken als door de toepassing van een sanctiemaatregel de financiële stabiliteit of continuïteit van de getroffen onderneming in gevaar komt waardoor deze negatieve effecten kunnen optreden. De bevoegdheid zoals bepaald in het eerste lid is dubbel geclausuleerd en kan pas worden uitgeoefend als 1) de financiële stabiliteit of continuïteit van de onderneming in het geding is en 2) en vervolgens dat weer mogelijke ernstige negatieve maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten voor de Nederlandse samenleving met zich mee kan brengen. De bevoegdheid is enkel van toepassing op in Nederland gevestigde ondernemingen, waaronder ondernemingen gevestigd op de BES²⁰⁰, en dus niet op ondernemingen gevestigd in andere landen van het Koninkrijk.

De minister die het aangaat kan een persoon aanwijzen die feitelijk de rol gaat vervullen van een "stille" bewindvoerder. De minister wijst daarbij overeenkomstig het tweede lid alleen personen aan met kennis en ervaring op het gebied van het beheren, herstructureren van of afwickelen van ondernemingen. De groep personen waaruit geselecteerd zal worden, kan in veel gevallen samenvallen met de groep aan personen en kantoren die worden ingeschakeld als herstructureringsdeskundige in het kader van de Wet Homologatie Onderhands Akkoord, of als bewindvoerder bij surséance van betaling of als curator bij een faillissement. In voorkomend geval zal ook buiten deze groep een persoon kunnen worden aangewezen als er sprake is van een zeer specialistische onderneming waarvoor bijzondere kennis is vereist. Het is zelfs mogelijk dat de minister die het aangaat voor de desbetreffende onderneming meerdere personen aanwijst. De kosten verbonden aan de inschakeling van deze aangewezen persoon komen voor rekening van de rijksbegroting, omdat met deze inschakeling een publiek belang wordt gediend.

Het derde lid van artikel 5.2 maakt, in samenhang met artikel 5.3, duidelijk dat de opdrachten die de aangewezen persoon kan uitvaardigen moeten voldoen aan de doelbinding neergelegd in het

¹⁹⁸ HvJ 23 april 1991, C-41/90, punt 21, Höfner en Elser.

¹⁹⁹ HvJ 16 juni 1987, C- 118/85, punt 7, Commissie v. Italië.

²⁰⁰ Zie artikel 1 van de Sanctieregeling BES en de artikelen 1.2 en 9.1 van dit wetsvoorstel.

derde lid: de opdrachten moeten gericht zijn op enerzijds het waarborgen van de effectiviteit van de naleving van sanctiemaatregelen en anderzijds het beperken van de mogelijke negatieve maatschappelijke effecten en anderzijds het streven naar de financiële stabiliteit of continuïteit van de onderneming of zorgvuldige afwikkeling ervan. Hiermee wordt kleur gegeven aan wat de aard en het doel van deze opdrachten moet zijn, waarbij het (deel)belang van de onderneming niet losstaat van het maatschappelijk belang.

Het vierde lid, voorziet in een eindigheid van de aanwijzing. Deze wordt door de minister die het aangaat ingetrokken wanneer de noodzaak van de aanwijzing is komen te vervallen. De intrekking vindt in ieder geval plaats als de verplichting uit hoofde van een sanctiemaatregel niet meer van toepassing is op de onderneming. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de aandelen in de onderneming verkocht zijn waardoor de band met een gesanctioneerde natuurlijke persoon niet langer aanwezig is. Ook kan hier sprake van zijn als de betrokken onderneming bijvoorbeeld een herijking van de activiteiten heeft gerealiseerd waardoor alle activiteiten in een land waarvoor sanctiemaatregelen zijn ingesteld zijn beëindigd.

Het besluit tot de aanwijzing door de minister wordt door middel van plaatsing in de Staatscourant openbaar gemaakt overeenkomstig het vijfde lid. Daarmee heeft het besluit ook externe kenbaarheid en werking en is inschrijving van de aangewezen persoon in het Handelsregister niet nodig. De bevoegdheden van de aangewezen persoon zijn vastgelegd in dit wetsvoorstel en niet afhankelijk van de inschrijving in het Handelsregister. De aangewezen persoon is zelf geen bestuurder, maar een persoon aangesteld krachtens publiekrecht met een wettelijke taak die geconcretiseerd is door het aanwijzingsbesluit en de eventueel daaraan verbonden voorschriften (vergelijk artikel 5.2, eerste lid, laatste zin).

Artikel 5.3 Regels over opdrachten van de stille bewindvoerder

Dit artikel regelt de verhouding tussen enerzijds de onderneming, de bestuurders, commissarissen, feitelijke leidinggevendenden en andere werknemers en de aangewezen persoon.

Oogmerk van de bevoegdheid neergelegd in artikel 5.2 is de effectiviteit van de sanctiemaatregel veilig te stellen, terwijl de negatieve maatschappelijke effecten worden geminimaliseerd door de continuïteit van de betrokken onderneming te waarborgen of de beëindiging en afwikkeling van de betrokken onderneming zorgvuldig te laten plaatsvinden. In beginsel bemoeit de aangewezen persoon zich dus niet met de dagelijkse gang van zaken van de doelonderneming en grijpt hij alleen in via gerichte opdrachten, als er (rechts)handelingen worden verricht die – in het licht van de geldende sanctiemaatregelen – leiden tot negatieve maatschappelijke effecten, omdat de financiële stabiliteit en de continuïteit van de betrokken onderneming in het geding is. Ook kan de aangewezen persoon opdrachten verstrekken om de hierboven geschetste “firewall” te realiseren of de onderneming tot herstructurering over te laten gaan of tot een ordentelijke afwikkeling. De opdrachten kunnen er dus toe strekken dat bijvoorbeeld een bestuurder wordt verplicht bepaalde feitelijke handelingen of rechtshandelingen te verrichten of zich juist daarvan moet onthouden. Het middel is het aanstellen van één of meer personen die dergelijke bindende opdrachten kunnen verstrekken aan bestuurders, commissarissen, feitelijk leidinggevendenden en andere werknemers van de betrokken onderneming. Zij zijn verplicht alle informatie en medewerking te verstrekken aan een aangewezen persoon (zie het eerste lid van artikel 5.3).

Dat betekent dat in beginsel het bestuur, de raad van commissarissen en sleutelfunctionarissen onverminderd hun rol kunnen vervullen zoals in het Nederlandse ondernemingsrecht is voorzien, binnen de grenzen die de opdrachten van de aangewezen persoon stelt. Er is daarbij voorzien in een bescherming van bestuurders, commissarissen, feitelijk leidinggevendenden en andere werknemers van de betrokken onderneming tegen aansprakelijkheid als zij de opdrachten van een aangewezen persoon opvolgen. Ze zijn wettelijk daartoe verplicht zelfs als wettelijk, statutair of contractueel een voorafgaande instemming van de houders van aandelen nodig zou zijn (zie artikel 5.3, tweede lid). Hoewel de publiekrechtelijke medewerkingsverplichting al uit het eerste lid van artikel 5.3 voortvloeit, is mede op grond van ontvangen reacties vanuit de juridische adviseurs van het bedrijfsleven op de pre-consultatie gekozen om doorbreking van deze instemmingsverplichting te

regelen. Daarmee wordt voorkomen dat bestuurders en commissarissen in juridische procedures verzeild raken, omdat zij aan de wettelijke verplichtingen krachtens deze wet voldoen.

Om de effectiviteit van de medewerkingsverplichting neergelegd in het eerste en tweede lid van artikel 5.3 veilig te stellen, is met artikel 5.3, derde lid, voorzien in de vernietigbaarheid van rechtshandelingen in strijd met de opdrachten van de aangewezen persoon. Zijn in strijd met een opdracht van de aangewezen persoon rechtshandelingen gedaan, dan kunnen zowel de aangewezen persoon zelf als de minister deze rechtshandelingen laten vernietigen. Hiervoor gelden de regels van het burgerlijk (proces)recht.

Voor zover er bezwaren bestaan tegen de opdrachten en het bestuur bijvoorbeeld van oordeel is dat een opdracht niet in het belang van de betrokken onderneming is, staat tegen opdrachten van een aangewezen persoon administratief beroep open bij de minister (zie artikel 5.3, vierde lid). Hiermee komt tot uitdrukking dat de aangewezen persoon een bestuursorgaan is en dat een door deze persoon verstrekte opdracht een beschikking in de zin van de Awb is, waartegen rechtsbescherming open staat. De keuze voor administratief beroep als eerste stap in het kader van rechtsbescherming hangt samen met de aanwijzing die de minister doet van de aangewezen persoon: door middel van administratief beroep wordt een vorm van toezicht op het handelen van de aangewezen persoon gerealiseerd. De aangewezen persoon fungeert immers als "voortgeschoven bestuursorgaan" dat binnen de onderneming op operationeel niveau aanwijzingen kan geven om de belangen die de minister heeft geïdentificeerd te borgen en de negatieve maatschappelijke effecten die de minister onacceptabel vond te mitigeren. Het is dan ook voor de hand liggend dat als eerste de minister die de aangewezen persoon heeft aangewezen in individuele gevallen kan corrigeren.

Tot slot is in artikel 5.3, vijfde lid, voorzien in een maatregel die de effectiviteit van deze bevoegdheid waarborgt: de aangewezen persoon is niet aansprakelijk voor de schade ten gevolge van de door hem verstrekte opdrachten. Daarmee kan de aangewezen persoon zijn werk effectief doen zonder dreiging van grote schadeclaims. Tegelijkertijd handelt de aangewezen persoon krachtens publiekrecht en wordt hij aangewezen door de minister die het aangaat. Om duidelijk te maken dat dergelijke schade wel verhaald kan worden op de Staat, is gekozen voor het expliciteren van de staatsaansprakelijkheid voor de handelingen van de aangewezen persoon.

Artikel 5.4 Verzoek tot aanwijzing van een stille bewindvoerder en artikel 5.5 Aanwijzing stille bewindvoerder op verzoek

Bij de onderbouwing van het verzoek van de onderneming aan de minister om een persoon aan te wijzen is overeenkomstig het tweede lid van artikel 5.4, voorgeschreven welke informatie moet worden verstrekt. Voor wat betreft de uitleg, met inbegrip van relevante financiële en bedrijfsgegevens, van de gevolgen van de verplichting of beperking voor de financiële stabiliteit of de continuïteit van de onderneming is de inzet van een accountant om deze gevolgen met enig gezag te kunnen beoordelen vaak de meest effectieve route. Ook de onderbouwing welke beperkende maatregel of verplichting ingevolge een sanctiemaatregel op de betrokken onderneming van toepassing is, kan soms gedetailleerde informatie en onderbouwing vergen waarvoor juridische expertise nodig is die zijn neerslag vindt in een juridisch advies. Ook is voorstelbaar dat eerder een bestuursrechtelijk rechtsoordeel van een bevoegde instantie of toezichthouder is verkregen die verantwoordelijk is voor of toeziet op de relevante beperkende maatregel of verplichting.

De aanwijzing van de persoon, bedoeld in artikel 5.5, vindt pas plaats als het positieve besluit op het verzoek onaantastbaar is geworden (zie artikel 5.5, eerste lid, eerste zinsnede). Hiermee wordt enerzijds recht gedaan aan het belang van effectieve rechtsbescherming door belanghebbenden die wellicht het oneens zijn met het verzoek van de onderneming en het besluit. Anderzijds wordt voorkomen dat een persoon aangewezen wordt en dat er al kosten worden gemaakt die voor rekening van de onderneming zouden komen, terwijl het besluit op het verzoek nog onzeker is.

Artikel 5.6 Verhouding tot andere regelgeving

Financiële ondernemingen en trustkantoren staan onder toezicht van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten op grond van de Wet op het financieel toezicht en de Wet toezicht trustkantoren 2018. De grootste banken staan voorts onder toezicht van de Europese Centrale Bank. Dit toezicht betreft onder meer markttoegang (toestemming om in Nederland actief te mogen zijn) en afwikkeling (bevoegdheid tot ingrijpen om de continuïteit van de kritieke financiële en economische functies van een falende onderneming te waarborgen en de gevolgen van het falen van de onderneming te beperken).

In artikel 5.6 is de verhouding geregeld tussen de bevoegdheden van Onze Minister die het aangaat op grond van dit hoofdstuk en de bedoelde bevoegdheden van die toezichthouders. Onze Minister die het aangaat kan zijn bevoegdheden ten aanzien van een financiële onderneming of trustkantoor slechts uitoefenen in overeenstemming met de relevante toezichthouder. Dit laat ruimte voor die toezichthouder om de aanvaardbaarheid van de aan te wijzen personen te beoordelen en om te beoordelen of inzet van de eigen bevoegdheden de voorkeur verdient. Dit is geregeld in het eerste lid van artikel 5.6. Dit geldt voor ondernemingen die zijn gereguleerd in de Wet op het financieel toezicht of de Wet toezicht trustkantoren 2018 en onder toezicht staan van de Nederlandsche Bank of de Stichting Autoriteit Financiële Markten, of van de Europese Centrale Bank op grond van de verordening bankentoezicht.

In het tweede lid is geregeld dat waar de toezichthouder al heeft besloten tot afwikkeling van de onderneming, Onze Minister die het aangaat zijn bevoegdheden op grond van dit hoofdstuk niet uitoefent. In dat geval zullen de doeleinden van dit hoofdstuk al zijn gediend met die vergaande maatregelen door de toezichthouder.

Zoals benoemd in het algemeen deel van de toelichting doen de maatregelen door Onze Minister die het aangaat op grond van dit hoofdstuk niet af aan de bevoegdheden van de financieel toezichthouders. Dit is geregeld in het derde lid. In het verlengde hiervan is ook een terugtred voorzien als een financieel toezichthouder optreedt: in het vierde lid is geregeld dat Onze Minister die het aangaat in beginsel een aanwijzing op grond van dit hoofdstuk intrekt, als een financieel toezichthouder naderhand zelf ingrijpt bij de financiële onderneming. Zo wordt gelijktijdig ingrijpen door verschillende instanties voorkomen. Op grond van het vierde lid, onderdelen a tot en met c, geldt een uitzondering: de minister kan ervoor kiezen om in de omstandigheden van het vierde lid de aanwijzing niet in te trekken, als de relevante financieel toezichthouder hiermee instemt.

Het vijfde lid maakt een uitzondering op de voorschriften bij of krachtens de Wet op het financieel toezicht over de geschiktheid en betrouwbaarheid van personen: deze zijn niet van toepassing ten aanzien van personen die worden aangewezen op grond van dit hoofdstuk. De minister die het aangaat zal juist gelet op de rol van de aangewezen personen zoals voorzien krachtens deze wet, personen selecteren met een hoge mate van betrouwbaarheid en geschiktheid.

Verder moeten personen aangewezen op grond van dit hoofdstuk medewerking verlenen aan de toezichtmedewerkers van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten en aan de personen die door de Nederlandsche Bank worden belast met de afwikkeling van financiële ondernemingen, bij de uitoefening van hun bevoegdheden op grond van de Wet op het financieel toezicht of de Wet toezicht trustkantoren 2018.

Voor de bedoelde toezichtmedewerkers volgt dit uit hun hoedanigheid van "personen, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift" in de zin van artikel 5:11 van de Awb. Zij beschikken uit dien hoofde over de toezichtbevoegdheden van afdeling 5.2 van de Awb (uitgezonderd de bevoegdheden genoemd in de artikelen 5:18 en 5:19 van die wet²⁰¹). De medewerkingsplicht is geregeld in artikel 5:20 van die wet. In artikel 3A:8 van de Wet op het financieel toezicht is geregeld dat ook de personen die door de Nederlandsche Bank worden belast met de afwikkeling van financiële ondernemingen beschikken over die toezichtbevoegdheden.

²⁰¹ Zie artikel 1:73, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht.

Die medewerkingsplicht geldt verder ten aanzien van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten zelf, waar zij op grond van de Wet op het financieel toezicht of de Wet toezicht trustkantoren 2018 beschikken over bepaalde toezichtbevoegdheden – met name de bevoegdheid inlichtingen te vragen – en ook de medewerkingsplicht van artikel 5:20 van de Awb van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Hoofdstuk 6. Bepalingen over het beheer van registergoederen

Artikel 6.1 Beheerovername registergoederen

Met dit artikel wordt aan de minister die het aangaat de bevoegdheid gegeven om een eigenaar of degene die uit andere hoofde bevoegd is tot het in beheer of gebruik geven van een registergoed te verplichten om het beheer van het registergoed over te geven aan die minister, dan wel aan een persoon of instelling die door die minister is aangewezen. De minister heeft deze bevoegdheid alleen als er sprake is van een bevroren registergoed en als er naar het oordeel van de minister sprake is van risico's op maatschappelijke schade met betrekking tot dat registergoed. Schade aan de fysieke leefomgeving valt hier ook onder. Voorbeelden van maatschappelijke schade zijn langdurige leegstand, achterstallig onderhoud en schade aan het milieu.

Registergoederen zijn op grond van artikel 3:10 van het Burgerlijk Wetboek goederen waarvoor inschrijving in de daartoe bestemde register noodzakelijk is voor de overdracht of vestiging, zoals onroerende zaken en teboekgestelde schepen en luchtvaartuigen. De regeling heeft betrekking op registergoederen die ingevolge een sanctiemaatregel zijn bevroren. Voor een onderbouwing van het in beheer nemen van registergoederen wordt verwezen naar 3.4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Met het tweede lid wordt bepaald wat in dit hoofdstuk onder beheer wordt verstaan. Met beheer wordt in dit hoofdstuk bedoeld het verrichten van alle handelingen met betrekking tot een registergoed die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een eigenaar behoren, voor zover die rechten en plichten zien op het wegnemen van de risico's op maatschappelijke schade. Het vervreemden en bezwaren van het registergoed valt niet onder beheer. Onder beheer vallen bijvoorbeeld wel alle plichten die voortvloeien uit milieueisen, veiligheidseisen, etc. Ook het innen van huurpenningen namens de eigenaar of het aan derden in gebruik geven van het registergoed valt hieronder. De beheerhandelingen moeten wel zien op het wegnemen van de risico's op maatschappelijke schade die de reden zijn geweest voor de beheerovername.

Voor dit artikel is zoveel mogelijk aangesloten bij artikel 13b van de Woningwet, een artikel dat het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid geeft het beheer van een gebouw, open erf of terrein over te nemen als er bijvoorbeeld sprake is van overtreding van op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet gestelde voorschriften.

Uit het derde lid van artikel 6.1 volgt dat de minister voorwaarden kan stellen aan de uitvoering van het beheer van het registergoed. Hierbij kan gedacht worden aan voorwaarden in de trant van het beschikbaar stellen van een onroerende zaak voor de opvang van (oorlogs)vluchtelingen.

De eigenaar van het registergoed mag zelf geen beheershandelingen verrichten ten aanzien van het registergoed, zolang het in beheer is genomen. Dit volgt uit het vierde lid. De bevoegdheid om het beheer over te nemen eindigt zodra een registergoed niet meer bevroren is uit hoofde van een sanctiemaatregel of als naar het oordeel van de minister er geen sprake meer is van het risico op maatschappelijke schade met betrekking tot dat registergoed. Uit het vijfde lid volgt dat de beheerovername dan wordt beëindigd door de minister. Na beëindiging kan de eigenaar dus (weer) vrijelijk beschikken over het registergoed, er zijn dan immers geen sanctiemaatregelen meer van toepassing of het risico op maatschappelijke schade is weggenomen.

Artikel 6.2 Kostenverhaal beheerovername

Voor het beheer en alle daarbij behorende handelingen wordt een beheervergoeding vastgesteld. De eigenaar van het in beheer genomen registergoed moet deze beheervergoeding betalen aan de minister die heeft besloten tot de beheerovername. Uit het tweede lid van dit artikel volgt dat de

beheervergoeding kostendekkend is voor de uitvoering van het beheer. Als het in beheer genomen registergoed verhuurd wordt en de beheerder de huurpenningen int namens de eigenaar, kan de beheervergoeding betaald worden uit die huurpenningen (als de huurpenning hoger is dan de beheervergoeding). Als die mogelijkheid er niet is, zal de gesanctioneerde eigenaar een ontheffing moeten krijgen om de beheervergoeding te mogen betalen. Als nodig kan de minister, op grond van het derde lid van dit artikel, de beheervergoeding invorderen bij dwangbevel, ook na het aflopen van de sanctiemaatregel.

Hoofdstuk 7. Toezicht en handhaving

§ 7.1 Toezicht en handhaving ter naleving van sanctiemaatregelen

Paragraaf 7.1 regelt het toezicht- en handavingsinstrumentarium voor de naleving van sanctiemaatregelen. Het betreft de naleving van internationale sanctiemaatregelen en de voorschriften die op grond van hoofdstuk 2 ter implementatie van deze maatregelen worden gesteld. Voor de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk 4 gestelde regels voor instellingen, die betrekking hebben op bedrijfsvoeringsvoorschriften en die met een tweede tranche aan de wet worden toegevoegd, zal met de tweede tranche in paragraaf 7.2 worden voorzien in een apart instrumentarium. De aard van die regels vraagt om een specifiek instrumentarium, waarbij op onderdelen aansluiting zal worden gezocht bij financiële toezichtwetgeving.

§ 7.1.1 Aanwijzing toezichthouders

Artikel 7.1.1 Aanwijzing toezichthouders

Artikel 7.1.1 voorziet in het eerste lid in een grondslag om toezichthouders aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van sanctiemaatregelen. De bevoegdheid om toezichthouders aan te wijzen komt toe aan de Minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de beleidsverantwoordelijke minister(s) (onderdeel a), en de bestuursorganen die op grond van artikel 7.1.2 beschikken over handhavende bevoegdheden (onderdeel b). Het tweede lid schrijft voor dat een besluit tot aanwijzing van toezichthouders wordt gepubliceerd in de Staatcourant.

De toezichthouders die op grond van onderdeel a worden aangewezen betreffen bijvoorbeeld personen werkzaam bij autoriteiten die in een sanctiebesluit of sanctieregeling zijn aangewezen als bevoegde autoriteit, en voor een adequate uitvoering van hun taken over toezichtbevoegdheden dienen te beschikken.

Toezichthouders zijn natuurlijke personen. De personen die als toezichthouder worden aangewezen beschikken als gevolg van de aanwijzing als toezichthouder bij de uitoefening van hun taak over de bevoegdheden die zijn neergelegd in Titel 5.2 van de Awb. Dit houdt onder meer in dat de aangewezen personen bevoegd zijn om ter vervulling van hun taak inlichtingen te vorderen (artikel 5:16 Awb), inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 Awb) en zaken en vervoermiddelen te onderzoeken (artikelen 5:18 en 5:19 Awb). Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (artikel 5:13 Awb). Daarnaast is het ook mogelijk dat de aan de toezichthouder toekomende bevoegdheden worden beperkt in het besluit waarin de toezichthouder wordt aangewezen (artikel 5:14 Awb). Eenieder is verplicht om alle medewerking te verlenen die een toezichthouder redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20 Awb).

Voor het toezicht dat wordt uitgeoefend door de Douane, wordt voor de volledigheid opgemerkt dat het toezicht op de naleving van deze wet overlap kan vertonen met het toezicht dat wordt uitgeoefend bij of krachtens de Algemene douanewet.²⁰² In die gevallen volgt uit artikel 1:6 van de Algemene douanewet dat titel 5.2 van de Awb niet van toepassing is. Aangewezen toezichthouders

²⁰² Zie de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 van de Algemene Douanewet, waarbij de Sanctiewet 1977 – en na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de Wet internationale sanctiemaatregelen – is genoemd in bijlage B.

beschikken dan over de bevoegdheden uit de Algemene douanewet, en niet over de toezichtbevoegdheden uit titel 5.2 van de Awb.

De Awb is niet van toepassing op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In hoofdstuk 9 van dit wetsvoorstel worden daarom aanvullende regels gesteld om ervoor te zorgen dat toezichthouders in Caribisch Nederland over toereikende bevoegdheden beschikken om uitvoering te geven aan hun toezichthoudende taken. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 9.2.

Op grond van artikel 10, eerste lid, van de huidige Sanctiewet 1977 zijn personen aangewezen die op dit moment toezicht houden op de naleving van de Sanctiewet 1977. Dit is neergelegd in de Regeling toezichthoudende ambtenaren 1977. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is bezien in hoeverre het wenselijk is dat de aanwijzing van deze ambtenaren als toezichthouder moet worden voortgezet na de inwerkingtreding van deze wet. Voor zover noodzakelijk, zal daar op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in worden voorzien. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5 van het algemeen deel.

Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om bestuursrechtelijk handhavend op te kunnen treden tegen overtredingen van sanctiemaatregelen. De natuurlijke personen die op grond van artikel 7.1.1 worden aangewezen als toezichthouders beschikken niet over handhavende bevoegdheden. Handhavende bevoegdheden worden uitgeoefend door het bevoegde bestuursorgaan, niet door de natuurlijke personen die worden aangewezen als toezichthouder. De aanwijzing als toezichthouder door de Minister van Buitenlandse Zaken op grond van artikel 7.1.1, eerste lid, onderdeel a, heeft daarnaast niet automatisch tot gevolg dat het bestuursorgaan waar deze persoon toebehoort of voor werkzaam is, over handhavende bevoegdheden beschikt in het kader van deze wet. Artikel 7.1.2 van dit wetsvoorstel opent de mogelijkheid om bestuursorganen aan te wijzen die bestuursrechtelijk handhavend kunnen optreden tegen overtredingen van sanctiemaatregelen. Slechts die bestuursorganen die op grond van dat artikel worden aangewezen kunnen handhavend optreden tegen overtredingen van sanctiemaatregelen, onder de voorwaarden die in de toepasselijke artikelen zijn opgenomen. Ten behoeve van een goede uitvoering van de handhavende taak, is het naar verwachting wel van belang dat personen die bij die betreffende bestuursorganen werkzaam zijn, worden aangewezen als toezichthouder. Artikel 7.1.1, eerste lid, onderdeel b, voorziet daarom in de mogelijkheid voor deze aangewezen bestuursorganen om zelf toezichthouders aan te wijzen.

§ 7.1.2 Handhaving ter naleving van sanctiemaatregelen

Artikel 7.1.2 Aanwijzing bestuursorganen met handhavende bevoegdheden

Overtredingen van sanctiemaatregelen vormen in Nederland een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten. Op grond van de huidige Sanctiewet 1977 worden na de totstandkoming van internationale sanctiemaatregelen, de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen doorgaans getroffen in een ministeriële regeling (zie ook de toelichting bij artikel 2.1.1). In deze ministeriële regeling wordt neergelegd dat het verboden is te handelen in strijd met de relevante artikelen uit het verdrag, het besluit of de aanbeveling van een volkenrechtelijke organisatie, of de internationale afspraken waarin de internationale sanctiemaatregelen zijn neergelegd. Overtreding van deze verboden is strafbaar op grond van artikel 1, onder 1^o, van de Wet op de economische delicten. Met dit wetsvoorstel wordt deze systematiek van strafbaarstelling voortgezet. Dit betekent dat de strafrechtelijke weg open blijft staan voor overtredingen van sanctiemaatregelen.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Nationaal Coördinator is onderzocht of, en in welke gevallen, het wenselijk kan zijn om ook bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten in te kunnen zetten tegen overtredingen van sanctiemaatregelen. De regering beantwoordt deze vraag bevestigend, waarbij het voornemen is om te voorzien in een zogenaamd 'ingroeimodel', waarbij in eerste instantie de bestuursrechtelijke weg alleen wordt opengezet voor de handhaving van specifieke normen, waaronder op het gebied van de inkoop, verkoop, invoer, uitvoer of doorvoer, direct of indirect, van goederen en diensten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar

paragraaf 3.2 van het algemeen deel. Met de artikelen 7.1.3 tot en met 7.1.6 wordt voorzien in het benodigde bestuursrechtelijke instrumentarium om, aanvullend op de mogelijkheden die het strafrecht bieden, bestuursrechtelijk handhavend op te kunnen treden tegen overtredingen van sanctiemaatregelen.

Artikel 7.1.2 geeft een grondslag om in een sanctiebesluit of sanctieregeling bestuursorganen aan te wijzen die over de in de artikelen 7.1.3 tot en met 7.1.5 opgenomen handhavingsinstrumenten beschikken om op te treden tegen overtredingen van sanctiemaatregelen. Met een sanctiebesluit of sanctieregeling wordt bedoeld op een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling waarin op grond van artikel 2.1.1 of 2.2.1 van dit wetsvoorstel uitvoeringsregels worden getroffen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen (verwezen wordt ook naar de begripsbepaling in artikel 1.1). In het sanctiebesluit of de sanctieregeling zullen – vergelijkbaar met de (implementatie)systematiek die nu gehanteerd wordt voor de strafbaarstelling van sanctiemaatregelen – de specifieke bepalingen worden vermeld waartegen bestuursrechtelijk handhavend kan worden opgetreden. Dit betekent dat op het moment dat er (nieuwe) internationale sanctiemaatregelen worden uitgevaardigd, telkens zal worden bezien welke normen zich – naast de bestaande mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving – lenen voor bestuursrechtelijke handhaving en welk bestuursorgaan daartoe het beste geëquipeerd is.

De bestuursorganen die op grond van artikel 7.1.2 worden aangewezen beschikken als gevolg daarvan over het handhavingsinstrumentarium dat is neergelegd in de artikelen 7.1.3 tot en met 7.1.5. Dit betekent dat zij een aanwijzingsbeschikking kunnen uitvaardigen en bevoegd zijn tot oplegging van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Ook wordt voorzien in de mogelijkheid om in het sanctiebesluit of de sanctieregeling te bepalen dat de oplegging van een bestuurlijke sanctie wordt gepubliceerd (artikel 7.1.6).

Vanwege het primaat van de wetgever worden voorschriften over sancties van bestuursrechtelijke aard zoveel mogelijk in de wet opgenomen. Met de voorgestelde systematiek wordt het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium neergelegd op het niveau van de wet en worden de te handhaven sanctiemaatregelen en het handhavende bestuursorgaan aangewezen bij lagere regelgeving. Dit kan een algemene maatregel van bestuur betreffen, maar zal in de regel een ministeriële regeling zijn (zie ook de toelichting bij artikel 2.1.1). In het algemeen is van belang dat terughoudendheid wordt betracht bij delegatie van regelgevende bevoegdheden aan een minister.²⁰³ De rechtvaardiging voor deze vorm van delegatie vloeit in dit geval voort uit de wijze waarop sanctiemaatregelen tot stand komen. Voor sanctiemaatregelen geldt dat de te handhaven voorschriften zijn opgenomen in een verdrag, een besluit of aanbeveling van een internationale organisatie, of in internationale afspraken, dan wel in regelgeving ter uitvoering daarvan. In de huidige praktijk zijn de normen doorgaans opgenomen in EU-verordeningen of EU-besluiten. Deze internationale sanctiemaatregelen zijn in beginsel tijdelijk van aard en aan wijzigingen onderhevig. Daarnaast is van belang dat na de totstandkoming van internationale sanctiemaatregelen, uitvoeringsvoorschriften met spoed worden vastgesteld, mede om anticipatie op de maatregelen te voorkomen. Om deze redenen is het niet werkbaar om op het niveau van de wet in formele zin de gedragingen aan te wijzen waartegen handhavend kan worden opgetreden. Evenals voor de huidige systematiek die gehanteerd wordt voor de strafbaarstelling van sanctiemaatregelen, wordt daarom voorzien in een systematiek die het mogelijk maakt om de te handhaven voorschriften bij lagere regeling aan te wijzen. Anders dan in het strafrecht, waar vervolging is voorbehouden aan het Openbaar Ministerie, is het daarnaast ook van belang om het bestuursorgaan aan te wijzen dat daartoe bevoegd is.

Overwogen is om een systematiek te hanteren waarbij op het niveau van de wet in formele zin wordt geregeld dat bepaalde bestuursorganen handhavend kunnen optreden tegen het overtreden van sanctiemaatregelen die zien op in algemene zin te omschrijven sectoren of handelingen. Hier is niet voor gekozen, omdat bepalingen die door bestuurlijke sancties kunnen worden gehandhaafd met het oog op de rechtszekerheid zo nauwkeuring mogelijk worden omschreven.²⁰⁴ Uit de toepasselijke

²⁰³ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁰⁴ Aanwijzing 5.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

voorschriften moet kunnen worden afgeleid in welk geval een gedraging tot de toepassing van een bestuurlijke sanctie kan leiden. Met de voorgestelde systematiek wordt hieraan voldaan door in het sanctiebesluit of de sanctieregeling uitdrukkelijk te verwijzen naar de specifieke bepalingen waarin de norm besloten ligt.²⁰⁵ Daarbij wordt in acht genomen dat de aan te wijzen normen voldoende duidelijk omschreven zijn om handhavend tegen op te kunnen treden, evenals thans wordt gedaan ten aanzien van de strafbaarstelling.

Artikel 7.1.3 Aanwijzingsbeschikking

Dit artikel voorziet in de bevoegdheid voor het bestuursorgaan om een aanwijzing te geven aan eenieder die niet voldoet aan een internationale sanctiemaatregel of een ingevolge hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel op hem rustende verplichting. Op deze wijze kan het bestuursorgaan concretiseren welke verplichtingen uit de norm voortvloeien.

De aanwijzingsbeschikking betreft een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Bij de voorbereiding en bekendmaking van het besluit zijn daarom de toepasselijke bepalingen uit de Awb van toepassing. Dit vergt onder meer dat de aanwijzing berust op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb) en bekend wordt gemaakt conform de voorschriften in afdeling 3.6 van de Awb. De aanwijzing betreft geen bestuurlijke sanctie.²⁰⁶

Artikel 7.1.4 Last onder bestuursdwang

Dit artikel geeft de aangewezen bestuursorganen de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Ingevolge artikel 5:32, eerste lid, Awb, beschikt het bestuursorgaan als gevolg daarvan ook over de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. De bepalingen uit de afdelingen 5.3.1 en 5.3.2 van de Awb zijn van toepassing.

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden in hoofdstuk 9 de nodige aanvullende regels gesteld ten behoeve van de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom, gezien de Awb niet van toepassing is in Caribisch Nederland.

Tegen een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom staat in het Europees deel van Nederland bestuursrechtelijke rechtsbescherming open conform de voorschriften uit de Awb. Voor Caribisch Nederland geldt het in de Wet administratieve rechtspraak BES neergelegde stelsel van rechtsbescherming.

Artikel 7.1.5 Bestuurlijke boete

Op grond van dit artikel krijgen de aangewezen bestuursorganen de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van sanctiemaatregelen. In het tweede en derde lid wordt de maximumhoogte van de boete geregeld. Dit is conform artikel 5:46, eerste lid, Awb, waarin is voorgeschreven dat de maximale boetehoogte wordt neergelegd in de wet, en dus niet op een lager niveau van regelgeving.²⁰⁷ Bij het bepalen van de maximumhoogte geldt als uitgangspunt dat wordt aangesloten bij de boetehoogte die ten hoogste kan worden opgelegd indien een overtreding strafrechtelijk wordt gehandhaafd.²⁰⁸ In dit geval betreft dat het maximum dat ingevolge artikel 6, eerste lid, onder 1, van de Wet op de economische delicten geldt voor opzettelijke overtredingen (misdrijven).

Het vierde lid regelt dat de op te leggen boete voor iedere overtreding kan worden geregeld in het sanctiebesluit of de sanctieregeling. In dat geval bepaalt de regering dan wel Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat, welke boete voor een bepaalde overtreding als evenredig moet worden beschouwd. Het bestuursorgaan heeft dan in beginsel geen

²⁰⁵ Gelet op het overschrijfbod dat geldt voor EU-verordeningen, het instrument op basis waarvan de meeste sanctiemaatregelen tot stand komen, wordt er niet voor gekozen om de normen over te schrijven (zie ook aanwijzing 9.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Voor zover in uitzonderlijke gevallen internationale sanctiemaatregelen tot stand komen in een vorm die niet in het Nederlands beschikbaar is, wordt voorzien in een Nederlandse vertaling (aanwijzing 3.51 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

²⁰⁶ De aanwijzing betreft de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen en is ingevolge artikel 5:2, tweede lid, geen bestuurlijke sanctie. Zie ook: Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 85.

²⁰⁷ Zie ook aanwijzingen 2.8, onderdeel b, en 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁰⁸ Hierbij is uitgegaan van het maximum dat ingevolge artikel 6, eerste lid, onder 1, van de Wet op de economische delicten geldt voor opzettelijke overtredingen (misdrijven).

ruimte meer om een andere boete op te leggen, met uitzondering van de situatie, bedoeld in artikel 5:46, derde lid, Awb, op grond waarvan het bestuursorgaan in geval van een wettelijk gefixeerde boete niettemin een lagere boete oplegt indien de overtreder aannemelijk maakt dat de wettelijk vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Bij het opstellen van een sanctiebesluit of sanctieregeling waarin de bestuursrechtelijke weg wordt geopend voor de handhaving van sanctiemaatregelen zal telkens worden bezien of er aanleiding is om een wettelijk gefixeerde boete op te nemen. Voor die gevallen waarin de boetehoogte niet in een sanctiebesluit of sanctieregeling wordt neergelegd, geldt dat het aan het bestuursorgaan is om een passende hoogte vast te stellen, met inachtneming van het in het tweede en derde lid neergelegde maximum. Daartoe kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen.

De oplegging van een bestuurlijke boete geschiedt volgens de regels die zijn neergelegd in Titel 5.4 van de Awb. Hieronder begrepen zijn voorschriften die relevant zijn voor duale stelsels waarin overtredingen zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Zo vloeit uit artikel 5:44, eerste lid, Awb voort dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen. De bestuursrechtelijke weg is in dat geval afgesloten.²⁰⁹ Artikel 5:44, tweede en derde lid, Awb regelt dat er overleg plaats moet vinden tussen het Openbaar Ministerie en het bevoegde bestuursorgaan. Uit deze bepalingen volgt dat het mogelijk is om elke gedraging apart voor te leggen of algemene afspraken te maken. Het Openbaar Ministerie en het bestuursorgaan kunnen bijvoorbeeld gezamenlijk criteria formuleren op basis waarvan in individuele gevallen de keuze kan worden gemaakt tussen de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg. Deze criteria kunnen worden vastgelegd in een convenant of vervolgingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie.

In hoofdstuk 9 worden aanvullende regels gesteld voor de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete in Caribisch Nederland, waar de Awb niet van toepassing is.

Tegen een besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete staat rechtsbescherming open conform de voorschriften uit de Awb, of, voor Caribisch Nederland, de Wet administratieve rechtspraak BES.

Artikel 7.1.6 Publicatie besluit tot oplegging bestuurlijke sanctie

Met dit artikel wordt voorzien in de mogelijkheid om in een sanctiebesluit of sanctieregeling voor te schrijven dat besluiten tot oplegging van een bestuurlijke sanctie door het bestuursorgaan openbaar worden gemaakt. Het betreft de openbaarmaking van een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom (artikel 7.1.4) of een bestuurlijke boete (artikel 7.1.5). Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat een aanwijzingsbeschikking geen bestuurlijke sanctie betreft en dus niet onder deze publicatieplicht valt.²¹⁰

De publicatie van besluiten tot oplegging van een bestuurlijke sanctie kan verschillende doelen dienen, zoals het informeren of waarschuwen van marktpartijen en burgers, generale en specifieke preventie, of het geven van inzicht in de handhavingspraktijk van het betrokken bestuursorgaan. De publicatie van sanctiebesluiten is ingrijpend en kan verstrekkende gevolgen hebben voor de overtreder. Het is daarom van belang dat een publicatieplicht met voldoende waarborgen is omgeven. Het eerste lid regelt dat de openbaarmaking pas geschiedt nadat het besluit onherroepelijk is geworden. Het derde lid regelt daarnaast dat in het sanctiebesluit of de sanctieregeling, waarin wordt neergelegd welke sanctiemaatregelen worden gehandhaafd en welk bestuursorgaan daartoe bevoegd is, nadere regels worden gesteld over de openbaarmaking, en specificeert een aantal elementen die daarin moeten worden opgenomen.

²⁰⁹ Dit betreft een verankering van het zogenaamde "una via" stelsel, inhoudende dat de overheid op een zeker moment een definitieve keuze moet maken tussen de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg.

²¹⁰ De aanwijzing betreft de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen en is ingevolge artikel 5:2, tweede lid, geen bestuurlijke sanctie. Zie ook: Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 85.

§ 7.1.3 Bijzondere handhavingsbevoegdheid bij ernstige niet-nakoming van sanctiemaatregelen of risico op ernstige ontduiking

Artikel 7.1.3.1

Voor een nadere toelichting op deze definitiebepaling wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.1.

Artikel 7.1.3.2

De bevoegdheid neergelegd in artikel 7.1.3.2 is verdergaand en is bedoeld voor situaties waar sprake is van een niet-nakoming van beperkende maatregelen of een duidelijk risico ontstaat of wordt vergroot op ontduiking van of het actief bijdragen aan omzeiling van beperkende maatregelen door andere ondernemingen die met de betrokken onderneming verbonden zijn. In tegenstelling tot de bevoegdheid neergelegd in de artikelen 5.1 tot en met 5.6 van dit wetsvoorstel vervangt de aangewezen persoon het bestuur en stelt zich daarvoor in de plaats.

De aangewezen persoon heeft daarbij als hoofdtak te waarborgen dat de onderneming handelt overeenkomstig hetgeen is geregeld bij of krachtens deze wet en de verplichtingen ingevolge de sanctiemaatregelen nakomt en niet bijdraagt aan de ontduiking ervan door andere ondernemingen die aan de betrokken onderneming verbonden zijn. Er is sprake van een reparatoire handhavingsmaatregel die verdere overtredingen moet voorkomen en al verrichte overtredingen voor zover mogelijk ongedaan moet maken.

Voor zover dit past bij de hoofdtak moet de aangewezen persoon zich ook richten naar het belang van de onderneming (zie artikel 7.1.3.2, vierde lid, van het wetsvoorstel). Dit laatste betekent dat de aangewezen persoon ook rekening moet houden met de belangen van de stakeholders van de onderneming zoals (minderheids)aandeelhouders, klanten, toeleveranciers en werknemers. Het is juist bij deze stakeholders reëel dat (een deel) zich niet bewust is van de rol die de betrokken onderneming heeft gehad bij het ontduiken van sancties. Dat vergt van de aangewezen persoon voldoende inzet om voor zover mogelijk de belangen van deze stakeholders veilig te stellen.

Gelet op deze taakvervulling is het wenselijk dat de aan te wijzen persoon in ieder geval beschikt over kennis en ervaring op het gebied van controle op naleving van wettelijke voorschriften ten aanzien van beperkende maatregelen. De aan te wijzen persoon kan bijvoorbeeld een achtergrond op het gebied van «compliance» hebben, waarbij ervaring met implementatie van sanctiemaatregelen in bedrijfsvoering relevant kan zijn. In de kern is er immers sprake van een aanzienlijk verscherpt toezicht van overheidswege via de aangewezen persoon op de gedragingen van de onderneming. Tegelijkertijd kan de aangewezen persoon de betrokkenen ook helpen bij het stabiliseren dan wel zorgvuldig afwikkelen van de betrokken onderneming.

Bij het toepassen van deze bevoegdheid zal de minister een afweging moeten maken tussen het publiek belang van de effectieve naleving van sanctiemaatregelen, de EU verplichting tot bestrijding van omzeiling van sanctiemaatregelen, de belangen van de betrokken onderneming en diens stakeholders en de belangen van de aandeelhouders of eigenaren van de onderneming. De beginselen van behoorlijk bestuur en de bescherming van eigendomsrechten in combinatie met de aard en inhoud van de betrokken sanctiemaatregel zullen daarbij leiden zijn. Daarbij wordt de betrokkenheid van de onderneming bij het omzeilen of ontduiken van sancties uitdrukkelijk meegewogen. Het wetsvoorstel voorziet daarbij in rechtsbescherming – zowel ten aanzien van het aanwijzen van de aangewezen persoon als tegen de opdrachten die de aangewezen persoon verstrekt. Voor beide staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

Tot slot wordt in afwijking van de hoofdregel dat bij toezicht en handhaving de kosten ten laste komen van de algemene middelen, wel degelijk de kosten voor de inschakeling van de aangewezen persoon doorberekend aan de onderneming waarvoor hij wordt aangesteld (zie artikel 7.1.3.2, zesde

lid, van het wetsvoorstel). Overeenkomstig de kaders van het Rapport Maat Houden²¹¹ kan deze kostendoorberekening worden gerechtvaardigd door het 'de veroorzaker betaalt'-beginsel: de vergaande reparatoire handhavingsmaatregel is noodzakelijk om voortzetting van de overtredingen van de sanctiemaatregelen snel en effectief te beëindigen door de (operationele) controle over de onderneming over te nemen. Juist het gedrag van de onderneming is aanleiding voor deze extra en complexe handhavingsinspanning en tasten de principes van goed toezicht niet aan. Ook leidt dit niet tot onaanvaardbare gevolgen voor het bedrijfsleven in algemene zin: het gaat hier niet om ondernemingen die een sanctiemaatregel (incidenteel) overtreden. Het gaat om een onderneming die actief gebruikt wordt als middel om sanctiemaatregelen te omzeilen of te ontduiken. Het verhoogt per saldo niet de regeldruk of de handhavingslasten, want is incidenteel. De gekozen opzet zorgt er ook voor dat financiële motieven ook niet leidend kunnen zijn voor de minister.

In het zevende lid is een uitzondering opgenomen voor ondernemingen die onder toezicht staan op grond van de Wet op het financieel toezicht of de Wet toezicht trustkantoren 2018. Op grond van deze wetten is al sprake van doorlopend toezicht, onder meer op integrale bedrijfsvoering mede ten behoeve van naleving van toepasselijke sanctieregelgeving. Zo zijn in die wetten eisen gesteld aan geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders van onder toezicht staande ondernemingen. Zodoende is in die wetten voorzien in de mogelijkheid om, als hier aanleiding toe is, een bestuurder van een financiële onderneming te 'hertoetsen'. Het niet voldoen aan wet- en regelgeving kan een reden voor hertoetsing zijn,²¹² zij het dat die bevoegdheid niet strekt tot het vervangen van het gehele bestuur zoals in dit artikel. Verder kan niet-naleving van toepasselijke sanctieregelgeving resulteren in intrekking of aanpassing van de vergunning die op grond van die wetten aan een onderneming is verleend. Hoewel het toezichtinstrumentarium in die wetten is gericht op bedrijfsvoering in plaats van individuele schendingen van sancties, is er voldoende aanleiding om bevoegdheden tot interventie in de financiële sector en bij trustkantoren geconcentreerd te laten blijven bij de bestaande toezichthouders.

§ 7.2 Toezicht en handhaving ter naleving van hoofdstuk 4

Deze paragraaf zal met een tweede tranche worden toegevoegd aan de nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen en wordt daarom aangeduid als gereserveerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.8 van het algemeen deel.

7.3 Strafrechtelijke handhaving

Artikel 7.3.1. Toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet

Dit artikel regelt dat de Nederlandse strafwet ook van toepassing is op Nederlanders die zich buiten de Nederlandse landsgrenzen schuldig maken aan een krachtens deze wet strafbaar gesteld feit. Het artikel is gelijk aan artikel 13 van de huidige Sanctiewet 1977. De achtergrond van dit artikel is gelegen in de aard van sanctieovertredingen, in die zin dat het bij overtredingen van sanctiemaatregelen niet altijd makkelijk is om na te gaan waar de verboden handelingen zijn gepleegd. Daarnaast is van belang dat voorkomen wordt dat sanctiemaatregelen worden ontdoken door verboden handelingen buiten de landsgrenzen te verrichten. Dit zou afbreuk doen aan de doelstellingen van sanctiemaatregelen.²¹³

Met dit artikel wordt voldaan aan artikel 12, eerste lid, onderdeel c, van de richtlijn strafbaarstelling beperkende maatregelen, dat eisen stelt aan de vestiging van rechtsmacht ten aanzien van overtredingen van in EU-verband tot stand gekomen sanctiemaatregelen. Deze eisen houden verband met de wereldwijde activiteiten van daders, de grensoverschrijdende aard van de delicten en de mogelijkheid om grensoverschrijdend onderzoek uit te voeren.²¹⁴ Op grond van artikel 12, eerste lid, onderdeel c, van de richtlijn, dienen lidstaten de nodige maatregelen te nemen om

²¹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-333162.pdf>.

²¹² *Beleidsregel geschiktheid 2012*.

²¹³ Zie ter achtergrond de parlementaire geschiedenis van artikel 13 van de Sanctiewet 1977: Kamerstukken II 1977, 14006, nr. 9, p. 2-3 en Kamerstukken I 1978/79, 14006, nr. 34, p. 12.

²¹⁴ Overweging 31 bij de Richtlijn strafbaarstelling beperkende maatregelen.

rechtsmacht te vestigen ten aanzien van de in de artikelen 3 en 4 van die richtlijn bedoelde strafrechtelijke delicten, indien de dader onderdaan van die lidstaat is. Met het voorgestelde artikel 7.3.1 wordt aan deze verplichting voldaan. Tot aan het moment van inwerkingtreding van artikel 7.3.1 van dit wetsvoorstel wordt aan dit vereiste uit de richtlijn voldaan met artikel 13 van de huidige Sanctiewet 1977. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat artikel 12, eerste lid, van de richtlijn ook vereist dat lidstaten rechtsmacht vestigen als het strafrechtelijk delict werd gepleegd aan boord van een vaartuig of een vliegtuig dat in de betrokken lidstaat is geregistreerd of er de vlag van voert. Dit vloeit in Nederland voort uit artikel 3 van het Wetboek van Strafrecht.

Het begrip 'Nederlander' omvat ook de Nederlandse rechtspersoon.²¹⁵ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat dochterondernemingen die zelf een Nederlandse rechtspersoon zijn dus ook onder het bereik van dit artikel vallen. De vraag of een dochteronderneming gekwalificeerd moet worden als een Nederlandse rechtspersoon, is afhankelijk van verschillende criteria, die buiten het bereik van dit wetsvoorstel liggen.

Hoofdstuk 8. Gegevensverwerking

§ 8.1 Toepassingsbereik

Artikel 8.1.1 Toepassingsbereik

Hoofdstuk 8 van dit wetsvoorstel bevat regels over het verwerken van gegevens, ten behoeve van een effectieve naleving en uitvoering van sanctiemaatregelen. Artikel 8.1, eerste lid, bepaalt dat de regels uit dit hoofdstuk niet van toepassing zijn op gegevens die door de toezichthoudende autoriteiten worden verkregen bij het toezicht dat zij uitoefenen over de instellingen, bedoeld in hoofdstuk 4, dat met een tweede tranche aan de nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen wordt toegevoegd. Deze toezichthoudende autoriteiten, waaronder de AFM en DNB, houden op grond van paragraaf 7.2, dat eveneens met een tweede tranche aan de nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen wordt toegevoegd, toezicht op de naleving van de bedrijfsvoeringsvoorschriften waar de voornoemde instellingen op grond van hoofdstuk 4 aan gebonden zijn. Voor het uitwisselen van de gegevens die deze toezichthoudende autoriteiten bij het uitvoeren van hun taken verkrijgen worden aparte regels opgenomen in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel.

Het tweede lid verduidelijkt dat verplichtingen tot het verstrekken van gegevens in internationale sanctiemaatregelen uit verdragen en bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties blijven gelden. Deze verplichtingen werken rechtstreeks en gaan voor op eventueel conflicterende nationale regels. Als bijvoorbeeld een Europese sanctieverordening voorziet in een expliciet voorschrift tot verstrekking, blijft artikel 8.2.5 – dat een generieke bevoegdheid voor gegevensverstrekking bevat – buiten toepassing. De voorwaarden genoemd in artikel 8.2.5, tweede lid, gelden dan niet voor de voorgeschreven verstrekking worden tegengeworpen. Een voorbeeld van een gegevensverwerkingsgrondslag in een Europese sanctieverordening is artikel 8, vierde lid, van Verordening 269/2014 (PbEU 2023, L 159I):

"4. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten, met inbegrip van handhavingsautoriteiten, douaneautoriteiten in de zin van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad, bevoegde autoriteiten in de zin van Verordening (EU) nr. 575/2013, Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2014/65/EU, alsmede beheerders van officiële registers waarin natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen alsmede onroerende of roerende goederen worden geregistreerd, verwerken onverwijld informatie, inclusief persoonsgegevens en, indien nodig, de in de leden 1 en 1 bis bedoelde informatie, en wisselen deze onverwijld uit met andere bevoegde autoriteiten van hun lidstaat of andere lidstaten, en met de Commissie, indien die verwerking en uitwisseling noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de taken van de verwerkende autoriteit of de ontvangende autoriteit uit hoofde van deze verordening, met name wanneer zij gevallen

²¹⁵ HR 11 december 1990, NJ 1991, 466, r.o. 5.2.

vaststellen van een schending of omzeiling, of van pogingen tot schending of omzeiling, van de in deze verordening vastgestelde verbodsbepalingen."

§ 8.2 Gegevensverstrekking

Artikel 8.2.1 Gegevensverstrekking centraal meldpunt sanctienaleving

Dit artikel regelt de bevoegdheid voor het uitwisselen van gegevens tussen het centraal meldpunt sanctienaleving en de in dit artikel genoemde autoriteiten. Deze bevoegdheid geldt als de grondslagen in Europese sanctieverordeningen niet toereikend zijn voor het uitwisselen van de noodzakelijke gegevens tussen het centraal meldpunt sanctienaleving en de in dit artikel genoemde autoriteiten.

Het centraal meldpunt sanctienaleving heeft als taak om de gegevens die het, naar aanleiding van de meldingen, ontvangt, te verzamelen, registreren, bewerken en analyseren. Om opvolging te kunnen geven aan de aanvang van een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke procedure is het niet alleen nodig om de inhoud van de meldingen te delen met de in het eerste lid genoemde autoriteiten, maar ook de analyses die naar aanleiding van de meldingen door het centraal meldpunt sanctienaleving gemaakt worden.

In eerste instantie zal het centraal meldpunt sanctienaleving uitgaan van de informatie die, door degene op wie de meldingsplicht van toepassing is, bij de melding wordt gedaan. Als het centraal meldpunt het noodzakelijk acht voor een nadere analyse van een melding kan het op grond van het tweede lid gegevens opvragen bij de betreffende bevoegde autoriteit. Andersom geldt hetzelfde; als de betreffende bevoegde autoriteit daar aanleiding toe ziet kan hij, op grond van het tweede lid, gegevens uitwisselen met het centraal meldpunt.

Overigens is het niet noodzakelijk dat het centraal meldpunt sanctienaleving iedere melding doorstuurt naar de betreffende bevoegde autoriteit. Het meldpunt kan de betreffende gegevens uitwisselen als daar aanleiding toe is.

Artikel 8.2.2 Gegevensverwerking vanwege onderzoek naar ondernemingen

In het eerste lid is de grondslag van de verwerking van gegevens opgenomen en deze grondslag is beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor een effectieve uitvoering van sanctiemaatregelen.

In het tweede lid is bepaald dat de minister van Economische Zaken en Klimaat verwerkingsverantwoordelijke is. De minister van Economische Zaken en Klimaat is niet de enige die in het kader van dit artikel en artikel 8.2.3 persoonsgegevens zal verwerken. Er worden afspraken gemaakt over de wijze van verwerking van persoonsgegevens, zodat deze op eenduidige wijze plaatsvindt, zowel door de verschillende bij de uitvoering van artikel 8.2.3 betrokken ministers als door de instanties die informatie verstrekken. Deze afspraken zullen worden weergegeven in een privacy impact assessment van de uitvoering.

Artikel 8.2.3 Gegevensverstrekking vanwege onderzoek naar ondernemingen

In dit artikel is een uitgebreide grondslag opgenomen voor de minister van Economische Zaken en Klimaat om als bevoegde autoriteit voor de eigendom van bedrijven te kunnen toetsen of en op welke wijze de directe of indirecte eigendom van bedrijven is gestructureerd en georganiseerd. Hiermee kan de minister van Economische Zaken en Klimaat beoordelen of de personen, entiteiten en lichamen genoemd in Europese sanctieverordeningen op enigerlei wijze direct of indirect eigenaar zijn van of belangen hebben in bedrijven gevestigd in Nederland. Hoewel de UBO-registratie van ondernemingen en rechtspersonen in het handelsregister een belangrijke eerste stap is in het achterhalen van deze eigendomsverhoudingen, leert de praktijk dat bij complexe structuren meer en diepgravend onderzoek nodig is. Met dit artikel wordt dit mogelijk gemaakt. De minister van Economische Zaken en Klimaat maakt bij het verkrijgen van onafhankelijk van de meldingsplichtige aanwezige informatie in eerste instantie gebruik van de informatiebronnen opgenomen in het eerste lid. De minister van Economische Zaken en Klimaat kan bijvoorbeeld gebruik maken van overige openbare registers bij de wet ingesteld. Hierbij kan gedacht worden aan de Meldingenregisters AFM, het Register Trustkantoren, het Centraal insolventieregister en het Centraal curatele- en bewindregister. Ook kan de minister van Economische Zaken en Klimaat gebruik maken van openbare informatie. Dit kan van alles zijn, zoals jaarrekeningen en jaarverslagen en persberichten

van ondernemingen, maar bijvoorbeeld ook berichtgeving in de media, die kan helpen bij het gerichter zoeken naar andere informatie.

In het tweede lid zijn de partijen opgesomd die desgevraagd alle informatie verstrekken die noodzakelijk is voor de uitvoering van dit artikel en artikel 8.2.2. Het gaat hierbij om informatie die niet met voldoende zekerheid uit openbare gegevens en registraties als het handelsregister kan worden opgehaald. Het gaat hierbij altijd om gegevensvragen naar aanleiding van een specifieke casus die bij het Bureau Toetsing Investerings ligt. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om gegevens bij deze partijen op te vragen zonder dat er een casus aan ten grondslag ligt.

In het derde lid is bepaald dat de minister van Economische Zaken en Klimaat een schriftelijk verzoek om mededeling kan doen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de minister van Defensie, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van dit artikel en artikel 8.2.2. In dat geval kunnen de diensten (AIVD en MIVD) de eigen systemen raadplegen om te bezien of relevante informatie beschikbaar is en gedeeld kan worden. Aldus is kenbaar dat ook informatie van beide diensten kan worden betrokken bij de uitvoering van dit artikel en artikel 8.2.2. Het betreft hier een verzoek om naslag en niet een verzoek van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de dienst om een onderzoek te verrichten. De diensten zijn niet verplicht om aan een dergelijk verzoek gehoor te geven. Er kunnen immers redenen van nationale veiligheid zijn die aan een eventuele verstrekking in de weg staan. De naslagtaak van de diensten is in artikel 8, tweede lid, onder f, en 10, tweede lid, onder g, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 geregeld. De gevallen waarin naslag kan worden gedaan, zijn limitatief opgesomd in de daarop gebaseerde Regeling naslag Wiv 2017.

In het vierde lid is bepaald dat de notaris van tot zijn protocol behorende verklaringen van erfrecht, desgevraagd afschriften uitgeeft aan de minister van Economische Zaken en Klimaat, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van dit artikel en artikel 8.2.2. In artikel 49b van de Wet op het notarisambt is bepaald dat de notaris desverlangd afschriften uitgeeft van tot zijn protocol behorende verklaringen van erfrecht, aan degenen die daarbij belang hebben in verband met een rechtsverhouding waarin zij tot de erflater stonden. Artikel 8.2.3, vierde lid, is een aanvulling op deze verplichting, in het geval de minister van Economische Zaken en Klimaat deze informatie nodig heeft voor de uitvoering van dit artikel en artikel 8.2.2 kan hij deze opvragen. Artikel 49b van de Wet op het notarisambt is van overeenkomstige toepassing verklaard omdat de inkadering in dit artikel dat de verplichting alleen dat gedeelte van de akte betreft dat betrekking heeft op feiten als bedoeld in artikel 188 van Boek 4 van het Burgerlijk Wetboek ook op artikel 8.2.3, vierde lid, van dit wetsvoorstel van toepassing is. Dat geldt ook voor de in artikel 49b opgenomen van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 49a van de Wet op het notarisambt. Dat de minister van Economische Zaken en Klimaat deze informatie kan verkrijgen is noodzakelijk omdat er ook via een erfenis een overgang van zeggenschap of significante invloed kan optreden. In het vijfde lid is bepaald, dat de geheimhoudingsplicht die op grond van artikel 22 van de Wet op het notarisambt op de notaris en onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen rust, niet van toepassing is bij de naleving van de verplichting, bedoeld in het vierde lid.

In het zesde lid is opgenomen dat de gegevensverstrekking op basis van dit artikel kosteloos geschiedt. Een uitzondering wordt gemaakt voor de gegevens uit het handelsregister en het kadaster (eerste lid, onderdelen a en b). Deze partijen mogen op basis van artikel 9, derde lid, van de Wet hergebruik overheidsinformatie in samenhang met artikel 50, tweede lid, van de Handelsregisterwet 2007 en artikel 108, derde lid, van de Kadasterwet, kosten in rekening brengen.

In het zevende lid is bepaald dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat, als blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de eigendomsstructuur en -verhoudingen binnen een onderneming, hij kan vragen om een uittreksel uit het door de onderneming gehouden aandeelhoudersregister. Het zevende lid is van toepassing op een onderneming, voor zover deze geen beursgenoteerde doelonderneming is (achtste lid).

Artikel 8.2.4 Doorgifteplicht aan registers

Dit artikel regelt de verplichting voor bestuursorganen, toezichthouders en andere personen of entiteiten die bij of krachtens de wet zijn belast met een taak ter uitvoering van sanctiemaatregelen, om, als zij daarover beschikken, informatie over een relatie tussen een gesanctioneerde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam en het voorwerp van de registratie in een register door te geven aan de beheerder van dat register. Daarmee worden de beheerders van de registers in staat gesteld de bevoegdheid uit te oefenen om een aantekening te plaatsen bij het voorwerp van de registratie en de daarmee samenhangende en geregistreerde informatie. Weliswaar zal in diverse gevallen de beheerder van het register ook zelf een dergelijke relatie kunnen leggen (bijvoorbeeld wanneer de rechthebbende op bijvoorbeeld een kwekersrecht zelf op een lijst voorkomt van natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen waarvan de economische middelen en tegoeden bevroren moeten worden), maar in de meeste gevallen zal de beheerder van het register tot een aantekening overgaan, omdat er informatie van een bevoegde instantie, een toezichthouder of een ander register wordt ontvangen. Het is daarbij van belang te onderkennen dat in zulke gevallen de beheerder van het register niet zelfstandig tot een verificatie van de aangeleverde informatie overgaat, maar vertrouwt op de aangeleverde gegevens en inlichtingen.

Artikel 8.2.5 Bevoegdheid tot gegevensverstrekking

Dit artikel regelt een generieke bevoegdheid voor het uitwisselen van gegevens tussen bestuursorganen, toezichthouders en andere personen of entiteiten die bij of krachtens de wet zijn belast met een taak ter uitvoering van sanctiemaatregelen, onderling en in internationaal verband. Deze generieke bevoegdheid geldt, als de grondslagen in Europese sanctieverordeningen en de grondslagen in de artikelen 8.2.1 tot en met 8.2.4 niet toereikend zijn voor het uitwisselen van de noodzakelijke gegevens tussen de autoriteiten en toezichthouders die een rol hebben binnen het regime van de sanctiemaatregelen. Zie voor een toelichting ook paragraaf 3.6 van het algemeen deel. Op grond van het tweede lid is verstrekking van gegevens aan beperkingen onderworpen.

In het eerste lid is de generieke bevoegdheid voor het uitwisselen van gegevens opgenomen die geldt voor de autoriteiten en toezichthouders die een rol hebben binnen het regime van de sanctiemaatregelen. De tabel in paragraaf 5 van het algemeen deel bevat een overzicht van de huidige toezichthouders en autoriteiten die op dit moment een taak hebben. Deze toezichthouders en autoriteiten vallen dus onder het bereik van deze bepaling. In de toekomst kunnen er ook andere toezichthouders en autoriteiten zijn die een taak zullen krijgen in het toezien op de naleving of de uitvoering van sanctiemaatregelen en daarmee ook onder deze bepaling kunnen vallen.

De ontvanger van de gegevens is een Nederlandse overheidsinstantie of een bij overheidswege aangewezen instantie. De ontvanger van de gegevens kan ook een buitenlandse of een buitenlandse van overheidswege aangewezen instantie zijn. In de regel zullen deze buitenlandse overheidsinstanties gevestigd zijn in de EU, omdat ze alleen gegevens kunnen ontvangen als ze belast zijn met de uitvoering van een sanctieverordering.²¹⁶ Een bij overheidswege aangewezen instantie moet blijken uit een expliciete wettelijke bepaling, zoals een Europese sanctieverordering, deze wet, of een nadere regeling krachtens deze wet.

Bij de verstrekking van de gegevens gaat het altijd om gegevens die al rechtmatig in het bezit zijn van de bevoegde autoriteiten of toezichthouders. Dit betekent dat zij al een grondslag hebben voor de verwerking (waaronder het opslaan) van de gegevens. De verstrekkingplicht is beperkt tot gegevens waarover deze autoriteiten en toezichthouders de beschikking hebben gekregen bij de vervulling van de hen bij of krachtens deze wet opgedragen taken. In veel gevallen zal de grondslag voor de verwerking van die gegevens gelegen zijn in de opdracht in een Europese sanctieverordering of bij of krachtens deze wet.

De verstrekking van gegevens op grond van dit artikel heeft het toezicht op de naleving of uitvoering van sanctiemaatregelen tot doel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan gegevens die verbondenheid kunnen vaststellen van personen en entiteiten aan een gesanctioneerd persoon of gegevens die nodig zijn om een financiële ontheffing af te geven. In het tweede lid, onderdeel a, van dit artikel is opgenomen

²¹⁶ Voor zover verstrekking op grond van dit artikel neerkomt op doorgifte aan een derde land is hoofdstuk 5 van de AVG, respectievelijk hoofdstuk 5 van de Richtlijn 2016/680/EU, van toepassing.

dat deze gegevens in ieder geval niet verstrekt mogen worden als dat doel onvoldoende bepaald is. Een instantie die om gegevens verzoekt, zal het doel van de gegevens dus nader moeten specificeren. Voor zover het gaat om persoonsgegevens geldt op grond van de AVG al dat het doeleinde van de gegevensverwerking 'welbepaald uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd' moet zijn (artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de AVG). Het is aan de ontvanger, maar ook aan degene die op grond van dit artikel gegevens verstrekt, om te beoordelen of daaraan voldaan is. De verstrekte gegevens moeten ook voldoen aan artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van de AVG en niet verder gaan dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor deze worden verstrekt.

De afweging of de gegevens rechtmatig verstrekt kunnen worden ligt bij de verstrekkeende partij. Het gaat hierbij om een verstrekking op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG. Het is belangrijk dat hierbij altijd een afweging wordt gemaakt tussen het doel van de gegevensverstrekking en de eventuele inbreuk op het grondrecht op de bescherming van persoonsgegevens. Voordat de verstrekking plaats kan vinden, moet de proportionaliteit van deze verstrekking in het licht van de belangen die daarmee gediend worden gewogen worden.

Tot gegevensverstrekking wordt in ieder geval niet overgegaan door de bevoegde autoriteit of de toezichthouder in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a tot en met e. Het tweede lid, onderdeel a, is hierboven al toegelicht. Over het tweede lid, onderdelen b tot en met d, wordt het volgende opgemerkt.

In onderdeel b vallen onder "de wet" niet alleen verplichtingen die uit andere Nederlandse wet- en regelgeving volgen, maar ook bindende internationale en Europese wet- en regelgeving. Een geheimhoudingsplicht op grond van hoger recht of een geheimhoudingsplicht waarop geen bij wet te bepalen uitzondering bestaat, staan dus aan verstrekking van de bedoelde gegevens in de weg. Strijd met de AVG valt ook onder deze weigeringsgrond.

Gelet op de groep van potentiële ontvangers van de gegevens, ligt het niet voor de hand dat bij verstrekking sprake zal zijn van schending van de openbare orde. Desalniettemin is ervoor gekozen dit wel mee te laten wegen. Het biedt enige ruimte om bijvoorbeeld gevaar voor goederen mee te wegen in de beslissing op een verzoek om gegevens, zonder dat meteen sprake hoeft te zijn van een schending van een wettelijk voorschrift.

In onderdeel c staat de mate waarin de geheimhouding van gegevens gewaarborgd moet worden in verhouding met de gevoeligheid van gegevens. De ontvangende partij moet aannemelijk maken dat de maatregelen die hij neemt om de geheimhouding te waarborgen, passend zijn, gelet op de aard en gevoeligheid van deze gegevens.

Het opsporingsbelang is een voorbeeld van een belang in de zin van deze wet dat in onderdeel d in de weg kan staan aan gegevensverstrekking op grond van dit artikel.

§ 8.3 Nadere regels over gegevensverwerking

Artikelen 8.3.1 en 8.3.2 Nadere regels gegevensverwerking

Op grond van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel kunnen bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling regels worden gesteld ter uitvoering van de betreffende internationale sanctie maatregelen. Met de artikelen 8.3.1 en 8.3.2 worden grondslagen opgenomen voor het stellen van nadere regels over gegevensverwerking. Deze grondslagen zijn concreter dan die van hoofdstuk 2. Met deze grondslagen wordt een eerste invulling gegeven aan het vereiste van artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de AVG, dat de doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens welbepaald en uitdrukkelijk omschreven moeten zijn. Bij het gebruik van deze grondslag in concrete gevallen, wordt aan dat beginsel nog nader invulling gegeven. Een dergelijke nadere regeling zal ook de noodzaak van de gegevensverwerking voor die concrete gevallen moeten beschrijven in het licht van die doeleinden.

De artikelen 8.3.1 en 8.3.2 bevatten grondslagen voor het stellen van nadere regels over gegevensverwerking, zodat in een sanctiebesluit of sanctieregeling concrete

gegevensverstrekkingen beschreven kunnen worden. Van deze mogelijkheid kan zowel gebruik worden gemaakt als een gegevensuitwisselingsgrondslag is opgenomen in een bindende internationale sanctiemaatregel, bijvoorbeeld een Europese sanctieverordening, als wanneer de bevoegdheid tot gegevensuitwisseling voortvloeit uit artikel 8.2.1 van dit wetsvoorstel.

Vanwege de verschillende implementatiesystematiek die geldt voor het stellen van regels ter uitvoering van bindende en niet-bindende internationale sanctiemaatregelen, is een onderscheid gemaakt tussen het stellen van nadere regels ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen uit verdragen en bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties (artikel 8.3.1) en het stellen van nadere regels ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen uit aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties en internationale afspraken (artikel 8.3.2).

Als van de mogelijkheid uit artikel 8.3.1 of 8.3.2 gebruik wordt gemaakt, bevat de gedelegeerde regelgeving een grondslag als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG. Bij deze regeling zal de AVG, en in het bijzonder artikel 5 ervan, in acht moeten worden genomen. De grondslag om bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling de concrete gegevensverstrekking voor te schrijven, kan alleen benut worden als dat nodig is ter uitvoering van de relevante internationale sanctiemaatregelen. Deze noodzakelijkheid moet aannemelijk gemaakt worden.

De grondslag voorziet in de mogelijkheid om concreet te beschrijven welke gegevens, door welke organisatie aan welke (andere) organisatie moeten worden verstrekt in welke gevallen. Een dergelijke concrete beschrijving kan daarom bijdragen aan het voorkomen van twijfel over de rechtmatigheid of noodzaak van de verwerking. Twijfel die anders tot handelingsverlegenheid kan leiden, waardoor essentiële gegevens niet of te laat bij een betrokken bevoegde autoriteit bekend worden gemaakt. Die handelingsverlegenheid kan in de weg staan aan een juiste uitvoering van de sanctiemaatregelen.

Naast verstrekking, kunnen regels worden gesteld over andere verwerkingen van gegevens en inlichtingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de verplichting om bepaalde gegevens voor enige tijd te bewaren of juist te vernietigen.

Als van de bevoegdheid van artikel 8.3.1 gebruikgemaakt wordt, kan het nuttig zijn om in het besluit of de regeling op te nemen dat de daarin opgenomen regels verplichtingen van hoger recht die strekken tot verwerking onverlet laten. Het gaat in die gevallen immers om nadere regels ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen uit verdragen en bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die rechtstreekse werking hebben. Deze rechtstreeks werkende bepalingen worden door de nadere regeling op grond van dit artikel niet terzijde geschoven.

Hoofdstuk 9. Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Artikel 9.1 Toepasselijkheid EU-rechtshandelingen

Bindende besluiten die door de EU worden genomen in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid zijn in beginsel niet van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Vanuit het oogpunt van eenheid van buitenlands beleid en eenheid van regelgeving is met de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2010) de lijn ingezet dat het wenselijk is dat deze besluiten ook op de openbare lichamen worden nageleefd.²¹⁷ Dit standpunt wordt voortgezet. Om die reden wordt met dit artikel in het eerste lid geregeld dat bindende besluiten van de EU voor de toepassing van dit wetsvoorstel ook voor de openbare lichamen gelden als bindende besluiten. Op deze wijze wordt buiten twijfel gesteld dat de grondslag in artikel 2.1.1, eerste lid, (ook) benut kan worden voor het vaststellen van uitvoeringsregels in Caribisch Nederland. De bepaling komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 14a van de Sanctiewet 1977.

²¹⁷ Stb. 2010, nr. 363. Kamerstukken II 2008/09, 31959, nr. 3, p. 31.

In aanvulling op het voorgaande, wordt in het tweede lid geregeld dat bepalingen van EU-rechtshandelingen waarnaar wordt verwezen in op grond van deze wet vast te stellen (uitvoerings)regels, voor de toepassing van deze regels van overeenkomstige toepassing zijn in de openbare lichamen, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald. Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 1, tweede lid, van de Sanctieregeling BES.

Artikel 9.2 Toezicht

Op grond van hoofdstuk 7 kunnen personen worden aangewezen die belast zijn met het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel. De bevoegdheden waar de aangewezen toezichthouders over beschikken bij de uitvoering van hun taak zijn neergelegd in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. De Awb is niet van toepassing in de openbare lichamen. Om te verzekeren dat toezichthouders in Caribisch Nederland over de benodigde bevoegdheden beschikken ter uitvoering van hun taak, wordt titel 5.2 van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. De verwijzing in 5.16a van de Awb naar de Wet op de identificatieplicht wordt daarbij vervangen door een verwijzing naar de relevante bepaling uit de Wet op de identificatieplicht BES.

Artikel 9.3 Strafrechtelijke handhaving

Overtredingen van sanctiemaatregelen vormen in het Europese deel van Nederland economische delicten in de zin van de Wet op de economische delicten. De Wet op de economische delicten is niet van toepassing in de openbare lichamen. Met dit artikel worden daarom regels gesteld die de strafbaarstelling van overtredingen van sanctiemaatregelen in de openbare lichamen verzekeren. Het artikel is inhoudelijk gelijklopend aan het huidige artikel 14c van de Sanctiewet 1977.

Daar waar mogelijk, wordt met dit artikel aangesloten bij de regels die voor het Europese deel van Nederland gelden op grond van de Wet op de economische delicten. Anders dan in het Europees deel van Nederland, komen de mogelijkheid tot oplegging van een taakstraf of verhoging van een geldboete niet voor in het Wetboek van Strafrecht BES. Deze mogelijkheden zijn daarom niet opgenomen in het voorgestelde artikel.

Artikel 9.4 Opsporingsbevoegdheden

Dit artikel is inhoudelijk gelijklopend aan artikel 14b van de huidige Sanctiewet 1977. Het geeft de Minister van Justitie en Veiligheid de mogelijkheid om in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken, ambtenaren aan te wijzen die in Caribisch Nederland belast zijn met de opsporing. Voor zover van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, zijn deze ambtenaren bevoegd naast de ambtenaren die hun bevoegdheden tot opsporing ontlenen aan artikel 184 van het Wetboek van Strafvordering BES.

Hoofdstuk 10. Wijzigingen van andere wetten

Artikel 10.1 (wijziging Advocatenwet) en artikel 10.13 (wijziging Wet op het notarisambt)

De wijzigingen in de artikelen I en II houden verband met de Verordening (EU) 2022/1273 van de Raad van 21 juli 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (hierna: verordening). Deze verordening ziet op de bevrozing van tegoeden en economische middelen en richt zich ook op advocaten en notarissen.

Artikel 8, eerste lid, van deze verordening bevat sinds 21 juli 2022 de verplichting om alle informatie die de naleving van de verordening vergemakkelijkt, onverwijld te verstrekken aan de bevoegde autoriteit. Deze verplichting geldt 'niet tegenstaande de geldende voorschriften inzake rapportage, vertrouwelijkheid en beroepsgeheim' en is thans ook van toepassing op advocaten en notarissen. Europese verordeningen zijn verbindend en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Om misverstanden te voorkomen wordt artikel 11a, eerste lid, van de Advocatenwet en artikel 22, eerste lid, van de Wet op het notarisambt in overeenstemming gebracht met artikel 8, eerste lid, van de verordening, door expliciet op te nemen dat de wettelijke geheimhoudingsplicht van advocaten en notarissen ook bij EU-verordening doorbroken kan worden.

Artikel 10.2 (wijziging Algemene douanewet), artikel 10.7 (wijziging Telecommunicatiewet), artikel 10.10 (wijziging Wet op de economische delicten), artikel 10.9 (wijziging Wet financiële markten BES), artikel 10.11 (wijziging Wet op de kansspelen), artikel 10.12 (wijziging Wet op het financieel toezicht), artikel 10.15 (wijziging Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme), artikel 10.16 (wijziging Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES), artikel 10.17 (wijziging Wet toezicht trustkantoren 2018) en artikel 10.18 (wijziging Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames)

De wijzigingen van deze wetten zijn technisch van aard en strekken ertoe verwijzingen naar de Sanctiewet 1977 te vervangen door verwijzingen naar de Wet internationale sanctiemaatregelen. Vanwege de tijdelijke instandhouding van afdeling 5 van de huidige Sanctiewet 1977, is het voor een aantal wetten noodzakelijk om tijdelijk zowel te verwijzen naar de Wet internationale sanctiemaatregelen als naar de Sanctiewet 1977. Met de inwerkingtreding van de tweede tranche zullen de verwijzingen naar de Sanctiewet 1977 komen te vervallen. De tweede tranche zal daarin voorzien.

Artikel 10.3 Wijziging Handelsregisterwet 2007

In het kader van de effectieve tenuitvoerlegging van sanctiemaatregelen is het noodzakelijk dat de Kamer van Koophandel op grond van ontvangen informatie in staat wordt gesteld om kenbaar te maken dat er een relatie is tussen een al bestaande (of nieuw) ingeschreven onderneming of rechtspersoon in het handelsregister en een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die zijn opgenomen in internationale sanctiemaatregelen waarvoor een bevrozing van tegoeden en van economische middelen moet plaatsvinden.

Met het regelen van een dergelijke 'aantekening' wordt het voor eenieder mogelijk om op eenvoudiger wijze informatie in te winnen over of sprake is van een (rechts)relatie met een (verbonden) persoon, entiteit of lichaam zoals is vastgelegd in de relevante sanctiemaatregelen. Het is een hulpmiddel dat bijdraagt aan de juiste naleving door eenieder van die sanctiemaatregelen, waarmee ook de rechtszekerheid in het economisch verkeer wordt gediend. Dit sluit aan bij de doelen van het handelsregister (zie artikel 2 onder a en c, van de Handelsregisterwet 2007).

De aantekening in de systemen van het handelsregister zijn op dossierniveau en niet voorzien op het niveau van een individueel geregistreerd gegeven. De reden hiervoor ligt besloten in de kenmerken van het handelsregister dat een veelheid aan informatie bevat waardoor op verschillende aspecten van geregistreerde gegevens er een mogelijke relatie met een gesanctioneerde natuurlijke persoon, rechtspersoon of entiteit gelegd kan worden. De aantekening heeft voorts geen derdenwerking zoals voorzien in de artikelen 24 en 25 van de Handelsregisterwet 2007: de aantekening wijst enkel op een relatie. De gevolgen die daaraan verbonden moeten worden, volgen rechtstreeks uit de toepasselijke internationale sanctiemaatregel.²¹⁸

De figuur van een 'aantekening' is in het kader van het handelsregister bekend: op grond van artikel 16, tweede lid, en artikel 34, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007 brengt de Kamer een aantekening aan dat een gegeven in onderzoek is als de juistheid van het desbetreffende gegeven onzeker is. Deze bevoegdheid tot aanbrengen van een aantekening zoals neergelegd in de Handelsregisterwet 2007 is evenwel niet passend om te voorzien in de behoefte van effectieve tenuitvoerlegging van internationale sanctiemaatregelen. De aard van de aantekening is namelijk anders. Daar waar de bestaande bevoegdheid tot het aanbrengen van een aantekening ziet op een gegeven waarvan de juistheid uiteindelijk door de Kamer op grond van verkregen en opgevraagde informatie wordt bepaald en zo nodig het gegeven wordt gecorrigeerd, is dat niet het geval bij de aantekening zoals voorzien in deze bepaling.

De aantekening zoals voorzien in het voorgestelde artikel 16c van de Handelsregisterwet 2007 heeft geen relatie tot een onderzoek door de Kamer zelf naar de juistheid van een gegeven. De

²¹⁸ Zie bijv. artikel 2 van Verordening (EU) nr. 269/2014 en artikel 2 van Verordening (EG) nr. 765/2006.

aantekening die de Kamer aanbrengt, zorgt enkel voor een feitelijke weergave en vastlegging in het handelsregister van een relatie tussen een in het handelsregister ingeschreven onderneming of rechtspersoon en daaraan verbonden gegevens en een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen zoals is vastgelegd in de relevante internationale sanctiemaatregelen. Binnen de stand van de techniek van het handelsregister zal de Kamer van Koophandel de aantekening opnemen en voor zover mogelijk reproduceren en doorgeven aan andere instanties. [De aantekening is in ieder geval opgenomen bij de relevante uittreksels].

De Kamer draagt geen verantwoordelijkheid voor de juistheid van de gelegde relatie: dat zijn de partijen die de informatie daarover hebben aangeleverd zoals de Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties dan wel van Nederlandse of buitenlandse van overheidswege aangewezen instanties die belast zijn met respectievelijk de uitvoering, het toezicht op de naleving van internationale sanctiemaatregelen of de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde. Het gevolg hiervan is ook dat de aantekening die geplaatst wordt krachtens deze bepaling geen authentiek gegeven is als bedoeld in artikel 30, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007.

Artikel 10.4 Wijziging Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies

Net als bij de aantekenbevoegdheid voor de Kamer bij het handelsregister voorziet het voorgestelde artikel 15a van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbende van trusts en soortgelijke juridische constructies in een soortgelijke aantekenbevoegdheid voor de beheerder van het register voor het registreren van trusts en uiteindelijk belanghebbenden van trusts. Deze beheerder is de Kamer van Koophandel.

Ook hier draagt het regelen van een aantekenbevoegdheid bij aan de effectieve tenuitvoerlegging van sanctiemaatregelen. De beheerder van het register wordt in staat gesteld om op grond van ontvangen informatie kenbaar te maken dat er een relatie is tussen een al bestaande (of nieuw) ingeschreven trust of geregistreerde uiteindelijk belanghebbende van een trust en een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die zijn opgenomen in internationale sanctiemaatregelen waarvoor een de bevrozing van tegoeden en van economische middelen moet plaatsvinden.

Met het regelen van een dergelijke 'aantekening' wordt het voor eenieder mogelijk om op eenvoudiger wijze informatie in te winnen over of sprake is van een (rechts)relatie met een (verbonden) persoon, entiteit of lichaam zoals is vastgelegd in de relevante sanctiemaatregelen. Het is een hulpmiddel dat bijdraagt aan de juiste naleving door eenieder van die sanctiemaatregelen, waarmee ook de rechtszekerheid in het economisch verkeer wordt gediend. Het register heeft tot doel het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme.²¹⁹ Het opnemen van de aantekening in het register past daarin: internationale sanctiemaatregelen zijn ook opgelegd aan niet-statelijke actoren of terroristische organisaties²²⁰ en trusts worden vaak gebruikt door gesanctioneerde personen en entiteiten om toepasselijke internationale sanctiemaatregelen te omzeilen of bepaalde banden met gesanctioneerde partijen te verhullen. Omgekeerd worden trusts en vergelijkbare juridische constructies ook gebruikt om op een effectieve wijze de banden met een gesanctioneerde persoon te doorbreken door het aanbrengen van een "firewall" tussen de gesanctioneerde persoon en diens eigendom zoals bijvoorbeeld aandelenbelangen. Beide typen gebruik van een trust en vergelijkbare juridische constructies in de context van internationale sanctiemaatregelen onderstrepen het belang van de bevoegdheid om aantekeningen te plaatsen in dit register.

²¹⁹ Artikel 4, tweede, lid van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

²²⁰ Zie bijv. verordening (EU) nr. 2016/1686 van de Raad van 20 september 2016 tot vaststelling van bijkomende beperkende maatregelen tegen ISIS (Da'esh) en Al Qaida en daarmee verbonden natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten of lichamen.

De aantekening zoals voorzien in het voorgestelde artikel 15a van de Implementatiewet heeft geen relatie tot een onderzoek door de beheerder zelf naar de juistheid van een gegeven. De aantekening die de beheerder aanbrengt, zorgt enkel voor een feitelijke weergave en vastlegging in het register van een relatie tussen de in het register ingeschreven trust of geregistreerde uiteindelijk belanghebbende en daaraan verbonden gegevens en een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen zoals is vastgelegd in de relevante internationale sanctiemaatregelen.

De beheerder draagt geen verantwoordelijkheid voor de juistheid van de gelegde relatie: dat zijn de partijen die de informatie daarover hebben aangeleverd zoals de Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties dan wel van Nederlandse of buitenlandse van overheidswege aangewezen instanties die belast zijn met respectievelijk de uitvoering, het toezicht op de naleving van internationale sanctiemaatregelen. Daarnaast volgt uit de Implementatiewet dat in ieder geval ook de Minister van Financiën en de Financiële inlichtingen eenheid relevante informatie kunnen verstrekken.

Artikel 10.5 Wijziging Kadasterwet

Met dit artikel wordt een nieuw artikel 118b toegevoegd aan de Kadasterwet. Hiermee krijgt de bewaarder van het kadaster en de openbare registers de bevoegdheid om een aantekening te plaatsen bij een registergoed in de basisregistratie kadaster, de registratie voor schepen en de registratie voor luchtvaartuigen als de rechthebbende van dat registergoed gesanctioneerd is op grond van 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. Hiervan kan sprake zijn als de geregistreerde rechthebbende (zowel natuurlijke personen als rechtspersonen) zelf voorkomt op een sanctielijst, maar ook als de geregistreerde rechthebbende zodanig verbonden is met een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam op een sanctielijst dat ook de geregistreerde rechthebbende daarmee onder de sancties valt.

Het doel van de kadastrale registraties is onder meer het bevorderen van rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen in het rechtsverkeer, in het economisch verkeer en in het bestuurlijk verkeer tussen burgers en bestuursorganen (artikel 2a, onderdeel a, van de Kadasterwet). Om die reden zal de bewaarder van het kadaster en de openbare registers alleen overgaan tot het plaatsen van een aantekening als onomstotelijk duidelijk is dat het een bevroren registergoed betreft. De bewaarder van het kadaster en de openbare registers kan deze informatie verkrijgen van de sanctielijsten zelf, van de Kamer van Koophandel en van de Belastingdienst. Voor die laatste twee verstrekkers van informatie is in het tweede respectievelijk het derde lid van het artikel een grondslag voor de gegevensverstrekking geregeld. 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. Als geen sprake meer is van een bevroren registergoed, wordt de aantekening verwijderd.

Artikel 10.6 Wijziging Sanctiewet 1977

Onderdelen B (artikel 9), C (artikel 9a) en L (artikel 10f)

De wijzigingen in deze artikelen zijn tweeledig. Ten eerste worden de bevoegdheden uit afdeling 5 die op dit moment toekomen aan de Minister van Financiën, toegekend aan de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB), die deze bevoegdheden op dit moment al uitoefenen als gevolg van de overdracht van deze bevoegdheden in het Overdrachtsbesluit Sanctiewet 1977. Ten tweede worden er twee nieuwe toezichthoudende autoriteiten aangewezen in de wet, vanwege de nieuwe categorieën instellingen die onder het bereik van afdeling 5 worden gebracht. Deze twee wijzigingen worden hierna nader toegelicht.

Het huidige artikel 10f regelt dat de bevoegdheden die de Minister van Financiën op grond van afdeling 5 toekomen, overgedragen kunnen worden aan een of meer rechtspersonen die op grond van artikel 10, tweede lid, zijn belast met het toezicht op de naleving van de krachtens afdeling 5 gestelde regels. Deze rechtspersonen zijn de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB).²²¹ Met het Overdrachtsbesluit Sanctiewet 1977 is van de mogelijkheid uit artikel 10f gebruik gemaakt. Als gevolg daarvan komen de bevoegdheden uit afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 sinds 2002 toe aan AFM en DNB. Met de voorgestelde wijziging wordt deze huidige praktijk verankerd in de wet. Dit betekent dat de bevoegdheden in de wet worden toegekend aan AFM en DNB. Artikel 10f komt te vervallen.

Met het vervallen van de grondslag in artikel 10f komt ook het Overdrachtsbesluit Sanctiewet 1977 te vervallen. Ook het besluit Aanwijzing rechtspersonen Sanctiewet 1977, dat zijn grondslag vindt in het huidige artikel 10, tweede lid, en dat strekt tot de voornoemde aanwijzing van AFM en DNB als rechtspersonen die zijn belast met het toezicht op de naleving van afdeling 5, komt te vervallen.

Naast de voornoemde wijziging, worden twee (nieuwe) toezichthoudende autoriteiten aangewezen. Dit betreffen het Bureau Financieel Toezicht (onderdeel c) en een door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten aan te wijzen deken (onderdeel d). Voor de aan te wijzen deken geldt dat deze deken toezicht uitoefent binnen het gehele grondgebied van het Europese deel van Nederland. Deze deken is dus bevoegd toezicht te houden in alle 11 arrondissementen. De aanwijzing van deze autoriteiten houdt verband met het uitbreiden van de categorieën instellingen die onder het bereik van de regels van afdeling 5 worden gebracht. Voor een nadere toelichting op deze keuze wordt verwezen naar paragraaf 3.8 van het algemeen deel.

Onderdeel D (artikel 10)

Eerste en vierde lid

De wijziging in het eerste lid voorziet erin dat de toezichthoudende autoriteiten toezichthouders kunnen aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens afdeling 5 gestelde regels. Voor het toezicht op de naleving door advocaten geldt, in afwijking van het voorgaande, dat een door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten aan te wijzen deken wordt belast met het toezicht op de naleving. De personen die als toezichthouder worden aangewezen beschikken als gevolg van de aanwijzing als toezichthouder bij de uitoefening van hun taak over de bevoegdheden die zijn neergelegd in Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit houdt onder meer in dat de aangewezen personen bevoegd zijn om ter vervulling van hun taak inlichtingen te vorderen (artikel 5:16 Awb), inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 Awb) en zaken en vervoermiddelen te onderzoeken (artikelen 5:18 en 5:19 Awb). Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (artikel 5:13 Awb). Daarnaast is het ook mogelijk dat de aan de toezichthouder toekomende bevoegdheden worden beperkt in het besluit waarin de toezichthouder wordt aangewezen (artikel 5:14 Awb). Eenieder is verplicht om alle medewerking te verlenen die een toezichthouder redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20 Awb).

De aanwijzingsbesluiten die op grond van het eerste worden genomen dienen ingevolge het nieuwe vierde lid (nieuw) te worden gepubliceerd in de Staatscourant. De wijziging in het vierde lid is technisch van aard.

Tweede en derde lid

Het huidige artikel 10, eerste lid, kent de mogelijkheid om toezichthouders aan te wijzen uitsluitend toe aan de Minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de ministers die het mede aangaat. Op grond van deze bepaling zijn in de Regeling toezichthoudende ambtenaren Sanctiewet 1977 toezichthouders aangewezen. De in die regeling aangewezen toezichthouders houden toezicht

²²¹ Aanwijzing rechtspersonen Sanctiewet 1977.

op de naleving van sanctiemaatregelen zelf, en niet op de bedrijfsvoeringsvoorschriften die op grond van afdeling 5 worden gesteld. Het is niet nodig om deze bevoegdheid voor de Minister van Buitenlandse Zaken te behouden in afdeling 5 van de Sanctiewet 1977, omdat deze bevoegdheid separaat wordt opgenomen in hoofdstuk 7 van de Wet internationale sanctiemaatregelen, die met dit wetsvoorstel wordt vastgesteld. Op grond van die bepaling zal worden voorzien in de aanwijzing van de noodzakelijke toezichthouders die toezicht houden op de naleving van sanctiemaatregelen. Het nieuwe eerste lid in artikel 10 van de Sanctiewet 1977, beperkt zich dan ook tot de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteiten AFM, DNB en BFT om toezichthouders aan te wijzen alsmede de aanwijzing van een deken als toezichthouder, en heeft uitsluitend betrekking op het toezicht op de naleving van de bij of krachtens afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 gestelde (bedrijfvoerings)regels.

In het tweede lid zijn de instellingen opgenomen waar afdeling 5 op van toepassing is. Met de voorgestelde wijziging worden de volgende categorieën instellingen toegevoegd: [PM].

Voor de volledigheid wordt het volgende opgemerkt over aanbieders van cryptoactivadiensten. Met de Uitvoeringswet verordening bij geldovermakingen en overdrachten van cryptoactiva te voegen informatie (Uitvoeringswet TFR) wordt de reikwijdte van de Wwft uitgebreid naar negen categorieën aanbieders van cryptoactivadiensten.²²² Als gevolg van dit voorstel komt ook het huidige onderdeel m van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 te vervallen. De aanbieders van cryptoactivadiensten die onder de reikwijdte van de Wwft komen te vallen, worden met de Uitvoeringswet TFR ook onder de reikwijdte van afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 gebracht door middel van een wijziging van artikel 10. Op het moment dat onderhavig voorstel van wet wordt ingediend bij de Tweede Kamer, zal zo nodig worden voorzien in een samenloopbepaling ten aanzien van deze wijziging van artikel 10.

Het huidige derde lid van artikel 10 vervalt, omdat het niet nodig is om uitdrukkelijk te bepalen dat de bepalingen uit afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing zijn op aangewezen toezichthouders. Dit is niet nodig, omdat personen als gevolg van hun aanwijzing als toezichthouder zonder nadere regeling over de in de in Titel 5.2 vermelde bevoegdheden beschikken.

Onderdeel E (artikel 10a)

Het huidige artikel 10a regelt dat de Minister van Financiën de (op dit moment) aangewezen rechtspersonen AFM en DNB in de gelegenheid kan stellen een zienswijze naar voren te brengen over de uitvoering van regels ter implementatie van internationale sanctiemaatregelen die het financiële verkeer betreffen. In de praktijk is geen noodzaak gebleken tot behoud van deze bevoegdheid. Artikel 10a komt daarom te vervallen.

Onderdeel F (artikelen 10aa en 10ab)

Met dit onderdeel wordt twee nieuwe artikelen ingevoegd in afdeling 5. Artikel 10aa schrijft voor dat een toezichthoudende autoriteit haar taak op een risicogebaseerde en effectieve wijze uitvoert. Dit sluit aan bij de wijze waarop het toezicht op de Wwft wordt uitgeoefend (artikel 1d, zesde lid, van de Wwft). De aangewezen toezichthoudende autoriteiten zijn ook op grond van die wet belast met een toezichthoudende taak en zijn dan ook bekend met deze wijze van toezicht uitoefenen. Voor AFM en DNB geldt dat zij hun huidige bevoegdheden op grond van afdeling 5 op dit moment al op deze wijze uitvoeren en betreft dit dus een wettelijke verankering van de huidige werkwijze. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.8 van het algemeen deel.

Doorbreking geheimhoudingsplicht (artikel 10ab)

Dit artikel regelt dat artikel 45a, tweede lid, van de Advocatenwet en 111a, derde lid, van de Wet op het notarisambt van overeenkomstige toepassing zijn op het toezicht op de naleving door respectievelijk advocaten en notarissen. Voor advocaten betekent dit dat de advocaat, zijn

²²² Kamerstukken II 2023/24, 36526, nr. 2.

medewerkers en personeel, alsmede andere personen die bij de beroepsuitoefening betrokken zijn, niet gehouden zijn aan de in artikel 11a van de Advocatenwet neergelegde geheimhoudingsplicht, voor zover het gaat om informatieverstrekking aan de door de algemene raad aangewezen deken, die op grond van afdeling 5 toezicht uitoefent. Voor notarissen betekent dit dat de notaris en de onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen, niet gehouden zijn aan de in artikel 22 van de Wet op het notarisambt neergelegde geheimhoudingsplicht, voor zover het gaat om informatieverstrekking aan de personen die op grond van afdeling 5 toezicht uitoefenen.

Onderdeel G (artikel 10b)

De wijzigingen in het eerste en tweede lid regelen dat de daarin genoemde bevoegdheden tot het stellen van regels toekomen aan de toezichthoudende autoriteiten (verwezen wordt ook naar de toelichting bij de artikelen 9, 9a en 10f). Dat geldt niet voor de door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten aangewezen deken. Met het beleggen van deze bevoegdheid bij het college van toezicht, bedoeld in artikel 36a van de Advocatenwet, is zoveel mogelijk aangesloten bij artikel 45h Advocatenwet. De bevoegdheid om regels te stellen is niet belegd bij het college van afgevaardigden omdat artikel 28, vijfde lid, Advocatenwet onder meer regelt dat het college van afgevaardigden geen verordeningen vaststelt met betrekking tot het uitoefenen van het toezicht. Voor AFM en DNB geldt dat deze verankering een voortzetting van de huidige praktijk betreft. Op grond van het huidige artikel 10f van de Sanctiewet 1977 is de bevoegdheid voor de Minister van Financiën tot het stellen van regels overgedragen aan AFM en DNB. Met de door AFM en DNB vastgestelde Regeling toezicht Sanctiewet 1977 is aan deze bevoegdheid invulling gegeven.

Regelgevende bevoegdheden worden slechts bij uitzondering toegekend aan zelfstandige bestuursorganen. Het vierde en vijfde lid voorzien daarom in ministeriële goedkeuring ten aanzien van de door AFM, DNB en BFT gestelde regels.²²³

Onderdeel H (artikel 10ba)

Met de wijziging in artikel 10ba wordt geregeld dat de aanwijzingsbevoegdheid (artikel 10ba) en de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom (artikel 10c) toekomen aan de toezichthoudende autoriteiten. Voor AFM en DNB is dit een wettelijke verankering van de huidige praktijk, gelet op het Overdrachtsbesluit Sanctiewet 1977. Verwezen wordt ook naar de toelichting bij de artikelen 9, 9a en 10f.

Onderdeel I (artikel 10bb)

Met dit onderdeel wordt een nieuw artikel toegevoegd aan afdeling 5, op grond waarvan de toezichthoudende autoriteiten AFM, DNB en BFT als bestuursorgaan zelf inlichtingen kunnen vorderen. Deze bevoegdheid wordt verankerd in de wet, in aanvulling op de bevoegdheid waar de als toezichthouder aangewezen personen, in beginsel medewerkers van de toezichthoudende autoriteiten, op grond van artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht over beschikken. Aansluiting is gezocht bij artikel 1:74 van de Wet op het financieel toezicht. In het tweede lid zijn de artikelen 5:13 en 5:20, eerste en tweede lid, van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Uit deze bepalingen vloeit voort dat de toezichthoudende autoriteit slechts van zijn bevoegdheid gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is en dat de medewerkingsplicht en geheimhoudingsregels uit respectievelijk artikel 5:20, eerste en tweede lid, gelden. Het derde lid van artikel 10bb regelt dat ook artikel 5:20, derde lid, van de Awb van overeenkomstige toepassing is. Als gevolg daarvan kunnen de toezichthoudende autoriteiten een last onder bestuursdwang, of een last onder dwangsom gelet op artikel 5:32, eerste lid, opleggen ter handhaving van de inlichtingenplicht uit artikel 10bb.

Artikel 10bb is niet van toepassing op de door de algemene raad van de orde van advocaten aangewezen deken, omdat de aangewezen deken naast toezichthoudende autoriteit, ook de toezichthouder in de zin van de Awb is (artikel 10, eerste lid). De bepalingen in artikel 10bb hebben voor de aangewezen deken dus geen meerwaarde.

²²³ Zie aanwijzing 5.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Onderdeel K (artikel 10d)

Artikel 10d regelt de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete ter handhaving van de krachtens artikel 10b gestelde regels. Met de wijziging van het eerste lid wordt in de eerste plaats geregeld dat deze bevoegdheid toekomt aan de toezichthoudende autoriteiten (verwezen wordt ook naar de toelichting bij de artikelen 9, 9a en 10f). Daarnaast wordt geregeld dat de toezichthoudende autoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen als niet wordt voldaan aan de medewerkingsplicht die is neergelegd in artikel 5:20, eerste lid, van de Awb, op grond waarvan eenieder verplicht is om aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Ook wordt geregeld dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd ter handhaving van artikel 10bb, op grond waarvan inlichtingen kunnen worden gevorderd door de toezichthoudende autoriteiten AFM, DNB en BFT zelf.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat toezichthoudende autoriteiten op grond van artikel 5:20, derde lid, in samenhang met artikel 5:32, eerste lid, van de Awb, ook over de bevoegdheid beschikken om een last onder dwangsom op te leggen als niet wordt voldaan aan de in artikel 5:20, eerste lid, van de Awb neergelegde medewerkingsplicht. Dit geldt ook voor gevallen waarin de inlichtingen op grond van artikel 10bb worden gevorderd door de toezichthoudende autoriteit zelf (zie ook de toelichting bij artikel 10bb, derde lid). De bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom voor overtredingen van de inlichtingenplicht behoeft daarom, anders dan de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete in een dergelijke situatie, geen nadere regeling.

In het huidige artikel 10d, tweede lid, is artikel 1:85 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van de instellingen waar in dat lid naar wordt verwezen. In het huidige derde lid zijn verwijzingen opgenomen naar de artikelen 184 van de Pensioenwet en 179 van de Wet verplichte pensioensregeling, waarin eenzelfde regeling is opgenomen voor de pensioenfondsen en beroepspensioenfondsen. De voornoemde artikelen uit de Wft, Pensioenwet en de Wet verplichte pensioensregelingen bevatten regels over de schorsing van de verplichting tot betaling van de bestuurlijke boete. Met de voorgestelde wijziging van artikel 10d worden regels over de schorsende werking van dergelijke besluiten opgenomen in het tweede en derde lid, waardoor een verwijzing naar de voornoemde wetten niet meer nodig is. De betreffende regeling wordt hierna inhoudelijk toegelicht. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de verwijzingen naar de artikelen 183 van de Pensioenwet en 178 van de Wet verplichte beroepspensioensregeling in het huidige artikel 10d, derde lid, niet meer nodig zijn omdat de betreffende bepalingen zijn vervallen.

Uit artikel 4:87 Awb vloeit voort dat de betaling van een bestuurlijke boete geschiedt binnen zes weken nadat het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, tenzij het besluit een later tijdstip vermeldt of bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het instellen van bezwaar of beroep heeft in beginsel geen schorsende werking (artikel 6:16 Awb), waardoor de verplichting tot betaling blijft bestaan als een rechtsmiddel wordt ingesteld. Het voorgestelde artikel 10d, tweede lid, regelt dat de verplichting tot het betalen van een bestuurlijke boete die op grond van artikel 10d, eerste lid wordt opgelegd, wordt opgeschort als tegen het besluit tot oplegging van de boete een rechtsmiddel is ingesteld. Als bezwaar wordt gemaakt tegen het besluit, wordt de verplichting tot betaling opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken. Als tegen het besluit beroep of hoger beroep is ingesteld, wordt de verplichting tot betaling opgeschort totdat op het beroep dan wel hoger beroep is beslist. Deze regeling is wenselijk vanwege de relatief hoge boetes die op grond van artikel 10e kunnen worden opgelegd. Het derde lid regelt dat de instelling van een rechtsmiddel geen gevolgen heeft voor het moment waarop de berekening van de wettelijke rente aanvangt. Hiermee wordt voorkomen dat een rechtsmiddel wordt aangewend met de enkele reden om een rentevoordeel te behalen. Als in bezwaar of (hoger) beroep blijkt dat een reeds betaalde boete ten oprechte is opgelegd, wordt de boete inclusief de betaalde wettelijke rente terugbetaald aan de instelling. Met dit artikel wordt aangesloten bij artikel 32b van de Wwft en artikel 1:85 van de Wft. Op grond van het huidige artikel 10d, tweede lid, geldt de opschortende werking van deze betalingsverplichting al ten aanzien van de oplegging van een bestuurlijke boete aan de instellingen,

genoemd in artikel 10, tweede lid, onderdelen a tot en met k.²²⁴ Voor de in artikel 10, eerste lid, onderdelen l en m, genoemde instellingen geldt deze regeling op dit moment niet. Dit betreft een omissie²²⁵ die met dit wetsvoorstel wordt hersteld.

Onderdelen M (artikelen 10g en 10h) en N (artikelen 10i, 10j en 10k)

De artikelen 10g, 10h, 10i en 10j vervangen de huidige informatie-uitwisselingssystematiek uit afdeling 5 van de Sanctiewet 1977. Het uitgangspunt is dat er een brede geheimhoudingsplicht geldt en dat er, onder specifieke voorwaarden, informatie gedeeld kan worden met andere, vooraf bepaalde, overheidsorganisaties door de toezichthouders. Hierbij wordt aangesloten bij de informatie-uitwisselingssystematiek uit paragraaf 3.5 (geheimhouding) van de Wwft, waarmee deze toezichthouders al bekend zijn. Het gelijktrekken van de systematiek maakt het voor de toezichthouders helderder en makkelijker om te bepalen wanneer informatie gedeeld kan worden en reduceert de kans op fouten.

Artikel 10g schrijft een algemene geheimhoudingsplicht voor ten aanzien van de informatie verkregen uit deze afdeling. Er wordt hierbij aangesloten bij artikel 22 van de Wwft. Het vierde lid uit het oude artikel 10g Sanctiewet 1977 is behouden gebleven met het oog op continuïteit.

Met artikel 10h wordt geregeld dat de toezichthouders onder voorwaarden informatie kunnen delen met vooraf bepaalde overheidsorganisaties overeenkomstig artikel 22a van de Wwft. Voor de duidelijkheid staan de toezichthouders genoemd in het eerste lid. Wat betreft de organisatie waarmee gedeeld kan worden zijn er een aantal verschillen met artikel 22a van de Wwft. Zo is toegevoegd dat ook informatie gedeeld kan worden met verschillende ministers die verantwoordelijkheid dragen voor de verschillende beleidsterreinen op het gebied van sancties. Verder is het centraal meldpunt sanctienaleving opgenomen gezien de centrale rol die deze organisatie zal gaan spelen tussen de verschillende overheidsorganisaties. Wat betreft de voorwaarden waaronder de gegevens gedeeld mogen worden wordt een-op-een aangesloten bij de Wwft. Ten opzichte van het huidige artikel 10h Sanctiewet 1977 levert dit een verscherping op van de voorwaarden omdat ook de voorwaarde is opgenomen, in het derde lid onderdeel b, dat het beoogde gebruik van de gegevens of inlichtingen moet passen in het kader van het toezicht op de naleving van sanctiemaatregelen als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet internationale sanctiemaatregelen of het toezicht op de naleving van de krachtens deze afdeling gestelde regels. Daarmee wordt bedoeld dat het beoogde gebruik ook niet in mag druisen tegen het achterliggende doel waarmee de sanctiemaatregelen zijn ingesteld.

Artikel 10i regelt de specifieke informatie-uitwisselingsgrondslagen voor de AFM en DNB overeenkomstig artikel 22b van de Wwft. Gezien de taakstelling van deze organisaties is het noodzakelijk om nadere grondslagen te creëren. Ook wordt voorzien in een grondslag voor het kunnen verstrekken van informatie aan het organisatieonderdeel van DNB dat belast is met het vervullen van haar monetaire taak.

Voor het BFT wordt, overeenkomstig artikel 22c van de Wwft, de grondslag gecreëerd in artikel 10j om informatie te verstrekken aan de AFM voor wat betreft het toezicht op belastingadviseurs en accountants uit artikel 10, tweede lid, van dit wetsvoorstel.

Publicatiebevoegdheden (10k)

Met het voorgestelde artikel 10k worden de regels over de publicatie van bestuurlijke sancties uit de Wwft van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze bevoegdheden worden hierna op hoofdlijnen toegelicht. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis van de betreffende artikelen uit de Wwft. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de

²²⁴ Dit vloeit voor de onderdelen a, b, c, d, f, g, h, i, j en k voort uit artikel 10d, tweede lid, van de Sanctiewet 1977. Voor onderdeel e vloeit dit voort uit artikel 10d, derde lid, op grond waarvan de artikelen 184 van de Pensioenwet en 179 van de Wet verplichte pensioensregeling van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

²²⁵ Met de toevoeging van deze instellingen aan artikel 10, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 (Stb. 2020, 146) is artikel 10d, tweede lid, abusievelijk niet gewijzigd.

betreffende regels (ook) nauw aansluiten bij de publicatiebevoegdheden waar AFM en DNB over beschikken op grond van de Wft.

Op grond van de van overeenkomstige toepassingsverklaring van artikel 32e van Wwft kan de toezichthoudende autoriteit een waarschuwing of verklaring publiceren als sprake is van een overtreding die gerangschikt is in de tweede of derde boetecategorie (zie artikel 10^e). Artikel 32f van de Wwft voorziet in de verplichting voor toezichthoudende autoriteiten om een besluit tot oplegging van een bestuurlijke sanctie openbaar te maken, behoudens de in artikel 32g van die wet opgenomen uitzonderingen. Het betreft de openbaarmaking van een besluit tot oplegging van een aanwijzing, last onder dwangsom, bestuurlijke boete of een last onder dwangsom die wordt opgelegd omdat niet wordt voldaan aan de in artikel 5:20, eerste lid, van de Awb neergelegde medewerkingsplicht. In artikel 32g van de Wwft zijn regels opgenomen over uitgestelde openbaarmaking, openbaarmaking in geanonimiseerde vorm en redenen die aanleiding vormen voor het achterwege laten van de publicatie. Artikel 32h van de Wwft bevat regels ten behoeve van de bescherming van persoonsgegevens. Verder bevat artikel 32i van die wet regels over onder meer het moment van publicatie en het beëindigen van het openbaar beschikbaar houden van betreffende gegevens. Artikel 32j van de Wwft bevat regels die de vertrouwelijkheid van een procedure van een voorlopige voorziening beogen te waarborgen.

Onderdeel O (artikel 15)

Dit artikel voorziet in overgangsrecht voor de voorgestelde aanpassing van afdeling 5. Het eerste lid regelt dat de publicatiebevoegdheden uit artikel 10k niet van toepassing zijn op overtredingen die hebben plaatsgevonden en zijn beëindigd voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 10.6 van dit wetsvoorstel, dat voorziet in aanpassing van afdeling 5 van de Sanctiewet 1977. [PM: aanvullend noodzakelijk overgangsrecht] Het tweede lid regelt dat de door AFM en DNB vastgestelde Regeling toezicht Sanctiewet 1977 na inwerkingtreding van artikel 10.6 van dit wetsvoorstel berust op de juiste grondslag (artikel 10b, eerste lid) en wordt geacht te zijn voorzien van ministeriële goedkeuring, zoals wordt vereist door het voorgestelde artikel 10b, vierde lid. Dit betekent dat de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 in beginsel geen aanpassing behoeft en niet ter goedkeuring hoeft te worden voorgelegd aan de Minister van Financiën. Eventuele wijzigingen van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 dienen wel ter goedkeuring te worden voorgelegd.

Artikel 10.8 Wijziging Wet bescherming oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderprodukten

In verschillende internationale sanctiemaatregelen zijn bepalingen opgenomen die voorzien dat alle tegoeden en economische middelen bevroren zijn die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van alle in een relevante bijlage vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen.²²⁶ Intellectuele eigendomsrechten zoals octrooien zijn economische middelen als gedefinieerd in deze internationale sanctiemaatregelen en moeten dus ook bevroren worden.²²⁷ Daarnaast geldt krachtens sommige internationale sanctiemaatregelen ook expliciete verboden om intellectuele eigendomsrechten of fabrieksgeheimen op enige andere wijze te verkopen, in licentie te geven of over te dragen, alsmede rechten te verlenen op toegang tot of hergebruik van materiaal of informatie die door middel van intellectuele-eigendomsrechten wordt beschermd of die fabrieksgeheimen vormt in relatie tot goederen waarvoor een exportbeperking geldt.²²⁸

Topografieën van halfgeleiders zijn driedimensionale ontwerpen voor de inrichting en bouw van halfgeleiders. Degelijke topografieën zijn in feite de bouwtekening van microchips. In de Europese

²²⁶ Zie bijv. artikelen 14 en 15 van Verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad van 18 januari 2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 442/2011.

²²⁷ Q&A nr. 24 https://finance.ec.europa.eu/document/download/66e8fd7d-8057-4b9b-96c2-5e54bf573cd1_en?filename=fags-sanctions-russia-consolidated_en.pdf.

²²⁸ Zie artikel 2, tweede lid, onderdeel c, van Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren.

Unie is bijzondere wetgeving tot stand gekomen die een specifiek beschermingsregime in het leven roept voor deze topografieën: richtlijn 87/54/EEG betreffende de rechtsbescherming van topografieën van halfgeleiderproducten. Deze richtlijn introduceerde een «sui generis» bescherming van topografieën door middel van het verlenen van exclusieve rechten op deze topografieën (artikel 2 richtlijn 87/54/EEG). Dit exclusieve recht omvat de mogelijkheid om als houder van het recht de volgende handelingen toe te staan of te verbieden: de reproductie van de beschermde topografie, de commerciële exploitatie, de invoer voor een dergelijke exploitatie, of de invoer van een halfgeleiderproduct dat met deze beschermde topografie is gemaakt (artikel 5, eerste lid, richtlijn 87/54/EG). Om deze bescherming effectief te laten zijn, moet er een vorm van registratie per lidstaat plaatsvinden, opdat kenbaar is dat de topografie bescherming heeft (zie onder andere artikel 4 van de richtlijn). Zonder registratie is er geen beschermd intellectueel eigendomsrecht.

De beheerder van het register waar deze topografieën worden geregistreerd - Octrooicentrum Nederland - draagt zelf actief zorg voor de bevrozing van de economische middelen. Een geregistreerd recht (of een aanvraag tot registratie van een recht) dat op naam staat van een persoon of entiteit die onder het bevrozingsregime van een internationale sanctiemaatregel valt (een 'bevroren recht'), blijft in stand zolang aan de normale voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Wel wordt een aanvraag tot registratie opgeschort. Een verzoek om inschrijving van een overdracht, licentie, zekerheidsstelling met betrekking tot een bevroren recht wordt niet gehonoreerd.²²⁹ Een verzoek om inschrijving van een beslagrecht op een bevroren recht wordt wel gehonoreerd.

Gelet op de doorslaggevende betekenis van de registratie voor het bestaan van het recht dat op naam wordt geregistreerd, wordt met voorgesteld artikel 10a de beheerder van het register - Octrooicentrum Nederland - bevoegd om zowel op eigen initiatief een aantekening vast te leggen als op grond van informatie verkregen van Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties dan wel van Nederlandse of buitenlandse van overheidswege aangewezen instanties die belast zijn met respectievelijk de uitvoering en het toezicht op de naleving van internationale sanctiemaatregelen. Daarmee wordt effectief kenbaar gemaakt dat een topografie is bevroren en bepaalde handelingen met dit intellectuele eigendomsrecht niet meer mogelijk zijn. De regeling voorzien in artikel 10a wijkt af van de bepalingen omtrent de bevoegdheid van de Kamer van Koophandel ten aanzien van het handelsregister en register voor het registreren van trusts en uiteindelijk belanghebbenden van trusts, omdat het Octrooicentrum Nederland zelf de rechthebbende identificeert, het recht (of de aanvraag) registreert en daarmee het bestaan van het economisch middel in het economisch verkeer brengt en kenbaar maakt. Dit brengt een andere rol voor het Octrooicentrum Nederland met zich mee, hetgeen op punten een afwijkende regeling noodzaakt.

Artikel 10.14 Wijziging Wet ruimtevaartactiviteiten

Met artikel 9.14 wordt met een nieuw artikel 11a een bevoegdheidsgrondslag geïntroduceerd in de Wet ruimtevaartactiviteiten waarmee de minister van Economische Zaken en Klimaat kan overgaan tot het plaatsen van aantekeningen in het register met gegevens betreffende ruimtevoorwerpen die gebruikt worden in het kader van ruimtevaartactiviteiten (artikel 11 van de Wet ruimtevaartactiviteiten).

In verschillende internationale sanctiemaatregelen zijn bepalingen opgenomen die voorzien dat alle tegoeden en economische middelen bevroren zijn die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van alle in een relevante bijlage vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen. Onder economische middelen valt ook het ter beschikking stellen van satellieten en het faciliteren van de exploitatie ervan. Door middel van het vergunningstelsel neergelegd in artikel 3 van de Wet ruimtevaartactiviteiten kan worden voorkomen dat nieuwe ruimtevaartactiviteiten in of vanuit Nederland dan wel op of vanaf een Nederlands schip of Nederlands luchtvaartuig plaatsvinden die ten goede komen aan door internationale sanctiemaatregelen gesanctioneerde personen of entiteiten.

²²⁹ Daarmee zou bijv. ook een schending van het verbod neergelegd in artikel 5 bis van Verordening (EU) nr. 833/2014 kunnen plaatsvinden als de beheerder van het register hieraan zou meewerken.

Tegelijkertijd geldt voor de ruimtevoorwerpen die al in gebruik zijn, dat juist de mogelijke relatie van het geregistreerde ruimtevoorwerp met een gesanctioneerde persoon of entiteiten van betekenis is om het gebruik of ondersteuning van dit ruimtevoorwerp zoals een communicatie- of observatiesatelliet te verhinderen. Dat ook bij ruimtevoorwerpen er een risico bestaat op gebruik door gesanctioneerde personen en entiteiten is niet illusoir: bij de internationale sanctiemaatregelen jegens de Russische Federatie zijn beperking aangebracht jegens relevante Russische technologie-ondernemingen zoals Rostec die betrokken zijn bij de ontwikkeling van satellieten of juist afnemers van de diensten die door satellieten worden ondersteund.

Met het mogelijk maken van het plaatsen van aantekeningen wordt het voor andere partijen kenbaar dat een geregistreerd ruimtevoorwerp een relatie heeft met een gesanctioneerde persoon of entiteit. De informatie om tot een dergelijke aantekening te kunnen overgaan, is afkomstig hetzij uit de eigen informatie die de minister heeft in het kader van voornoemde vergunningverlening, hetzij van Nederlandse of buitenlandse van overheidswege aangewezen instanties die belast zijn met respectievelijk de uitvoering, het toezicht op de naleving van internationale sanctiemaatregelen.

Artikel 10.19 Wijziging Zaaizaad en plantgoedwet 2005

In verschillende internationale sanctiemaatregelen zijn bepalingen opgenomen die voorzien dat alle tegoeden en economische middelen bevroren zijn die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van alle in een relevante bijlage vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen.²³⁰ Intellectuele eigendomsrechten zoals octrooien zijn economische middelen als gedefinieerd in deze internationale sanctiemaatregelen en moeten dus ook bevroren worden.²³¹ Kwekersrechten zijn ook intellectuele eigendomsrechten en vallen binnen het toepassingsbereik van deze internationale sanctiemaatregelen.²³²

Daarnaast geldt krachtens sommige internationale sanctiemaatregelen ook expliciete verboden om intellectuele eigendomsrechten of fabrieksgeheimen op enige andere wijze te verkopen, in licentie te geven of over te dragen, alsmede rechten te verlenen op toegang tot of hergebruik van materiaal of informatie die door middel van intellectuele-eigendomsrechten wordt beschermd of die fabrieksgeheimen vormt in relatie tot goederen waarvoor een exportbeperking geldt. Voor kwekersrechten is dit relevant, omdat de export van diverse levende planten, bollen, knollen en wortelstokken en daarmee samenhangende intellectuele eigendomsrechten is verboden.²³³

Gelet op de rechtstreeks werkende verplichtingen op grond van de internationale sanctiemaatregelen, draagt de Raad voor plantenrassen zelf zorg voor de bevrozing van de economische middelen in de vorm van geregistreerde kwekersrechten. Een geregistreerd kwekersrecht (of een aanvraag tot registratie van een recht) dat op naam staat van een persoon of entiteit die onder het bevrozingsregime van een internationale sanctiemaatregel valt (een 'bevroren recht'), blijft in stand zolang aan de normale voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Wel wordt een aanvraag tot registratie opgeschort.

In aanvulling hierop wordt met het voorgestelde artikel 56a van de Zaaizaad en plantgoedwet 2005 de Raad een bevoegdheid verleend om zowel op eigen initiatief een aantekening vast te leggen als op grond van informatie verkregen van Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties dan wel van

²³⁰ Zie bijv. artikelen 14 en 15 van Verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad van 18 januari 2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 442/2011.

²³¹ Q&A nr. 24 https://finance.ec.europa.eu/document/download/66e8fd7d-8057-4b9b-96c2-5e54bf573cd1_en?filename=fags-sanctions-russia-consolidated_en.pdf.

²³² Hoofdstuk 12, Intellectual Property Rights, Q&A nr.1, https://finance.ec.europa.eu/document/download/66e8fd7d-8057-4b9b-96c2-5e54bf573cd1_en?filename=fags-sanctions-russia-consolidated_en.pdf.

²³³ Zie artikel 3 duodecies, tweede lid, onderdeel c, en bijlage XXIII van Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren.

Nederlandse of buitenlandse van overheidswege aangewezen instanties die belast zijn met respectievelijk de uitvoering en het toezicht op de naleving van internationale sanctiemaatregelen. Daarmee wordt effectief extern kenbaar gemaakt dat een kwekersrecht is bevroren en bepaalde handelingen met dit intellectuele eigendomsrecht niet meer mogelijk zijn.

Deze regeling is inpasbaar in het systeem van registratie zoals voorzien in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 7 van de Zaaizaad en plantgoedwet 2005, omdat de Raad op grond van het Besluit werkzaamheden Raad voor plantenrassen ruimte heeft gegevens op te nemen die de Raad dienstig acht.²³⁴ Deze aanvullende grondslag vult deze mogelijkheid nader in met het oog op het verhogen van de effectieve nakoming van internationale sanctiemaatregelen.

Hoofdstuk 11. Slotbepalingen

Artikel 11.1 Evaluatie

Dit artikel voorziet in een evaluatie van de wet. Een evaluatie wordt van belang geacht om te bezien of de beoogde doelen van de modernisering van deze wet ook worden gehaald. Voor wat betreft de termijn wordt aangesloten bij de gebruikelijke termijn voor wetsevaluaties.²³⁵

Artikel 11.2 Overgangsrecht en samenloop

Ter achtergrond: dit artikel is afhankelijk van de aanpassingen in het bestaande bedrijfsvoeringstoezicht (artikel 10.6), die nog in voorbereiding zijn.

Artikel 11.3 Integrale tekstpublicatie

Omdat in dit wetsvoorstel gebruikt wordt gemaakt van een nummering van de artikelen met meerdere cijfers, wordt met dit artikel voorgesteld om aan de Minister van Buitenlandse Zaken de opdracht te geven om voor de bekendmaking in het Staatsblad waar nodig over te gaan tot een vernummering en verlettering van artikelen, hoofdstukken en paragrafen. Hierdoor wordt voor de inwerkingtreding van de Wet internationale sanctiemaatregelen een nieuwe doorlopende nummering mogelijk gemaakt.

Artikel 11.4 Inwerkingtreding

Dit artikel regelt dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel geschiedt bij koninklijk besluit en voorziet daarbij in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. De vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn worden in acht genomen, tenzij er redenen zijn die zich daartegen verzetten. Dat wordt op dit moment niet voorzien.

De Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Justitie en Veiligheid

De Minister van Financiën

²³⁴ Zie respectievelijk artikel 5, tweede lid, onderdeel f en artikel 6, tweede lid, onderdeel f van het Besluit werkzaamheden Raad voor plantenrassen.

²³⁵ Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

De Minister voor Rechtsbescherming

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat

De Staatssecretaris Toeslagen en Douane

De Staatssecretaris Cultuur en Media