

Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen

Regels over de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen (Wet internationale sanctiemaatregelen)

Consultatieverslag

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2025

1. Inleiding

Het ontwerp van het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen is van 7 juni 2024 tot en met 9 augustus 2024 openbaar geconsulteerd. Hierop zijn 24 reacties ontvangen, waarvan 21 openbare reacties. Daarnaast heeft op 5 augustus 2024 de Dag van de Modernisering van het Nederlandse Sanctiestelsel plaatsgevonden. Op uitnodiging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kwamen verschillende experts en vertegenwoordigers uit verscheidene economische sectoren bij elkaar om te spreken over de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel en het geconsulteerde wetsontwerp. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste zaken die in de consultatiereacties naar voren zijn gebracht.

2. Algemeen

Meerdere partijen benadrukken het belang van de uitvoering en uitvoerbaarheid van internationale sanctiemaatregelen, net als het belang van het tegengaan van de negatieve maatschappelijke bijeffecten daarvan. Ook het belang van de modernisering van het sanctiestelsel c.q. het hebben van een adequaat sanctiestelsel wordt breed onderschreven. Een aantal partijen noemt in dit kader in het bijzonder het belang van een goede informatievoorziening. Het kabinet onderkent deze belangen eveneens en het wetsvoorstel is een van de werkstromen waarmee deze belangen worden nagestreefd. Op de oproep van een enkele partij om te waken voor (verdere) versnippering en (verder) risico op inconsistente interpretaties door het aanwijzen van meerdere bestuursrechtelijke handhavingsorganisaties en aan te sluiten bij de Wwft-toezichthouders is acht geslagen. Een goede samenwerking tussen de verschillende betrokken overheidsorganisaties is essentieel voor het welslagen van de modernisering. Dat geldt evenzeer voor het belang van heldere, tijdige en eenduidige overheidscommunicatie. Deze aspecten laten zich niet in wetgeving vangen, maar het belang daarvan kan niet teveel worden benadrukt.

Tegelijkertijd heeft een aantal partijen uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de negatieve bijeffecten die geldende internationale sanctiemaatregelen met zich kunnen brengen. Zo is vanuit het maatschappelijk middenveld gevraagd om een onafhankelijke periodieke meting van de gevolgen voor burgers (inclusief mkb) van het poortwachterstoezicht. Ook is door meerdere partijen aandacht gevraagd voor de discriminatie die burgers ervaren in hun contacten met banken en betaalinstellingen bij het vervullen van hun poortwachtersrol. Als er discriminatie plaatsvindt is dit eenvoudigweg onacceptabel. Artikel 1 van de Grondwet is hier duidelijk over: discriminatie is verboden. Dit is een breder vraagstuk waarop vanuit het Ministerie van Financiën en in samenwerking met De Nederlandsche Bank (DNB) en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) een aantal concrete actielijnen lopen. Een daarvan is het verbeteren van de toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) en de sanctiewetgeving. Als onderdeel hiervan wordt gewerkt aan het opstellen van een standaard die banken helpt om non-discriminatoire te werk te gaan bij o.a. de toepassing van de sanctiewetgeving en het houden van aandacht voor het voorkomen van discriminatie bij de herziening van de sanctiewetgeving (tweede tranche) en de Leidraad Financiële Sanctieregelgeving.¹

Ten slotte is door meerdere betrokkenen verzocht om meer helderheid te scheppen over de toepassing van internationale sanctiemaatregelen bij complexe eigendoms- en/of zeggenschapsstructuren van ondernemingen. Daarbij is onder meer de suggestie gedaan om een team of afdeling in te richten dat vergelijkbaar is met de rullingpraktijk van de Belastingdienst, net als de suggestie om de mogelijkheid op te nemen voor de Minister van Economische Zaken om – ambtshalve of op verzoek – een bestuurlijk rechtsoordeel te vormen over de eigendoms- en/of zeggenschapsstructuur binnen een in Nederland gevestigde onderneming. Het kabinet volgt deze suggesties in zoverre dat de bestaande praktijk op dit punt gecontinueerd en ook toegelicht wordt.

¹ Zie uitgebreider: Kamerstukken II, 2024/2025, 32013, nr. 301.

Het Bureau Toezicht Investerings (BTI) bij het Ministerie van Economische Zaken geeft op verzoek al bestuurlijke rechtsoordelen. Deze praktijk laat de mogelijkheden onverlet om onderzoek naar andere ondernemingen te doen en de uitkomsten te delen met andere overheidspartijen, en zo ook om de uitkomst in het Handelsregister te laten opnemen. Voor dit laatste verbreedt het wetsvoorstel ook de grondslag. In reactie op deze klaarblijkelijke wens, zal BTI vaker dan nu het geval een bestuurlijk rechtsoordeel opstellen, doch uitsluitend op verzoek van een onderneming, om te beoordelen wat de sanctiestatus van een onderneming is. Een apart team is hiervoor dus niet nodig. Het oordeel kan vervolgens leiden tot een aantekening in het Handelsregister. Dit is ook een vraagstuk waar het onderdeel aantekeningen in registers een oplossing voor biedt.

3. Bestuursrechtelijke handhaving van sanctieschendingen

De reacties op de voorgenomen introductie van bestuursrechtelijke handhaving zijn eensluidend positief. Vanuit het bedrijfsleven (o.a. VNO-NCW en MKB-Nederland) wordt de introductie van bestuursrechtelijke handhaving verwelkomd. Wel is daarbij aandacht gevraagd voor de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. De memorie van toelichting besteedt hier naar aanleiding van de inbreng uitgebreider aandacht aan, door in te gaan op de afstemming die tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingsinstanties zal moeten plaatsvinden tussen respectievelijk het vervolgingsbeleid en het boetebeleid om dubbele vervolging te voorkomen.

Een enkele consultatiepartij wijst hierbij op de ogenschijnlijke trendbreuk tussen de voorgenomen invoering van bestuursrechtelijke handhaving en de strafbaarstelling van sancties die na de aanslagen van 11 september 2001 is ingevoerd. De reden van de introductie van strafbaarstelling indertijd was dat de toenmalige strafdreiging *'naar huidig inzicht onvoldoende recht [deed] aan de ernst van een dergelijke overtreding'*. Het kabinet apprecieert dat op deze ogenschijnlijke ongerijmdheid wordt gereageerd, maar acht het bestaan van een werkelijke spanning hier uitgesloten. Het belang van de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving van sanctiemaatregelen geldt immers onverkort. Dat wil echter niet zeggen dat iedere normschending op dit gebied ook een strafrechtelijke respons rechtvaardigt. Zoals in de memorie van toelichting ook wordt uitgewerkt is de introductie van bestuursrechtelijke handhaving uitdrukkelijk aanvullend op de bestaande strafrechtelijke handhaving. Dit waarborgt het ultimatum remedium karakter van het strafrecht en daarzonder zou er altijd een (te) groot handhavingstekort blijven bestaan. De introductie van bestuursrechtelijke handhaving is dan ook noodzakelijk om sanctieschendingen effectief en efficiënt te kunnen handhaven, de pakkans te verhogen en het preventieve effect dat daarvan uitgaat te verhogen.

Voorts is door een van de consultatiepartijen gesuggereerd om niet in sanctieregelingen en -besluiten te bepalen of, en zo ja, voor welke overtredingen bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, maar om bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken voor alle overtredingen en met een *opt-out* te werken voor de zwaarste overtredingen. Deze suggestie is ten dele gevolgd. De bestuursorganen waarvan bij de voorbereiding van het wetsvoorstel al duidelijk is dat zij een bestuursrechtelijke handhavingstaak zullen krijgen, zijn in het wetsvoorstel zelf opgenomen. Daarbij is de mogelijkheid behouden om bij sanctiebesluit of sanctieregeling aanvullende bestuursorganen aan te wijzen met bestuursrechtelijk handhavende bevoegdheden. Het is daarbij namelijk niet mogelijk om uitputtend op voorhand te bepalen welke bestuursorganen het best geëquipeerd zijn om uitvoering te geven aan (een onderdeel van) een bepaalde internationale sanctiemaatregel. De figuur van de *opt-out* acht het kabinet minder passend. Een *opt-out* zou het nadeel met zich brengen dat de formele wet zou bepalen dat bestuursrechtelijke handhaving mogelijk is en de op de formele wet gebaseerde lagere regelgeving in afwijking van de wet daarop een uitzondering zou maken. Dit wordt om rechtstatelijke redenen niet gedaan.² Ook is verzocht om de categorisering van de overtreding van materiële verboden uit internationale sanctiemaatregelen op wetsniveau te regelen, althans daarvoor de techniek uit de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Wwft en de Sanctiewet 1977 te gebruiken. Dit verzoek lijkt op een misverstand te berusten. Het gaat in de desbetreffende bepalingen niet om een bestuurlijke boete in het kader van de bedrijfsvoering maar om een bestuurlijke boete in geval van materiële sanctieschendingen. De categorisering in afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 heeft juist betrekking op overtreding van de regels in het kader van de bedrijfsvoering. Dat geldt ook voor de Wft en de Wwft. Het is juist in lijn met de delegatiesystematiek van de Sanctiewet 1977, die met dit wetsvoorstel gecontinueerd wordt, om dit in sanctiebesluiten en -regelingen te regelen.

Een geconsulteerde partij is ervan uitgegaan dat de introductie van bestuursrechtelijke handhaving niet ook het opleggen van een last onder dwangsom zou inhouden. Ook dit berust op een

² Zie Aanwijzing 2.31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

misverstand. Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Daar valt ook de last onder dwangsom onder.³ Dit is nader toegelicht.

Tot slot is er vanuit de NVB verzocht om duidelijkheid met betrekking tot welk orgaan eventueel bestuursrechtelijk handhavingsbevoegd zal worden ten aanzien van banken. Hier geldt dat het kabinet niet voornemens is om financiële handhavingsbevoegdheden te gaan regelen voor de financiële sector, nu deze sector al onder bestuursrechtelijk toezicht valt en in dat kader al soortgelijke handhavingsinstrumenten bestaan. In het algemeen gaat op dat als een bestuursorgaan handhavende bevoegdheden krijgt op basis van het wetsvoorstel, het ontwerpbesluit waarin dat zal worden voorgesteld ook geconsulteerd zal worden.

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

Een aantal partijen heeft gereageerd op de bijzondere handhavingsbevoegdheid bij ernstige niet-nakoming of ontduiking van sanctiemaatregelen. Zo is er gevraagd om *guidance* over hoe om te gaan met een relatie die onderworpen is aan de bijzondere handhavingsbevoegdheid en is verzocht om aanvullende kaders voor wanneer de inzet van deze bevoegdheid gerechtvaardigd is. Ook is gevraagd naar de status van vervangend bestuurders en de verhouding van de bevoegdheid tot de mogelijkheid die het Openbaar Ministerie op basis van de Wet op de economische delicten heeft om voorlopige maatregelen op te leggen.

Wat betreft de verzochte *guidance* geldt dat op het moment dat een onderneming is onderworpen aan de bijzondere handhavingsbevoegdheid, er bij aanvang sprake is van ernstige niet-nakoming van sanctiemaatregelen of een (vergroot) risico op (het bijdragen aan) ernstige ontduiking van sancties. Extra oplettendheid is dan ook geboden voor relaties van deze onderneming. Het doel van het aanstellen van de aanwezige persoon is verzekeren dat de onderneming handelt overeenkomstig de toepasselijke sanctiemaatregelen of voorkomen dat de onderneming bijdraagt aan de ontduiking van de werking van sanctiemaatregelen. De werkzaamheden moeten er op termijn dus voor zorgen dat het weer *business as usual* is. Het kabinet begrijpt de wens om aanvullende kaders te schetsen voor wanneer de inzet van de bijzondere handhavingsbevoegdheid gerechtvaardigd is. Waar mogelijk is hier dan ook in de memorie van toelichting aan tegemoet gekomen. Daarbij geldt echter wel dat het hier uitdrukkelijk gaat om een *bijzondere* handhavingsbevoegdheid, waarbij het op voorhand niet mogelijk is om elke situatie waarin deze mogelijk zou kunnen worden ingezet te benoemen.

De vraag naar de status van vervangende bestuurders kent meerdere facetten. Vragen die in dat kader rezen zijn onder meer of het ondernemingsbestuur in functie blijft en de vervanging wordt gezien als een 'belet of ontstentenis'-achtige situatie? Of het bestuur weer terugkomt? Liggen alle verplichtingen van het bestuur bij de vervangers? Kwalificeren vervangers als *Ultimate Beneficial Owner* (UBO)? De vervanger vervangt het bestuur/leidinggevend orgaan. Er is dus geen sprake van een 'belet of ontstentenis'-achtige situatie waarbij het bestuur nog in functie blijft. Gezien de aard van de situatie – ernstige sanctieschendingen of risico op (faciliteren van) ernstige ontduiking – ligt het tijdelijk vervangen van het bestuur niet in de rede. Bij het opheffen van de bijzondere handhavingsbevoegdheid zal dus een nieuw bestuur moeten worden aangezocht. Bij een vennootschap ligt de bevoegdheid daartoe bij de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA). Welke verplichtingen precies op de schouders van de vervangend bestuurder(s) rusten zal casusafhankelijk zijn. Dat geldt ook voor de vraag of deze al dan niet kwalificeren als UBO.

Ten slotte is er de vraag naar de verhouding van de bijzondere handhavingsbevoegdheid naar de mogelijkheid die de Wet op de Economische Delicten in Titel IV biedt voor het Openbaar Ministerie om voorlopige maatregelen op te leggen of te vorderen bij de bevoegde rechtbank. Bij de bijzondere handhavingsbevoegdheid is het inzetcriterium een andere dan bij de Titel IV van de Wet op de Economische Delicten. Op grond van de Wet op de Economische Delicten geldt dat er sprake moet zijn van een verdachte, dat tegen de verdachte ernstige bezwaren zijn gerezen en tevens dat de belangen, welke door het vermoedelijk overtreden voorschrift worden beschermd, een onmiddellijk ingrijpen vereisen. Bij de bijzondere handhavingsbevoegdheid op basis van het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen moet er sprake zijn van ernstige niet-nakoming van de toepasselijke sanctiemaatregelen of een risico op ernstige sanctieontduiking door het handelen of nalaten van de onderneming in kwestie.

³ Artikel 5:32, eerste lid, Awb.

5. Beheer van (langdurig) bevroren economische middelen

Vanuit het bedrijfsleven is positief gereageerd op de introductie van het instrument van beheer van (langdurig) bevroren economische middelen. Eén van de geconsulteerde partijen heeft daarbij expliciet opgemerkt dat de maatregelen die een onderneming op grond van de internationale sanctiemaatregel zelf al moet nemen, zoals het bevriezen van dividenduitkeringen en het bevriezen van stemrechten van de desbetreffende aandeelhouder, onvoldoende zijn. De introductie van dit instrument wordt dan ook verwelkomd.

Wel wordt vanuit verschillende hoeken gepleit voor uitzonderingen dan wel aanvullingen op de personele reikwijdte van het instrument. Zo is verzocht om trustkantoren aan het systeem van bewindvoering toe te voegen en pensioenfondsen en advocatenkantoren juist uit te zonderen. Naar aanleiding van deze reacties heeft het kabinet het wetsontwerp op dit punt opnieuw tegen het licht gehouden, met de uitkomst dat de reikwijdte van het instrumentarium beperkt is. Voor financiële ondernemingen, waaronder trustkantoren en pensioenfondsen, geldt kort gezegd dat er al verscheidene (sub)sectorale bevoegdheden zijn die qua karakter soortgelijk zijn aan het voorgestelde instrumentarium. Het bestaan van die bevoegdheden rechtvaardigt een aantal specifieke uitzonderingen en reikwijdtebepalingen die in de herziene versie van de toelichting nader uiteen zijn gezet. Voor de advocatuur geldt dat de onafhankelijkheid van de juridische professie met zich brengt dat het bij nader inzien inderdaad niet passend wordt geacht om deze beroepsgroep onderhevig te kunnen laten zijn aan het voorgestelde instrumentarium. In deze hoek is ook gevraagd te onderzoeken of het beheer van registergoederen niet uitgebreid zou kunnen worden tot andere roerende zaken, zoals bijvoorbeeld kleinere (niet te boek gestelde) schepen of andere voertuigen. Deze suggestie is niet overgenomen. De logica voor beheer van registergoederen is gelegen in de negatieve maatschappelijke effecten bij niet onderhouden. Dit gaat voor de kleinere schepen en andere voertuigen niet of in zeer beperkte mate op. Het instrumentarium zou voor de kleinere gemotoriseerde voertuigen dan ook disproportioneel zijn. Ook is het moeilijk om deze kleinere selectie goed af te bakenen.

Verscheidene partijen hebben bovendien verzocht de bevoegdheid tot het aanwijzen van een bewindvoerder voor ondernemingen neer te leggen bij één bewindspersoon. Dit was in de consultatieversie nog anders geregeld. Hier is gevolg aan gegeven door te bepalen dat de Minister van Economische Zaken het besluit neemt en dit doet in overeenstemming met de bewindspersoon die het mede aangaat. Door meerdere partijen is gewezen op het feit dat de (in het voorontwerp gebruikte) term 'stille bewindvoerder' hier niet op zijn plaats is, omdat het aanwijzingsbesluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Dit is een terechte constatering en het voorstel spreekt dan ook van bewindvoerder en niet langer van een *stille* bewindvoerder.

Ook is gevraagd om aandacht te besteden aan buitenlandse rechtspersonen die in het Nederlandse Handelsregister zijn ingeschreven, c.q. verduidelijken of het instrument ook van toepassing is op entiteiten die naar buitenlands recht zijn opgericht. De regeling is van toepassing op 'een in Nederland gevestigde onderneming'. Voor dit begrip is aangesloten bij het kartelverbod in het Unierecht.⁴ In die context wordt het begrip onderneming ruim opgevat. Elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, is een onderneming, ongeacht haar rechtsvorm. Rechtspersoonlijkheid is daarbij niet vereist. Ook buitenlandse rechtsvormen kunnen hier dus onder vallen.

Naast vragen over de rechtsvorm is er ook een aantal vragen gesteld over de reikwijdte. Ook is verzocht te verduidelijken dat het aanwijzen van een bewindvoerder breder mogelijk is, dan alleen in de situatie dat een meerderheidsaandeelhouder gesanctioneerd is. Ook is gevraagd om de reikwijdte uit te breiden, zodat niet alleen bevroeringsmaatregelen daaronder vallen, maar ook andere sanctiemaatregelen zoals transactieverboden. Dat geldt ook voor situaties waarin derden (ten onrechte) *menen* dat de onderneming getroffen wordt door een sanctiemaatregel, aldus een geconsulteerde partij. Het kabinet schept hier graag klaarheid. Het gaat hier respectievelijk om 'de toepassing van een verplichting op die onderneming op grond van een sanctiemaatregel' (artikel 5.3, eerste lid) of 'op wie een verplichting van toepassing is op grond van een sanctiemaatregel' (artikel 5.5, eerste lid). Aan deze maatstaven zou ook kunnen worden voldaan zonder dat er sprake is van een gesanctioneerde aandeelhouder of ingeval van een gesanctioneerde minderheidsaandeelhouder. Dat geldt ook voor sectorale maatregelen zoals transactieverboden. Waar deze criteria niet op zien is de situatie dat een andere onderneming al dan niet ten onrechte meent dat er een sanctiemaatregel van toepassing is. Dan wordt immers niet voldaan aan het verplichtingscriterium. Ten slotte is nog gevraagd om in de toelichting nader aandacht te besteden aan de verhouding tussen de bewindvoerder en de aandeelhouders van de onderneming. Ingeval

⁴ Artikel 101, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

van een gesanctioneerde aandeelhouder wordt de relatie tussen de aandeelhouder en de onderneming dichtgeschroeid en is de positie van de gesanctioneerde aandeelhouder buitenspel gezet. Ingeval van een gesanctioneerd bestuur of een gesanctioneerde bestuurder (zeggenschaps criterium uit de sanctieverordeningen) of van sectorale sanctiemaatregelen behouden eventuele aandeelhouders hun normale positie. Dan geldt artikel 5.3, tweede lid, van het wetsvoorstel over het uitsluiten van de bepalingen uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond daarvan kunnen aandeelhoudersrechten worden beperkt. De AVA kan overigens niet op de stoel van het bestuur of de bewindvoerder gaan zitten, nu aan de AVA (binnen wettelijke en statutaire grenzen) alle bevoegdheden toebehoren die 'niet aan het bestuur of aan anderen is toegekend'.⁵ Bovendien geldt dat het beleid en de strategie van de vennootschap bij het bestuur liggen en niet bij de AVA.⁶

Vanuit zowel het bankwezen als vanuit de juridische dienstverlening is gevraagd naar de juridische basis voor transacties bij aanwijzing van een bewindvoerder. Geldt de bevroingsmaatregel niet meer bij het aanwijzen van een bewindvoerder? In algemene zin spreekt hieruit een behoefte aan verduidelijking hoe de bevoegdheden van de bewindvoerder en de geldende internationale sanctiemaatregelen zich tot elkaar verhouden. In essentie is een bewindvoerder een vorm van brandgang of *firewall*, waardoor Nederlandse (rechts)personen kunnen ontvriezen zonder sancties te overtreden. Wanneer een bewindvoerder is aangewezen heeft de gesanctioneerde persoon of entiteit geen eigendom en zeggenschap meer, waardoor de sanctiemaatregel niet langer van toepassing is op het moment van aanwijzen. Daarmee moet inderdaad worden verondersteld dat de sanctiemaatregel niet langer van toepassing is.

Vanuit de advocatuur is gevraagd te voorzien in een rechterlijke toets voorafgaand aan het aanwijzen van een bewindvoerder, bijvoorbeeld bij de Ondernemingskamer of via een bijzondere bestuursrechtelijke spoedprocedure. Deze suggestie is niet overgenomen. Het kabinet onderkent het belang van een goede rechtsbescherming op dit punt en benadrukt dat tegen het aanwijzingsbesluit ook bezwaar en (hoger) beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden. Ook kan er administratief beroep worden ingesteld tegen opdrachten van de bewindvoerder. Het voorzien in ex ante rechterlijke toetsing zou het instrument echter van haar kracht ontdoen. Het aanwijzen van een bewindvoerder heeft – gelet op de maatschappelijke schade die zich op dat moment dreigt voor te doen – spoed en kan niet wachten op een toets vooraf.

Ten aanzien van dat administratief beroep merkt een advocatenkantoor op dat, gelet op de definitie van 'administratief beroep' in artikel 1:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dit beroepsrecht impliceert dat de bewindvoerder moet worden aangemerkt als een bestuursorgaan. Dit betekent dat opdrachten van de bewindvoerder een besluit zouden zijn in de zin van artikel 1:3 Awb. Tegen de beslissing van de minister op het administratief beroep zou dan beroep openstaan op grond van artikel 8:1 Awb. Deze redenering klopt en is ook willens en wetens beoogd bij het opstellen van het voorstel. Administratief beroep is 'het gebruik maken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid, voorziening tegen een besluit te vragen bij een ander bestuursorgaan dan hetwelk het besluit heeft genomen'.⁷ Een bestuursorgaan is een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.⁸ De bewindvoerder is dus een b-orgaan. Ook een beslissing in administratief beroep is een besluit waartegen beroep openstaat.⁹ Daarbij geldt dat er geen bezwaarfase is; tegen een beslissing in administratief beroep genomen kan niet opnieuw bezwaar gemaakt worden.¹⁰

Een geconsulteerde partij deed de suggestie om in de toelichting op de bewindvoerder aan te sluiten bij de vereisten uit de memorie van toelichting bij artikel 1:76 van de Wet op het financieel toezicht. Bij de stille curator zou namelijk een aanbestedingsprocedure van toepassing zijn. Het kabinet weerspreekt dit laatste. Het aanbestedingsrecht is hier niet van toepassing, omdat er sprake is van de uitoefening van openbaar gezag.¹¹

6. Aantekeningen in registers

Partijen uit verschillende sectoren uiten zich positief over het voornemen om de mogelijkheid tot het plaatsen van aantekeningen uit te breiden naar alle sanctieregimes en een groter aantal openbare

⁵ Artikel 2:217, eerste lid, Burgerlijk Wetboek.

⁶ Artikel 2:129 Burgerlijk Wetboek.

⁷ Artikel 1:5, tweede lid, Awb.

⁸ Artikel 1:1, eerste lid, Awb.

⁹ Artikel 8:1 Awb.

¹⁰ Artikel 7:1 Awb.

¹¹ Artikel 2.24, onderdeel h, subonderdeel 4 en 5, Aanbestedingswet 2012.

registers. Er wordt tegelijkertijd terecht gewezen op de mogelijke gevolgen van dergelijke aantekeningen. Het kabinet is zich hiervan bewust en benadrukt daarom ook de aard van de aantekening. 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. Een aantekening in het Handelsregister wijst bijvoorbeeld alleen op de bevrozing en het verbod financiële of economische betrekkingen aan te gaan. De gevolgen die daaraan verbonden moeten worden, volgen uit artikel 2 van Verordening (EU) nr. 269/2014.¹² 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.¹³ De aantekening in de basisregistratie kadaster duidt op het van toepassing zijn van bevrozingsmaatregelen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 269/2014.¹⁴ Wat bevroren inhoudt volgt vervolgens uit de verordening.¹⁵

Een onderwerp waar in dit kader ook aandacht voor wordt gevraagd is de noodzakelijke rechtsbescherming. Het is belangrijk dat belanghebbenden de mogelijkheid hebben om beroep aan te tekenen tegen een aantekening. Als een belanghebbende bezwaar wil maken tegen een aantekening, moet hij dit kenbaar maken bij de beheerder van het betreffende register. Deze zal op grond van de doorzendplicht in het bestuursrecht het bestuursorgaan dat de informatie heeft gedeeld op grond waarvan de aantekening is geplaatst hiervan onverwijld op de hoogte stellen, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender. Dat bestuursorgaan zal de verdere behandeling ter hand nemen door de informatie die is gedeeld met het register te delen met de afzender, voorzien van een rechtsmiddelenclausule. Het kabinet wil er ten slotte op wijzen dat aantekeningen in registers een hulpmiddel zijn voor eenieder om een goede naleving van internationale sanctiemaatregelen te vergemakkelijken. Hoewel het kabinet ernaar streeft dat de aantekeningen in de verschillende registers zo volledig mogelijk zijn, kan dit niet worden verzekerd. Dat zou een *real-time* verwerking van aantekeningen moeten betekenen en is op dit moment praktisch niet haalbaar.

7. Centraal meldpunt sancties

Een groot aantal partijen verwelkomt de oprichting van het Centraal meldpunt sancties (CMS). De komst van het CMS voorziet wat het kabinet betreft dus duidelijk in een behoefte.

Werkwijze meldpunt

Enkele partijen werpen vragen op over hoe het meldpunt met de meldingen om zal gaan. Dit betreft vragen over terugkoppeling aan de melder over de correctheid van de melding, controle van de melding en latere wijzigingen in omstandigheden. Naar aanleiding van de vraag van een partij over hoe om te gaan met een mondelinge melding, is de wettekst aangepast ten opzichte van het voorontwerp. Voor wat betreft de overige punten over de werkwijze van het meldpunt geldt dat in de memorie van toelichting de toekomstige werkwijze van het meldpunt op hoofdlijnen is beschreven. Tijdens de implementatie van het CMS zullen voor de daadwerkelijke uitvoering processen worden ingericht. Voor melders relevante informatie zal worden vermeld op de website van het meldpunt. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om hoe er met meldingen wordt omgegaan, op welke wijze ontvangstbevestigingen zullen worden verstuurd, hoe verificatie en controle van meldingen plaatsvindt en welke mogelijkheden er al dan niet zullen zijn om meldingen in een later stadium te corrigeren als er sprake is van een wijziging in omstandigheden.

Tevens is naar aanleiding van een reactie in de toelichting verduidelijkt dat als een melding per abuis bij het verkeerde bestuursorgaan landt, deze op basis van de doorzendplicht wordt doorgezet naar de juiste ontvanger. Dit kan spelen in de taakverdeling tussen het CMS en de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de Douane. Een partij vraagt of meldingen aan de Financiële inlichtingen eenheid (FIU-NL) met betrekking tot sanctie-omzeiling en/of overtredingen van product gerelateerde

¹² *Stcrt.* 2022/17555.

¹³ Er bestaan diverse indicatoren op basis waarvan verbondenheid kan worden vastgesteld, waarbij een meerderheidsbelang van een gesanctioneerde partij in een rechtspersoon de meest gangbare is. Zie voor de verdere criteria op basis waarvan verbondenheid kan worden vastgesteld de passages over eigendom en zeggenschap in de meest recente versie van 'Beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen' (Raadsdocument 11623/24). De aanname van verbondenheid op basis van de daarin genoemde criteria is een weerlegbaar rechtsvermoeden.

¹⁴ *Stcrt.* 2022/9666.

¹⁵ Zie artikel 1, onderdelen e en f, van Verordening (EU) 269/2014 voor de begripsbepaling van respectievelijk het bevroren van economische middelen en het bevroren van tegoeden.

sancties ook bij het CMS kunnen worden gedaan. Ook hier geldt dat de melding moet worden gedaan bij het orgaan dat bevoegd is deze te ontvangen (in casu de FIU-NL) en dat een op de onjuiste plek gedane melding kan worden doorgezet. Ook kan in enkele gevallen de situatie zich voordoen dat zowel bij de FIU-NL als bij CMS gemeld moet worden. Er zal in de implementatie van het meldpunt zorg worden gedragen voor informatie uitwisseling tussen de FIU-NL en het meldpunt. Een partij vraagt naar de grondslag voor gegevensdeling door het meldpunt. Dit is geregeld in artikel 8.2.1 van het voorstel.

Een partij wijst er op dat er sprake kan zijn van de vrijgave van bevroren tegoeden. Het meldpunt gaat intern een actueel overzicht van meldingen en bevroren tegoeden bijhouden. Het is daarom van belang dat informatie over onder andere ontheffingen, aanstellen van een bewindvoerder en veranderingen in eigendomsstructuur met het CMS wordt gedeeld door andere betrokken bestuursorganen. Zodoende beschikt het meldpunt over alle relevante informatie om deze lijst actueel te houden. De toelichting is op dit punt aangevuld. Hierbij is het ook van belang dat het CMS een goede band opbouwt met meldende instellingen en waar passend proactief informatie deelt.

Toekomstige ontwikkeling meldpunt

Een aantal partijen roept op tot verbreden van de taken van het CMS naar een centraal informatiepunt over sancties en/of een centrale sanctieautoriteit. In de huidige tekst van het voorstel heeft het CMS een voorlichtingsfunctie over de invulling van de meldingsplicht. Een bredere informatietaak is overwogen en heeft mogelijk ook meerwaarde gezien de centrale loketfunctie. Het geven van informatie is en blijft momenteel echter nog bij meerdere partijen belegd. Er is in dit stadium dus gekozen voor een gedeeltelijke centralisatie richting het centraal meldpunt. In de toekomst is het echter mogelijk het CMS met deze taak en andere taken, zoals het verlenen van ontheffingen en bestuursrechtelijke handhaving ten aanzien van het niet-melden, uit te breiden, door de sanctieregelingen aan te passen.

Als het gaat om het uitbouwen van het centraal meldpunt tot een centrale sanctieautoriteit, hangt die keuze samen met de keuze op dit moment niet één bestuursorgaan aan te wijzen dat belast is met de bestuursrechtelijke handhaving van alle soorten sanctieschendingen, maar bestuursrechtelijke handhaving van schendingen decentraal te organiseren. Een ontwikkeling richting een meeromvattende autoriteit is voor de toekomst echter zeker niet uit te sluiten en hangt ook samen met de inrichtingskeuzes ten aanzien van aanpalende beleidsvelden. Het kabinet zal hiernaar in de komende periode onderzoek doen.

8. Verbeterde gegevensuitwisseling

Het bedrijfsleven is een voorstander van de verbeterde gegevensuitwisseling waarin het wetsvoorstel voorziet omdat dit de rechtszekerheid voor bedrijven verbetert. Op enkele punten is gevraagd om een verduidelijking van de reikwijdte: met betrekking tot de bepaling dat de notaris van de tot zijn protocol behorende verklaringen van erfrecht desgevraagd afschriften uitgeeft aan de Minister van Economische Zaken, in relatie tot gegevensuitwisseling met private partijen en met betrekking tot gegevensvorderingen op grond van de Awb en de strafwetgeving. De reikwijdte van de eerstgenoemde verplichting is verduidelijkt. De bepaling is onveranderd gebleven, omdat een gelijklopende bepaling met hetzelfde doel is opgenomen in artikel 34, zesde lid, van de Wet veiligheidstoets, investeringen, fusies en overnames. De verbeterde mogelijkheden voor gegevensuitwisseling in het wetsvoorstel zijn in hun reikwijdte beperkt tot overheidsinstanties. Niettemin is gegevensuitwisseling met en tussen private partijen zeker niet zonder belang bij het uitvoeren van internationale sanctiemaatregelen. Benadrukt is dan ook dat het wetsvoorstel bestaande wettelijke bevoegdheden op dit gebied onverlet laat. Dat geldt ook in relatie tot het bestuurs- en strafrecht. Het wetsvoorstel doet geen afbreuk aan de bestaande bevoegdheden van toezichthouders en handavingsinstanties om inlichtingen en gegevens te vorderen.

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

In de consultatiereacties onderschrijven betrokken partijen unaniem het belang van de modernisering van het sanctiestelsel. Er wordt echter een breed scala aan vragen en zorgen geuit over de precieze invulling van het bedrijfsvoeringstoezicht, wat duidt op de complexiteit en de implicaties die een dergelijke wijziging met zich meebrengt. Diverse vertegenwoordigers van financiële instellingen, zoals de NVB, de Verenigde Betaalinstellingen Nederland en het Verbond van Verzekeraars, benadrukken het belang van een risicogebaseerde benadering van toezicht. Zij pleiten ervoor dat het toezicht nauw aansluit bij de bestaande regelgeving, met name de Wwft en relevante Europese wetgeving, om verwarring of overlap in het toezicht te voorkomen. Door de

risicogebaseerde benadering kan het toezicht effectiever worden afgestemd op de werkelijke risico's die instellingen lopen, en kan de naleving van wetgeving op een efficiëntere manier plaatsvinden.

Daarnaast wordt er door deze instellingen veel nadruk gelegd op het belang van duidelijke definities van kernbegrippen zoals 'relatie' en 'verbonden personen'. Dit is essentieel voor het waarborgen van een eenduidige en consistente toepassing van de regelgeving, zodat er geen misverstanden ontstaan over wie onder de regelgeving valt en hoe deze moet worden toegepast. Er wordt tevens gewezen op het risico van dubbele of inefficiënte controles, vooral als er sprake is van overlappende regelgevende kaders en meerdere toezichthoudende instanties die mogelijk verschillende eisen stellen. Dit kan leiden tot onduidelijkheid en administratieve lasten voor de betrokken instellingen. Deze bezorgdheden raken zowel de praktische inrichting van het toezicht als de nadere uitwerking van de regelgeving door toezichthouders zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM), DNB, het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en het College van Toezicht van de Nederlandse Orde van Advocaten. Het is van belang dat deze toezichthouders goed met elkaar afstemmen om dergelijke overlappen te voorkomen en om een duidelijke en efficiënte uitvoering van het toezicht te waarborgen.

De vertegenwoordigers van de juridische beroepsgroepen, waaronder de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Netwerk Notarissen en de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), brengen aanvullende punten in met betrekking tot de uitbreiding van het bedrijfsvoeringstoezicht naar hun sectoren. De NOvA pleit ervoor dat de toezichtssystematiek van de Advocatenwet behouden blijft en dat er aansluiting wordt gezocht bij de bestaande structuur. Dit zou zorgen voor continuïteit en duidelijkheid in het toezicht. Het wetsvoorstel wijkt hier niettemin van af door te bepalen dat er één deken wordt aangewezen die verantwoordelijk wordt voor het sanctietoezicht. Dit moet ervoor zorgen dat gespecialiseerde kennis en expertise op het gebied van sanctieregelgeving centraal worden geborgd, zodat deze kennis niet versnipperd raakt over de verschillende arrondissementen.

Daarnaast wordt er door de NOvA en Netwerk Notarissen aandacht gevraagd voor duidelijke waarborgen bij de doorbreking van de geheimhoudingsplicht, wat een gevoelig onderwerp is binnen de juridische en notariële sector. Het wetsvoorstel voorziet hierin door aansluiting te zoeken bij de systematiek van de Wwft, waarbij werkzaamheden die betrekking hebben op de bepaling van de rechtspositie, vertegenwoordiging en verdediging in rechte buiten de reikwijdte van het toezicht vallen. Bovendien worden specifieke artikelen uit de Advocatenwet en de Wet op het notarisambt van overeenkomstige toepassing verklaard, waardoor advocaten en notarissen niet verplicht zijn hun geheimhoudingsplicht te doorbreken, tenzij het gaat om informatieverstrekking aan de deken of het BFT.

De NBA wijst op de mogelijke samenloop tussen de sanctiewetgeving en de controleplicht van accountants. Dit kan leiden tot conflicten, omdat de EU-sanctieverordeningen voorrang hebben boven nationale verplichtingen, zoals die voortkomen uit de controleplichten van accountants. De NBA pleit ook voor meer uniformiteit tussen de definities in de sanctieregelgeving en de Wwft, om zo verwarring en inconsistentie in de toepassing van beide wetscomplexen te voorkomen. Aandacht wordt gevraagd voor de uitvoerbaarheid van de wet, met name bij kleinere kantoren, die mogelijk moeite hebben met de naleving van de nieuwe regels. Het wetsvoorstel houdt hier rekening mee door de invulling van het toezicht af te stemmen op de aard en omvang van de betrokken instellingen.

De NBA vraagt ook om een gecentraliseerde coördinatie van meldingsplichten via één centraal meldpunt en om tijdige terugkoppeling bij meldingen. Het wetsvoorstel voorziet in de oprichting van een centraal meldpunt voor het ontvangen van meldingen, met een bevestiging van ontvangst richting de meldende partijen. Dit meldpunt krijgt bovendien een voorlichtingsfunctie, zodat meldingsplichtigen goed geïnformeerd zijn over hun verplichtingen en de procedure voor het doen van meldingen. Netwerk Notarissen vraagt daarnaast om verduidelijking bij de beoordeling van complexe eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen, die vaak moeilijk te doorgronden zijn en bij de toepassing van het toezicht extra uitdagingen kunnen opleveren.

De ingebrachte punten die in de bovenstaande alinea's niet direct zijn geadresseerd, betreffen de nadere uitwerking van de bedrijfsvoeringsregels die door de AFM, DNB, het BFT en het College van Toezicht van de Nederlandse Orde van Advocaten zullen worden vastgesteld. Deze aandachtspunten zullen verder worden besproken met de betreffende instanties. Ook zullen deze onderwerpen aan de orde komen bij de voorbereiding van de tweede tranche van het wetsvoorstel met betrekking tot de bedrijfsvoering en het daarop gerichte toezicht. Dit biedt ruimte voor verdere verfijning van de wetgeving en de uitvoering ervan, zodat de wet in de praktijk effectief en werkbaar wordt.

10. Vervolgtraject

Het wetsvoorstel is inmiddels aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Nadat de Afdeling advisering haar advies heeft uitgebracht zal het wetsvoorstel (tezamen met de reactie van de regering op dat advies) aan de Koning worden aangeboden om te worden ingediend bij de Tweede Kamer. Voor de planning kijkt u op www.wetgevingskalender.nl.