Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 898 Regels over de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen (Wet internationale sanctiemaatregelen)

nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 juni 2026

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het door de leden van de Vaste Commissie van Buitenlandse Zaken opgestelde verslag inzake dit voorstel van wet. Ik dank de commissie voor het binnen een korte periode uitbrengen van het verslag en dank de leden van de fracties van VVD, BBB, CDA, D66, ChristenUnie en PRO voor de door hen gestelde vragen, die ik in deze nota beantwoord. Een bijzonder woord van dank richt ik tot de rapporteurs modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel, die in september 2024 namens de Commissie gesprekken voerden met experts en praktijkdeskundigen, een werkbezoek aan de Rotterdamse haven brachten en een gezamenlijke inbreng opstelden namens de commissie. De vragen uit het verslag zijn genummerd, integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in gewone typografie. Ik hoop de vragen genoegzaam te hebben beantwoord en hoop op een spoedige voortzetting van de behandeling van dit wetsvoorstel. Tot slot merk ik op dat ik tevens een nota van wijziging aanbied.

A. Gezamenlijke inbreng van de commissie

1. Algemeen

De commissie voor Buitenlandse Zaken heeft in het kader van het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel de leden Van der Werf (D66), Maes (VVD) en Dobbe (SP) tot wetgevingsrapporteurs benoemd. De wetgevingsrapporteurs hebben ten behoeve van het verslag een schriftelijke inbreng opgesteld met vragen van verdiepende en verduidelijkende aard aan de regering. De vragen zijn onder meer gebaseerd op de aandachtspunten die de rapporteurs bij de door hun uitgevoerde activiteiten hebben opgehaald. De commissie heeft in de procedurevergadering van 9 april 2026 besloten de inbreng van de wetgevingsrapporteurs over te nemen en in het verslag als inbreng van de commissie op te nemen. Bij de hiernavolgende inbreng is zoveel mogelijk de volgorde van de memorie van toelichting aangehouden.

kst-36898-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

2. Aanleiding, doelstelling en achtergrond

1
De leden van de commissie constateren dat het overkoepelende doel van het wetsvoorstel is om nog beter te kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden vanuit internationale sanctiemaatregelen, en om de daarmee beoogde resultaten te helpen verwezenlijken. De leden van de commissie constateren daarnaast dat het sanctielandschap omvangrijk en complex is met veel verschillende toezichthouders, uitvoeringsorganisaties, betrokkenen en diverse sanctieregimes. De leden van de commissie vragen de regering dan ook hoe zij deze doelstelling gaat monitoren? Zijn er concrete mijlpalen die de regering beoogt te bereiken? Wordt hierbij ook een onderscheid gemaakt naar bijvoorbeeld sectoren, sanctieregimes of iets dergelijks? Hoe wordt de Kamer hierover geïnformeerd?

Het is wenselijk om de doeltreffendheid van de wet, de (neven)effecten van de wet in de praktijk, de uitvoerbaarheid, en de afstemming op andere regelingen te evalueren. Daarom bevat het wetsvoorstel een evaluatiebepaling (artikel 11.1): de Minister van Buitenlandse Zaken zal in overeenstemming met de Ministers die het mede aangaat, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Staten-Generaal zenden. Dit is de gebruikelijke termijn voor wetsevaluaties. De tweede tranche zal een eigen evaluatiebepaling bevatten. Omdat het wetsvoorstel uitvoering geeft aan alle geografische en thematische sanctieregimes die op enig moment van kracht zijn, ligt het niet direct in de rede om bij het evalueren van de stelselherziening een onderscheid te maken naar sanctieregimes. Gelet op de veelheid aan sectoren die te maken hebben met internationale sancties, zal de regering de suggestie van uw commissie om een onderscheid te maken naar sectoren meenemen in de vormgeving van de evaluatie.

Los van de wetsevaluatie zal ook een invoeringstoets worden verricht om na te gaan of onder andere het raadplegen van de registers, het centraal meldpunt sancties en de aanvragen voor een bewindvoerder in de praktijk goed werkbaar zijn. De invoeringstoets zal worden uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van de regelgeving in de praktijk. Uw Kamer zal over de uitkomsten van de invoeringstoets worden geïnformeerd middels een brief met de uitkomsten als bijlage.

Een belangrijke mijlpaal die samenhangt met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het operationeel worden van het centraal meldpunt sancties bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2
De leden van de commissie achten het positief dat met het wetsvoorstel opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving om het sanctiestelsel te versterken en te zorgen dat de wetgeving daar gelijke tred mee houdt. De leden van de commissie constateren dan ook dat grotendeels alle aanbevelingen worden overgenomen met dit wetsvoorstel. De leden vragen de regering of zij de Kamer nader kan informeren over hoe momenteel gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen die niet op aanpassing van wet- en regelgeving zagen.

Op 28 juni 2024 heeft het kabinet uw Kamer een overzicht gestuurd van de stand van zaken omtrent de uitvoering van het rapport van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving (Kamerstuk 36 410 V, nr. 89,

bijlage III). De conclusie daaruit is dat alle aanbevelingen gerealiseerd zijn, naar hun aard doorlopend zijn, of zullen worden gerealiseerd via het voorliggende wetsvoorstel.

3
Hoe staat het bijvoorbeeld met de bestendigheid van de sanctie-eenheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken? Is er nu en in de toekomst voldoende capaciteit om de naleving en handhaving van sancties effectief te kunnen coördineren?

Zoals gemeld bij de vaststelling van de begrotingsstaat voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2026 op 11 november 2025 (Kamerstuk 36 800, nr. V-19) omvat de eenheid Sanctiebeleid momenteel 16 fte. Daarnaast zijn vele andere (interdepartementale) collega's betrokken bij het sanctiebeleid. Met de oprichting van het centraal meldpunt sancties (CMS) wordt het aantal fte dat aan sanctiebeleid werkt verder vergroot.

4
Daarnaast vragen de leden hoe het nu staat met de behoefte voor een EU-brede eensluidende interpretatie van ontheffingsgronden?

Alhoewel de sanctiemaatregelen EU-breed gelijk zijn, blijft het een nationale bevoegdheid om te oordelen over casuïstiek m.b.t. ontheffingen. De regering blijft inzetten op een zoveel mogelijk eensluidende interpretatie van de ontheffingsgronden. Dat is onderdeel van een bredere agenda, waarmee ingezet wordt op een meer coherente interpretatie van verschillende aspecten van bindende EU-rechtshandelingen inzake beperkende maatregelen. Zie daarover het antwoord op vraag 5.

5
In hoeverre bestaan er nog tegenstrijdigheden tussen lidstaten bij de interpretatie van sancties? Wat wordt er door de regering aan gedaan om dit zo veel mogelijk te voorkomen? Hoe worden ondernemingen, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders hierin meegenomen?

De regering onderkent dat er in de praktijk interpretatieverschillen tussen lidstaten kunnen bestaan. EU-sanctieverordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk en gelden in alle lidstaten, maar de uitvoering, vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn in belangrijke mate nationaal georganiseerd. Daardoor kunnen verschillen ontstaan in de toepassing van bijvoorbeeld ontheffingsgronden, eigendoms- en zeggenschapscriteria, meldingsplichten, *due diligence*-verplichtingen en de beoordeling van omzeilingsrisico's.

De regering acht dergelijke verschillen onwenselijk, omdat zij de effectiviteit van EU-sancties kunnen ondermijnen, kunnen leiden tot rechtsonzekerheid voor ondernemingen en het gelijke speelveld binnen de interne markt kunnen verstoren. De eerste verantwoordelijkheid om EU-sancties correct toe te passen ligt bij de lidstaten en hun bevoegde autoriteiten. Tegelijkertijd heeft de Europese Commissie, als hoedster van de verdragen, een eigen verantwoordelijkheid om toe te zien op een juiste en uniforme toepassing van het Unierecht door de lidstaten. De Commissie vervult in dit verband een belangrijke rol door de toepassing van EU-sancties te monitoren, *guidance* en FAQ's te publiceren, vragen van lidstaten te bespreken en waar nodig op te treden wanneer EU-recht niet juist wordt toegepast.

Nederland zet zich ervoor in dat de Commissie die rol actief blijft vervullen. In het Nederlandse non-paper over implementatie en handhaving van EU-sancties is daarom deze rol van de Commissie benadrukt. Nederland pleit daarbij onder meer voor «implementation by design», verdere harmonisatie van sanctieteksten, betere EU-brede risicoanalyses en sterkere informatie-uitwisseling tussen lidstaten en Commissie. Daarnaast brengt Nederland signalen over onduidelijkheden of uiteenlopende toepassing actief in binnen EU-overleggen, waaronder de Raadswerkgroep RELEX/Sancties en contacten met de Commissie. Ook wordt gebruikgemaakt van bestaande Europese richtsnoeren, waaronder de EU *Best Practices* voor effectieve implementatie van beperkende maatregelen, die richting geven aan onder meer financiële sancties, eigendom en zeggenschap, bevriezingsmaatregelen en samenwerking tussen bevoegde autoriteiten. Ondernemingen, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders worden hierin meegenomen via nationale informatievoorziening, *guidance*, het Sanctieloket bij RVO, sectorspecifieke voorlichting en overleg met betrokken uitvoerings- en toezichtspartijen. Signalen uit de praktijk kunnen vervolgens worden benut in nationale afstemming en, waar nodig, in EU-verband worden ingebracht. Daarmee beoogt de regering interpretatieverschillen zo vroeg mogelijk te signaleren, ondernemingen en autoriteiten duidelijkheid te bieden en waar mogelijk Europese verduidelijking of convergentie te bevorderen.

6

De leden van de commissie constateren dat veel bewindspersonen een wettelijke taak hebben ten aanzien van de wet. Zo lezen de leden in de memorie van toelichting dat de Minister van Financiën, de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een rol hebben in het sanctiestelsel.[1] De Minister van Buitenlandse Zaken heeft hierbij een coördinerende rol.[2] De leden van de commissie vragen de regering of zij nader kan toelichten hoe deze coördinerende rol er uitziet? Wie beslist bijvoorbeeld uiteindelijk over de inzet van de voorgestelde bijzondere handhavingsbevoegdheid of het aanstellen van een bewindvoerder? Hoe borgt de regering dat een effectieve uitvoering van internationale sanctiemaatregelen, waarbij vaak snelheid geboden is, geborgd is als meerdere departementen betrokken zijn? En hoe kan de Kamer in dit kader haar controlerende taak goed uitoefenen, kan zij bijvoorbeeld altijd de Minister van Buitenlandse Zaken aanspreken of moet zij zich straks tot verschillende bewindspersonen wenden? Hoogleraar H.E. Bröring wijst de commissie in zijn wetenschappelijke factsheet in dit licht er tevens op dat men zich kan afvragen of de Minister van Buitenlandse Zaken de meest gerede persoon is om, waar het gaat om gebruikmaken van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden, te zorgen voor de afstemming tussen de verschillende (nationale) bestuursorganen en tussen (nationale) bestuursorganen en het openbaar ministerie.[3] De leden van de commissie vragen de regering hierop te reflecteren.

De Minister van Buitenlandse Zaken draagt verantwoordelijkheid voor het sanctiebeleid en de coördinatie binnen het Nederlandse sanctiestelsel. Dat is van oudsher zo. Een verre voorloper van dit wetsvoorstel is de Sanctiewet 1935, waarmee de Minister van Buitenlandse Zaken regels kon stellen om uitvoering te geven aan sancties die in Volkenbond-verband

---

[1] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 15 en 82.
[2] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 15 en 84.
[3] H.E. Bröring, Wetenschappelijke factsheet Wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen: bestuurlijke handhaving, Parlement & Wetenschap 9 maart 2026, p. 2 en 8.

werden opgelegd. Veel is sindsdien veranderd, maar wat nog steeds geldt is dat de Minister van Buitenlandse Zaken weliswaar de eerstverantwoordelijke bewindspersoon is, maar niet de enige verantwoordelijke bewindspersoon. Gezien de brede reikwijdte van sanctiemaatregelen worden concrete bevoegdheden belegd bij de Minister of het bestuursorgaan dat daarvoor inhoudelijk het meest aangewezen is. De bijzondere handhavingsbevoegdheid en de aanwijzing van een bewindvoerder liggen bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in overeenstemming met de Ministers die het mede aangaat. Daarmee wordt aangesloten bij de betrokken beleidsverantwoordelijkheid en het karakter van de onderneming waarop de maatregel ziet.

De Minister van Buitenlandse Zaken organiseert op verschillende niveaus coördinatie-overleggen tussen de betrokken departementen en instanties om trends in sanctie-omzeiling te bespreken en prioriteiten in handhaving af te stemmen. Sancties zijn een belangrijk onderdeel van de gereedschapskist van het buitenlands beleid. Met sancties worden verschillende doelen nagestreefd, waaronder een signaal van afkeuring, het zo duur en moeilijk mogelijk maken van het schenden van internationale normen en als ultieme uitkomst gedragsverandering van gesanctioneerde partijen en het afschrikken van andere partijen. Deze maatregelen zijn alleen effectief wanneer deze adequaat worden nageleefd, en informatie uit de nalevingspraktijk, bijvoorbeeld over sanctie-omzeiling, voedt de voorbereiding van nieuwe sanctie-voorstellen. In Nederland heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken juist de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met de coördinatie van sanctiemaatregelen en blijkt er veel synergie te zitten tussen (kennis van) het onderhandelen over nieuwe maatregelen en het implementeren ervan. Met de komst van het centraal meldpunt sancties wordt de informatiepositie van het ministerie verder versterkt waardoor nog beter invulling kan worden gegeven aan deze rol. Het ministerie beziet voortdurend interdepartementaal hoe de Rijksbrede sanctienaleving nog verder kan worden geoptimaliseerd. Tenslotte wijst de regering erop dat de inrichting van de coördinatie die zal gaan plaatsvinden tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsinstanties gebruik zal maken van bestaande praktijken, zoals die er bijvoorbeeld zijn tussen de Douane, de FIOD en het OM en het gezien de onderscheiden bevoegdheden niet voorzien is dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken hier een sturende rol zal spelen.

3. Bestuursrechtelijke handhaving van schendingen van sanctiemaatregelen

7
De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat om ervoor te zorgen dat schendingen met voldoende passende middelen kunnen worden afgedaan, is besloten tot de introductie van bestuursrechtelijke handhaving, namelijk de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. De leden van de commissie vragen of de regering aan de hand van concrete voorbeelden kan toelichten hoe de inzet van deze bevoegdheden er in de praktijk uit gaat zien. In het geval van een last onder bestuursdwang krijgt een bestuursorgaan de mogelijkheid om zelf te doen wat de overtreder moet doen, namelijk het beëindigen van de overtreding of het wegnemen van de gevolgen van de overtreding. De leden van de commissie vragen de regering of een bestuursorgaan in het kader van sanctie-overtredingen hiertoe feitelijk in staat zal zijn? Zo ja, op welke wijze? De Douane geeft in haar uitvoeringstoets aan dat zij vanuit de Algemene Douanewet al beschikt over deze bevoegdheid voor andere terreinen buiten het sanctierecht maar dat deze bevoegdheid de afgelopen

jaren zelden tot nooit werd toegepast. Hoe beoordeelt de regering de effectiviteit van deze maatregel in de praktijk?

Om ervoor te zorgen dat schendingen van sanctiemaatregelen met voldoende passende middelen kunnen worden afgedaan, wordt in het wetsvoorstel bestuursrechtelijke handhaving geïntroduceerd naast de bestaande strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Het gaat daarbij om de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. Onder andere de Douane wordt aangewezen als bestuursorgaan dat bestuursrechtelijk handhavend kan optreden.

In de uitvoeringstoets geeft de Douane aan dat specifiek het opleggen van een last onder bestuursdwang op grond van de Algemene douanewet de afgelopen jaren zelden tot nooit is toegepast. Een last onder bestuursdwang is een herstelsanctie die wordt opgelegd wanneer een overtreder niet uit eigen beweging een overtreding van de douaneregelgeving beëindigt. De last is de opdracht om de overtreding te herstellen. De bestuursdwang is de bevoegdheid om die opdracht door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, als deze niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Dit is slechts een onderdeel van de bestuursrechtelijke handhaving en daarom niet representatief voor de verwachte effectiviteit van het gehele instrumentarium. De andere herstelsanctie en degene die van alle handhavingsinstrumenten het vaakst wordt toegepast, is de last onder dwangsom. Net als bij de last onder bestuursdwang krijgt de overtreder de gelegenheid om de overtreding te herstellen. Gebeurt dat niet of niet tijdig, dan verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom. Bij voortdurende sanctieschendingen die nog hersteld kunnen worden, kan de last onder bestuursdwang een probaat interventiemiddel zijn. Ten slotte is er de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen. Dat is een punitieve sanctie die een bestuursorgaan kan opleggen als iemand de wet overtreedt, waarbij de overtreder een geldboete moet betalen. Het doel is niet herstellen maar straffen («leed toevoegen»). Een bestuurlijke boete legt een bestuursorgaan bij besluit op, een zogenoemde boetebeschikking. Dat de boete bij besluit wordt opgelegd, betekent dat de overheid de straf dus gelijk zelf oplegt. Het is dus geen straf waarvoor de strafrechter in beeld komt. Tegen de boetebeschikking is (na de bezwaarprocedure te hebben doorlopen) wel rechtsbescherming mogelijk bij de bestuursrechter. Het is de bestuurlijke boete waarvan naar verwachting de sterkste toegevoegde waarde uitgaat. Waar het strafrecht geen passende interventie is, stelt de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen het bestuursorgaan in staat om direct een punitieve sanctie op te leggen.

De regering is dan ook overtuigd dat de introductie van bestuursrechtelijke handhaving van sanctieovertredingen recht doet aan het karakter van het strafrecht als ultimum remedium. Daarnaast is dit noodzakelijk nu het aantal schendingen, waarmee uitvoeringsorganisaties en toezichthouders te maken krijgen, toeneemt als gevolg van uitbreiding in de inzet van het sanctie-instrument. Het invoeren van een partieel duaal stelsel leidt tot meer flexibiliteit in de handhaving (op maat) en maakt het gehele stelsel toekomstbestendig.

8
In het geval van een last onder dwangsom krijgt een bestuursorgaan de mogelijkheid om de overtreder een last op te leggen om binnen een bepaalde termijn de overtreding te herstellen en anders verbeurt de overtreder een dwangsom. De leden van de commissie vragen zich af op welke wijze in het kader van een sanctieovertreding herstel mogelijk is. Daarnaast vragen zij de regering of en op welke wijze met het opleggen

van een herstelsanctie ook herhaling van de overtreding kan worden voorkomen.

Herstel is bij sanctieovertredingen niet altijd mogelijk, maar kan wel denkbaar zijn wanneer een verboden toestand voortduurt of kan worden beëindigd. In het kader van bijvoorbeeld het toezicht door Bureau Financieel Toezicht is het evenwel denkbaar dat een last onder dwangsom druk zou kunnen zetten, bijvoorbeeld door een instelling onder toezicht te verplichten dienstverlening aan een gesanctioneerde te staken als dat nog niet is gebeurd. Herhaling kan worden tegengegaan doordat de last concreet voorschrijft welke gedragslijn moet worden getroffen. Een goed voorbeeld van een mogelijke toepassing van een last onder dwangsom is het niet hebben van een sanctierisicobeleid, hetgeen verplicht zal worden voor instellingen op grond van de tweede tranche van het wetsvoorstel. De instelling kan een termijn gesteld krijgen om deze verplichtingen alsnog na te komen.

9
De leden van de commissie constateren dat voor de maximumhoogte van de bestuurlijke boete is aangesloten bij artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit betreft een maximumboete van 110.000 euro. De leden van de commissie vragen zich af of deze boete naar het oordeel van de regering voldoende afschrikwekkend is, ook voor grotere ondernemingen. Deze leden vragen de regering of zij heeft overwogen de boetehoogte te relateren aan de omzet van de desbetreffende onderneming? Heeft de regering daarnaast inzicht in de maximumhoogte van boetes in andere EU-lidstaten voor de overtreding van internationale sanctiemaatregelen? De leden van de commissie vragen daarnaast of de regering kan toelichten hoe de bestuurlijke boete en de daaraan gekoppelde maximale boetehoogte zich verhoudt tot de Europese Richtlijn 2024/1226 waarin minimumniveaus voor geldboeten zijn vastgelegd bij schendingen van sancties die zijn gekoppeld aan de omzet van de onderneming.

Bij het bepalen van de maximumhoogte van de bestuurlijke boete geldt als uitgangspunt dat wordt aangesloten bij de boetehoogte die ten hoogste kan worden opgelegd als een overtreding strafrechtelijk wordt gehandhaafd. In dit geval betreft dat het maximum dat op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel 1°, van de Wet op de economische delicten geldt voor opzettelijke overtredingen (misdrijven), boetecategorie 5. Tegelijk blijft het strafrecht beschikbaar voor handhaving van de meest ernstige gevallen, waaronder gevallen waarin hogere strafrechtelijke boetemaxima of andere strafrechtelijke instrumenten passend zijn. Wat betreft de strafbaarstelling van schendingen van sanctiemaatregelen is er Europese harmonisatie dankzij Richtlijn (EU) 2024/1226 (richtlijn strafbaarstelling). Deze richtlijn regelt strafbaarstelling van schendingen van sanctiemaatregelen en harmoniseert de strafmaat in de EU waardoor boetehoogtes meer worden gelijkgetrokken. In Nederland is de richtlijn strafbaarstelling geïmplementeerd door bestaande regelgeving, omdat alle schendingen van sanctiemaatregelen reeds strafbaar zijn gesteld. Daarbij geldt voor opzettelijk gepleegde strafbare feiten die onder de richtlijn vallen op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel 1°, van de Wet op de economische delicten, in verbinding met artikel 23, zevende en achtste lid, van het Wetboek van Strafrecht een algemeen strafrechtelijk boetemaximum van tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of beschikking. Dit is in lijn met de harmonisatie uit de richtlijn.

De Nederlandse positie in EU-verband is bovendien dat EU-breed ook de bestuursrechtelijke en preventieve kant van sanctienaleving verder wordt versterkt. In dat kader bepleit Nederland onder meer minimumnormen voor nationale handhavingssystemen en, voor bepaalde hoog-risico-operatoren, basisregels voor compliance, risicobeheer en due diligence onder adequaat bestuursrechtelijk toezicht.[4]

10
De leden van de commissie constateren dat de regering voorstelt om bij sanctiebesluit of sanctieregeling andere bestuursorganen aan te wijzen die beschikken over handhavende bevoegdheden. De leden van de commissie constateren dat dit een afwijking is van vast wetgevingsbeleid waarbij bestuursorganen bij wet in het leven worden geroepen, evenals sancties en toezichtsbevoegdheden. De leden van de commissie vragen de regering in de eerste plaats of zij een inschatting kan geven hoe vaak van deze bevoegdheid gebruikt zal moeten worden gemaakt. Heeft de regering al bestuursorganen op het oog die zij voornemens is om aan te wijzen? Gaat het om aanwijzing van bestaande bestuursorganen of zullen er mogelijk ook nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen? De leden van de commissie constateren in het licht hiervan dat de versnippering van het toezicht juist tot knelpunten leidt in de praktijk. Kan de regering nader toelichten waarom zij van oordeel is dat het mogelijk moet worden om snel bij lagere regelgeving aanvullende bestuursorganen aan te kunnen wijzen? Hoe gaat de regering voorkomen dat dit tot extra knelpunten in de praktijk leidt?

Vast wetgevingsbeleid is dat bestuursorganen die beschikken over handhavende bevoegdheden bij wet worden aangewezen. Het wetsvoorstel is hiermee in lijn; het is alleen mogelijk bij sanctiebesluit of sanctieregeling aanvullende bestuursorganen aan te wijzen die reeds beschikken over de in het wetsvoorstel geregelde handhavende bevoegdheden. Vast wetgevingsbeleid is eveneens dat voorschriften waarbij toezichtsbevoegdheden worden toegekend en voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke aard zoveel mogelijk in de wet worden opgenomen.[5] Ook daarmee is het voorstel in overeenstemming. De toezichthouders zijn grotendeels opgenomen in het wetsvoorstel zelf,[6] net dus als de bestuursorganen met handhavende bevoegdheden (waaronder de Douane en Bureau Financieel Toezicht).[7] De handhavende bevoegdheden zelf zijn eveneens in het wetsvoorstel geregeld.[8]

Aanvullend is de mogelijkheid opgenomen om bij sanctiebesluit of -regeling andere bestuursorganen aan te wijzen die beschikken over de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden en dat de ambtenaren van dergelijke bestuursorganen ook als toezichthouder kunnen worden aangewezen.[9] Deze mogelijkheid is opgenomen omwille van de toekomstbestendigheid van het stelsel. Het is immers niet te voorspellen welke sanctiemaatregelen in de toekomst worden getroffen. Met deze aanvullende aanwijzingsbevoegdheid kan er snel ingespeeld worden op nieuwe sanctiemaatregelen.

---

[4] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Strengthening European Cooperation to Reinforce National Efforts on the Implementation and Enforcement of EU Restrictive Measures, 22 november 2024, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/11/30/strengthening-european-cooperation-to-reinforce-national-efforts-on-the-implementation-and-enforcement-of-eu-restrictive-measures.

[5] Aanwijzing 2.21, onder e en onder f van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

[6] Artikel 7.1.1, eerste lid van het wetsvoorstel.

[7] Artikel 7.1.2, eerste lid van het wetsvoorstel.

[8] Artikelen 7.1.3, 7.1.4, 7.1.5 en 7.1.6 van het wetsvoorstel.

[9] Artikel 7.1.2, tweede lid jo. artikel 7.1.1 eerste lid en onder b van het wetsvoorstel.

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft zich ook over deze bevoegdheid uitgesproken. De Afdeling begreep de behoefte aan snelheid en flexibiliteit waarvoor deze aanvullende bevoegdheid wordt voorgesteld. Zij constateerde evenwel dat aangewezen bestuursorganen over forse handhavende bevoegdheden zullen beschikken en dat het gelet daarop en met het oog op het primaat van de wetgever wenselijk zou zijn na aanwijzing van bestuursorganen bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling onverwijld een wetsvoorstel in te dienen om de bevoegde bestuursorganen alsnog in de wet vast te leggen. De regering heeft opvolging gegeven aan deze adviesopmerking.[10]

Bij nota van wijziging is ook de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aangewezen als bestuursorgaan dat bestuursrechtelijk handhavend kan optreden, en dan voor zover het betreft de uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot lucht- en scheepvaart, en wegtransport. Deze reikwijdte sluit aan bij het bestaande ILT-toezicht op de internationale sanctiemaatregelen tegen Rusland. Zoals de memorie van toelichting ook opmerkt, zal voorts ook voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden voorzien in de mogelijkheid om op grond van artikel 7.1.1 toezicht uit te oefenen op de naleving van verboden op het verlenen van technische bijstand door instellingen als bedoeld in de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek en deze verboden bestuursrechtelijk te handhaven. De vormgeving daarvan is nog onderwerp van een verkenning die tevens samenhangt met het wetsvoorstel screening kennisveiligheid. Voor het deel van de verboden op technische bijstand in het kader van onderwijs en onderzoek door hoger onderwijsinstellingen dat niet onder de Wet screening kennisveiligheid komt te vallen, wordt verkend op welke wijze in toezicht en bestuursrechtelijke handhaving kan worden voorzien. De regering heeft nog geen bestuursorganen op het oog die zij voornemens is aan te wijzen via sanctiebesluit of -regeling.

11
De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat de strafrechtketen de capaciteit ontbeert om te acteren op alle sanctieschendingen. De regering introduceert daarom de mogelijkheid tot bestuursrechtelijke handhaving. Hierdoor ontstaat er een duaal handhavingsstelsel. De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat de regering geen problemen voorziet ten aanzien van het duale handhavingsstelsel omdat de insteek is dat dezelfde norm niet door verschillende bestuursorganen zal kunnen worden gehandhaafd. De leden van commissie vragen de regering of zij inzicht kan geven in welke sanctieovertredingen straks via het strafrecht en welke via het bestuursrecht worden gehandhaafd? Klopt het dat ondernemers straks in de praktijk met verschillende handhavers te maken krijgen als zij verschillende sanctiebepalingen overtreden? Hoe wordt de eenheid van het handhavingsbeleid bewaakt? De leden van de commissie vragen tot slot of de strafrechtketen straks wel voldoende capaciteit heeft om te acteren op de meest ernstige overtredingen.

Het wetsvoorstel kiest voor een duaal stelsel, omdat niet alle sanctieschendingen zich lenen voor uitsluitend strafrechtelijke afdoening. Het uitgangspunt is dat het strafrecht beschikbaar blijft voor ernstige overtredingen en dat bestuursrechtelijke handhaving passend kan zijn voor andere gevallen waarin snelle, herstellende of bestraffende bestuurlijke interventie nodig is. Om dubbele bestraffing te voorkomen, zal het betreffende bestuursorgaan ofwel per overtreding met het openbaar ministerie moeten overleggen of daarover in algemene zin afspraken maken door het boete- respectievelijk vervolgingsbeleid op

[10] Artikel 7.1.2, derde lid van het wetsvoorstel.

elkaar af te stemmen. Dit is gebruikelijk en gebeurt ook op andere terreinen waar zowel sprake is van bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Via een coördinatieoverleg zullen handhavingsprioriteiten op elkaar worden afgestemd. Hierbij kan worden voortgebouwd op de praktijk die er nu al is in het kader van strafrechtelijke handhaving van sancties, waarbij de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, het openbaar ministerie en de Douane regulier overleggen.

4. Bijzondere handhavingsbevoegdheid bij ernstige niet-naleving of ontduiking

12
De leden van de commissie constateren dat het wetsvoorstel voorziet in een specifieke bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken in overeenstemming met de Minister die het mede aangaat om de effectieve werking van 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. Door aansturing van deze onderneming over te nemen, wordt de mogelijkheid om deze onderneming in te zetten voor sanctieontduiking, zo lezen de leden, voorkomen. De leden van de commissie vragen de regering hoe het proces rondom de inzet van deze bijzondere handhavingsbevoegdheid eruit ziet. Kan zij dit schematisch weergeven? Op basis van welke informatie wordt overgegaan tot inzet van deze bevoegdheid? Hoe wordt de Kamer geïnformeerd over de inzet van de bijzondere handhavingsbevoegdheid? Hoe vaak verwacht de regering dat deze bevoegdheid ingezet zal worden? Hoe wordt in de praktijk bepaald wie wordt aangewezen als bestuurder? Welke expertise heeft een bestuurder daar volgens de regering voor nodig en is deze voldoende beschikbaar? En welke maatregelen kan een aangewezen bestuurder vervolgens nemen?

Het proces rond de inzet van deze handhavingsbevoegdheid zal er in hoofdlijnen hetzelfde uitzien als bij andere handhavingsbevoegdheden. De handhavende instantie, in dit geval de Minister van Economische Zaken en Klimaat in overeenstemming met de Minister die het mede aangaat, verkrijgt informatie die duidt op niet-naleving of ontduiking van de sanctiemaatregelen en weegt dan af welk handhavingsinstrument het meest passend is in de concrete situatie. De informatie kan afkomstig zijn uit verschillende bronnen: de toezichtsactiviteiten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat zelf, andere binnenlandse of buitenlandse toezichthouders en handhavers of informatie die door private partijen wordt gegeven. De aangewezen persoon heeft als hoofdtaak om ervoor te zorgen dat de onderneming de sanctiemaatregelen naleeft. Hij kan met dat doel opdrachten geven aan alle personen binnen de onderneming en zij moeten die opdrachten opvolgen. 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 sanctiemaatregelen. De aan te wijzen persoon kan bijvoorbeeld een achtergrond op het gebied van «compliance» hebben. In de praktijk zal door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat bepaald worden wie wordt aangewezen als bestuurder. De regering verwacht dat er voldoende expertise beschikbaar is, ook nu de regering verwacht dat deze bevoegdheid niet vaak ingezet zal hoeven worden. De meeste ondernemingen in Nederland spannen zich immers naar eer en geweten in om de wet na te leven. Over de inzet van deze bevoegdheid zal uw Kamer, zoals ook gebruikelijk bij de inzet van handhavingsinstrumenten, niet afzonderlijk worden geïnformeerd.

13
De leden van de commissie vragen naar de mogelijke gevolgen van de inzet van de bijzondere handhavingsbevoegdheid. Hoe worden het bestuur en de medewerkers ingelicht over de aanwijzing? Wordt er overleg gevoerd met andere landen indien de inzet van de bijzondere handhavingsbevoegdheid ook voor andere landen gevolgen kan hebben? Kan de inzet van de bijzondere handhavingsbevoegdheid uiteindelijk leiden tot stillegging van de onderneming of behoort dit niet tot de mogelijkheden? Kan de regering inzichtelijk maken welke mogelijke gevolgen kunnen optreden naar aanleiding van een aanwijzing en hoe eventueel negatieve neveneffecten worden ondervangen?

Het ligt in de rede dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat zoveel als mogelijk zal overleggen met andere landen wanneer de inzet van deze bevoegdheid ook in die landen gevolgen kan hebben. Ook op dit moment vindt er tussen EU-lidstaten en ook soms andere landen al overleg plaats over de handhaving van sanctiemaatregelen. De voorgestelde bevoegdheid is daarin niet per se anders dan andere handhavings- en toezichtsbevoegdheden. Voorts van belang dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat op grond van het voorstel beslist in overeenstemming met Ministers die het mede aangaat (artikel 5.2). Wanneer de beslissing raakt aan de Nederlandse internationale betrekkingen, zal de Minister van Economische Zaken en Klimaat beslissen in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken.

Het aanwijzingsbesluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant, daarmee is het voor iedereen kenbaar. Verder zal het besluit ook aan de onderneming zelf worden bekendgemaakt. Daarnaast ligt het voor de hand dat de aangewezen persoon kort na zijn aanwijzing de medewerkers van de onderneming zal informeren over zijn aanwijzing en de gevolgen daarvan voor de onderneming en de medewerkers.

Deze bevoegdheid kan alleen worden ingezet bij ernstige niet-naleving of een risico op ernstige ontduiking via bijvoorbeeld dochterondernemingen. Het herstellen van de naleving van de sanctiemaatregelen staat dan ook voorop bij de inzet van dit instrument en het handelen van de aangewezen persoon. Dit geldt ook als de naleving van de sanctiemaatregelen negatieve gevolgen heeft voor de onderneming, zoals het verlies van omzet of de beëindiging van contractuele relaties. In ultimo kan dat inderdaad tot gevolg hebben dat de onderneming tijdelijk dan wel langdurig wordt stilgelegd. Zolang het verenigbaar is met het herstel van de naleving van de sanctiemaatregelen, moet de aangewezen persoon zich echter ook richten naar het belang van de onderneming en de belangen van de betrokken stakeholders, zoals werknemers en aandeelhouders, meewegen. Daarmee moet de aangewezen persoon zich dus inspannen om de negatieve effecten voor de onderneming en haar stakeholders te beperken.

14
De leden van de commissie constateren dat de bijzondere handhavingsbevoegdheid gelijkenissen heeft met de bevoegdheid om een persoon aan te wijzen zoals voorzien in het kader van beheer en bewind. De regering geeft daarbij aan dat de bijzondere handhavingsbevoegdheid een aantal belangrijke verschillen kent. Zo wordt die bevoegdheid ingezet op andere gronden. Bij de bijzondere handhavingsbevoegdheid hoeft geen sprake te zijn van een breder publiek belang, maar staat de niet-naleving of risico op ontduiking van sanctiemaatregelen centraal. Daarnaast is die bevoegdheid verstrekkender doordat de bestuurder wordt vervangen en kunnen de kosten worden doorberekend aan de betrokken onderneming. De leden van de commissie vragen de regering om aan de hand van een

voorbeeld duidelijk te maken waarom beide bevoegdheden noodzakelijk zijn in het sanctiestelsel en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Kan het ook voorkomen dat een onderneming achtereenvolgens te maken krijgt met de aanwijzing van een bewindvoerder en vervolgens met aanwijzing van een bestuurder? Kan de regering nader toelichten waarom bij de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid de kosten wel kunnen worden doorberekend aan de onderneming en bij het aanwijzen van een bewindvoerder niet?

De kern van het verschil tussen de beide instrumenten is dat de bewindvoerder benoemd kan worden om de nadelige maatschappelijke gevolgen van sanctiemaatregelen te mitigeren, terwijl de bijzondere handhavingsbevoegdheid bedoeld is om op te treden tegen ernstige niet-naleving of een risico op ernstige ontduiking van de sanctiemaatregelen. Dit is de reden dat de kosten bij de bewindvoerder niet worden doorberekend aan de onderneming en bij de bijzondere handhavingsbevoegdheid wel. Bij de bewindvoerder gaat het om de behartiging van publieke belangen door de overheid. De kosten daarvan hoort de overheid te dragen. Bij de bijzondere handhavingsbevoegdheid is het gedrag van de onderneming zelf aanleiding voor deze extra en complexe handhavingsinspanning. Volgens het «de veroorzaker betaalt»-beginsel, is het gerechtvaardigd dat de kosten van die inspanning bij de overtreder worden gelegd.

Voorbeeld 1: bewindvoerder

Het gaat in dit voorbeeld om onderneming A, een grote onderneming met veel werknemers die producten maakt die essentieel zijn voor de Nederlandse economie. Onderneming A heeft een meerderheidsaandeelhouder uit een land dat opeens een grote oorlog begint. Deze meerderheidsaandeelhouder van onderneming A wordt daarom op een sanctielijst geplaatst. Onderneming A moet nu worden bevroren, wat in feite betekent dat zij niet meer kan deelnemen aan het economisch verkeer. De maatschappelijke gevolgen zijn groot: veel banen staan op de tocht en de essentiële producten worden niet meer geleverd. In deze situatie hebben onderneming A en haar bestuur zich aan alle wetgeving gehouden. Er is dus geen sprake van een overtreding of ontduiking van de sanctiemaatregelen. De nadelige gevolgen daarvan voor de publieke belangen van de Nederlandse samenleving zijn echter groot. Dit is de situatie waarin de aanwijzing van een bewindvoerder een geschikt middel kan zijn om die nadelige gevolgen te mitigeren.

Een ander voorbeeld kan gevonden worden in de Litouwse casus van de fosfaatproducent AB Lifosa in Litouwen die in het nader rapport (Kamerstukken II 2025–2026, 36 898, nr. 4, p. 9–11) en ook in antwoord op vraag 17 wordt besproken.

Voorbeeld 2: bijzondere handhavingsbevoegdheid

In dit voorbeeld gaat het om onderneming B. Onderneming B maakt onderdelen die gebruikt kunnen worden voor het produceren van drones. De export van die onderdelen naar Rusland is verboden. De Minister van Economische Zaken en Klimaat raakt ermee bekend dat onderneming B op grote schaal via slinkse omwegen alsnog haar producten verkoopt aan Russische partijen. Op korte termijn dreigt er weer een zending die kant op te gaan. In deze situatie is er sprake van ernstige niet-naleving van de sanctiemaatregelen door onderneming B. Daarom kan in deze situatie de bijzondere handhavingsbevoegdheid ingezet worden om een einde te maken aan de overtreding.

5. Beheer en bewind van (langdurig) bevroren tegoeden en economische middelen

15
De leden van de commissie lezen dat de Minister van Economische zaken de mogelijkheid krijgt om een of meer personen aan te wijzen die opdrachten kunnen verstrekken aan een in Nederland gevestigde onderneming. De Minister van Economische Zaken kan alleen gebruik maken van deze bevoegdheid als een breder algemeen publiek belang in het geding is. 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. De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat de Minister van Economische Zaken bij het toepassen van deze bevoegdheid een afweging moet 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, zo lezen de leden. De leden van de commissie vragen de regering welk beoordelingskader straks wordt gehanteerd om over te gaan tot het aanwijzen van een bewindvoerder? Hoe worden de verschillende belangen tegen elkaar afgewogen? Kan de regering nader toelichten hoe de beginselen van behoorlijk bestuur, de bescherming van eigendomsrechten en de aard en de inhoud van de sanctiemaatregel zich tot elkaar verhouden bij de aanwijzing van een bewindvoerder? Is het bijvoorbeeld mogelijk dat de bescherming van het eigendomsrecht ertoe kan leiden dat de aanwijzing niet wordt gegeven ondanks de brede maatschappelijke gevolgen? Hoe wordt de Kamer geïnformeerd over de ambtshalve aanwijzing van een bewindvoerder?

De in de vraag genoemde belangen moeten in een concreet geval door de Minister van Economische Zaken en Klimaat worden meegewogen bij het besluit om een bewindvoerder aan te wijzen. Van geval tot geval zal kunnen verschillen hoe sterk die belangen een rol spelen. Welke stakeholders betrokken zijn, wat hun belangen zijn, welke publieke belangen er op het spel staan en wat de strekking van de betrokken sanctiemaatregel is, kunnen allemaal verschillen. Het is aan de Minister om per geval te onderbouwen waarom de inzet van de bewindvoerder in de concrete situatie gerechtvaardigd is. Bij die afweging moet de Minister de betrokken belangen zorgvuldig meewegen in overeenstemming met de vereisten die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) daaromtrent stelt en met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ter illustratie: in de situatie dat een onderneming vanwege een gesanctioneerde aandeelhouder bevroren moet worden, is het eigendomsrecht van de aandeelhouder door de sanctiemaatregel al vergaand beperkt. De verdere beperking die een aanwijzing van een bewindvoerder oplevert is in die situatie beperkt. In de regel zullen de maatschappelijke belangen die betrokken zijn groot zijn en daarom zwaarder wegen. Dat neemt niet weg dat de Minister deze afweging wel per geval moet maken en onderbouwen. Over de inzet van deze bevoegdheid zal uw Kamer, zoals ook gebruikelijk bij de inzet van handhavingsinstrumenten, niet afzonderlijk worden geïnformeerd.

16
De leden van de commissie lezen dat, anders dan bij de bijzondere handhavingsbevoegdheid, in het geval van aanwijzing van een bewindvoerder deze in principe naast het bestuur wordt gezet. De leden

constateren eveneens dat deze bevoegdheid alleen kan worden ingezet als ernstige maatschappelijke effecten kunnen optreden. Kan de regering nader toelichten waarom het in zo'n situatie niet aangewezen is om het bestuur te vervangen? Welke mogelijkheden heeft de bewindvoerder straks in de praktijk om ernstige maatschappelijke effecten te voorkomen als deze naast het bestuur komt te staan? Daarnaast wijzen (sanctierecht) advocaten Yvo Amar en Eline Mooring in hun factsheet de commissie op het risico van beperkte beschikbaarheid en kwaliteit van bewindvoerders. Zij vragen zich af in hoeverre bewindvoerders beschikbaar zijn en aan wie gedacht kan worden. Zij wijzen erop dat het anders dan bij faillissementen waar curators optreden het in dit geval zal gaan om het daadwerkelijk leiden van het bedrijf zolang er een gesanctioneerde eigenaar is. Dit lijkt veel complexer dan de huidige rol van bijvoorbeeld een curator bij de afwikkeling van faillissementen. Kan de regering nader reflecteren op dit aandachtspunt? Welke expertise moet een bewindvoerder straks hebben? Hoe wordt geborgd dat een aanwijzing in de praktijk mogelijk en effectief is?

Het is naar het oordeel van de regering niet altijd noodzakelijk om het bestuur te vervangen bij de inzet van een bewindvoerder. In een situatie zoals omschreven in voorbeeld 1 bij het antwoord op vraag 14 hierboven, is er geen reden om te twijfelen aan de goede wil van het bestuur. Dan is er ook geen reden om het bestuur te vervangen. Verder kan de bewindvoerder de bestuurders opdrachten geven die zij verplicht moeten opvolgen. Het aanwezig blijven van de bestuursleden kan de bewindvoerder ook helpen, nu zij een goede kennis van de onderneming zullen hebben en verplicht zijn medewerking te verlenen aan de bewindvoerder. Als er aanwijzingen zijn dat het voor een effectieve werking van de bewindvoerder wel nodig is om het bestuur te vervangen, kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat bij de aanwijzing van de bewindvoerder bepalen dat het bestuur wordt vervangen.

In aanmerking voor een benoeming als bewindvoerder komen personen met kennis en ervaring op het gebied van het beheren, herstructureren of afwikkelen van ondernemingen. De groep personen waaruit geselecteerd zal worden, kan in veel gevallen samenvallen met de groep 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 klopt dat de context anders is dan bij een faillissement. In de context van een enquêteprocedure bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam worden echter met enige regelmaat personen benoemd als (al dan niet uitvoerend) bestuurder, commissaris of beheerder van de aandelen bij een onderneming. In voorkomend geval nemen deze functionarissen in feite de leiding van een niet-failliete onderneming over. Nu de regering verwacht dat het instrument van de bewindvoerder niet vaak zal hoeven worden ingezet, verwacht de regering dat er voldoende kwalitatieve bewindvoerders beschikbaar zullen zijn.

17
De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat de bevoegdheid een persoon aan te wijzen als bewindvoerder een figuur is die in de context van de tenuitvoerlegging van EU-sanctiemaatregelen en de maatschappelijke effecten daarvan door zowel de Europese Commissie wordt aanbevolen als ook in andere EU-lidstaten wordt gebruikt of momenteel wordt ingericht. In de memorie van toelichting wordt gewezen op het voorbeeld van Duitsland waar de figuur enkele malen in de

energiesector is ingezet. Kan de regering inzicht geven welke andere landen op dit moment de figuur van een bewindvoerder kennen dan wel dit aan het inrichten zijn? Kan de regering daarbij ook aangegeven of en hoe de inrichting in Nederland verschilt van deze betreffende EU-lidstaten? Kan de regering daarnaast nader ingaan op het voorbeeld van Duitsland, wat waren de gevolgen van de aanwijzing in de energiesector en zijn er lessen uit te trekken die voor Nederland relevant zijn? Hoe werkt de afstemming tussen de verschillende EU-lidstaten over in de inzet van de aanwijzingsbevoegdheid?

Tussen de EU-lidstaten vindt afstemming en overleg plaats over de handhaving van sanctiemaatregelen in concrete gevallen. Dergelijke afstemming vindt ook plaats met andere gelijkgestemde landen. De afstemming over de aanwijzingsbevoegdheid zal hetzelfde lopen als die reeds plaatsvindt voor andere handhavings- en toezichtsbevoegdheden.

In ieder geval Polen, Litouwen, Roemenië en Malta hebben bevoegdheden in hun sanctiewetgeving om bij ondernemingen bewindvoerders of soortgelijke figuren aan te stellen. De inzetcriteria die daar in de regel voor gelden komen in de regel sterk overeen met wat de regering in het onderhavige wetsvoorstel voorstelt: er moet sprake zijn van negatieve maatschappelijke effecten. Zo kan in Polen een tijdelijk beheersorgaan (*tymczasowego zarządu przymusowego*) worden ingesteld om een onderneming op de been te houden, om de werkgelegenheid te behouden, de levering van openbare nutsdiensten te handhaven of andere publieke taken uit te voeren of het economisch belang van de staat te beschermen. In Roemenië kan het beheer worden overgenomen (*preluarea spre administrare*) van een bevroren tegoed of onderneming als dit noodzakelijk wordt geacht voor een goede administratie van het betreffende tegoed of de betreffende onderneming. In Litouwen kan een tijdelijke bewindvoerder (*laikinasis administratorius*) worden aangewezen om nadelige maatschappelijke, economische, ecologische of andere belangrijke gevolgen voor het publiek of de staat te voorkomen en om te zorgen voor de naleving van de vereisten die de sancties stelt. In Malta bestaat de bevoegdheid om een tijdelijke bewindvoerder (*amministratur temporanju*) aan te stellen. De inzetcriteria in Malta zijn dezelfde als onder de Litouwse wetgeving.

Voor een concreet buitenlands voorbeeld en de lessen daaruit voor Nederland zou de regering graag wijzen naar een voorbeeld uit Litouwen. In Litouwen is de figuur van de tijdelijke bewindvoerder al eens ingezet met positieve resultaten bij een productiebedrijf, waarvan de continuïteit primair gewaarborgd moest blijven vanwege maatschappelijke belangen en om potentiële negatieve milieueffecten te vermijden.

In het Litouwse stadje Kėdainiai zit de fosfaatproducent AB Lifosa. AB Lifosa is een dochteronderneming van EuroChem Group AG, dat zijn hoofdkantoor in Zwitserland heeft. In maart 2022 stelde de EU-sancties in tegen de Russische zakenman Andrey Melnichenko, oprichter en op dat moment bestuurslid van EuroChem Group AG. De fabriek in Kedainiai was daarop feitelijk inactief sinds april 2022, gelet op de affiliatie met Melnichenko. EuroChem kondigde in juli 2023 aan de kunstmestfabriek in Lifosa tijdelijk stil te zullen leggen. Volgens EuroChem hadden de sancties namelijk tot gevolg dat een normale en winstgevende bedrijfsvoering voor Lifosa niet langer mogelijk was. Lifosa verschafte werk aan ongeveer 15% van de beroepsbevolking in de regio Kėdainiai en de fosfaatfabriek zorgde ook voor de warmtevoorziening in de regio. Op grond van de Litouwse sanctiewetgeving kon een tijdelijke bewindvoerder worden aangesteld om negatieve maatschappelijk effecten te voorkomen. Zo geschiedde. Op 23 mei 2022 stelde het Litouwse Ministerie van Financiën

een tijdelijk beheerder van de kunstmestfabriek aan. Op 22 mei 2024 verduidelijkte de Litouwse regering diverse bepalingen met betrekking tot de openbaarmaking van de aangestelde tijdelijke beheerder. In de zomer van 2024 kon de fosfaatproductie in Lifosa opnieuw worden opgestart. Waar Lifosa in 2023 een nettoverlies leed van € 53 miljoen, maakte het bedrijf in 2024 een nettowinst van € 25 miljoen. Het voorbeeld van deze inzet is op een aantal punten illustratief:

- De figuur van een tijdelijke bewindvoerder kan met succes als eigenstandige bevoegdheid worden ingezet, zonder dat deze is ingebed in een escalatieladder en het algemeen belang is daar ook mee gediend.
- Voor de effectiviteit van een bewindvoerder is het van belang dat er voldoende kenbaarheid is voor de zakenpartners van een onderneming dat er een bewindvoerder is ingesteld door de overheid. Dit is in het Nederlandse wetsvoorstel geregeld door publicatie in de Staatscourant.
- Een bewindvoerder kan voor een positieve uitkomst zorgen en specifiek ervoor zorgen dat de onderneming weer zaken kan doen, de sanctieregels gevolgd worden en de publieke belangen geborgd zijn.
- Een tijdelijke bewindvoerder kan in ieder geval onder bepaalde omstandigheden goed worden ingezet in complexe (internationale) concernverhoudingen, waarbij de onderneming in kwestie in een bepaalde waardeketen een belangrijke positie inneemt.

18
De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel voorziet 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. De leden van de commissie vragen de regering of een kans bestaat dat mogelijke lange juridische procedures de effectiviteit van de maatregel kunnen ondermijnen waardoor ernstige maatschappelijke effecten niet voorkomen kunnen worden? Hoe hebben andere EU-lidstaten dit geregeld? In hoeverre kan door het besluit van de Minister van Economische Zaken de reputatie van een onderneming al dusdanig geschaad zijn dat er eigenlijk geen effectieve rechtsbescherming meer mogelijk is?

Een belangrijk aspect van het bestuursprocesrecht is dat het instellen van bezwaar of beroep geen schorsende werking heeft. Met andere woorden: terwijl er geprocedeerd wordt, blijft het oorspronkelijke besluit geldig en van kracht. Als er dus een aanwijzingsbesluit genomen wordt, blijft de aanwijzing van de bewindvoerder geldig tijdens de procedure. Hetzelfde geldt voor procedures tegen de opdrachten van de bewindvoerder. Om die reden verwacht de regering niet dat juridische procedures de effectiviteit van de maatregel zullen ondermijnen. Omdat het bestuursprocesrecht een nationale bevoegdheid is, is de wijze waarop andere EU-lidstaten dit hebben geregeld afhankelijk van het in de betreffende lidstaat geldende bestuursrechtelijke kader.

Met betrekking tot de vraag of het aanwijzingsbesluit de reputatie van de onderneming kan schaden, brengt de regering in herinnering dat de bewindvoerder alleen kan worden benoemd als er als gevolg van een sanctiemaatregel problemen zijn met de financiële stabiliteit of continuïteit van een onderneming. Het moet in andere woorden al slecht gaan met de onderneming. Verder is van belang dat de bewindvoerder niet wordt benoemd, omdat de onderneming een overtreding heeft begaan. Het gaat erom dat de financiële perikelen van de onderneming ernstige maatschappelijke effecten kan veroorzaken. De bewindvoerder is bedoeld

om die effecten te mitigeren en zijn aanwijzing zegt op zichzelf niets over de vraag of de onderneming zich aan de sancties heeft gehouden.

6. Aantekeningen in openbare registers

19
De leden van de commissie constateren dat het wetsvoorstel een doorgifteplicht regelt aan registers.[11] Dit houdt in dat bestuursorganen en toezichthouders aan beheerders van een register moeten doorgeven wanneer een relatie bestaat tussen het onderwerp van het betreffende register en gesanctioneerde entiteiten of personen. De genoemde registers moeten hier vervolgens een aantekening van maken. Het plaatsen van een aantekening in een register moet eraan bijdragen dat burgers, toezichthouders en bedrijven (waaronder poortwachters) zicht houden op welke ondernemingen, registergoederen en andere vermogensbestanddelen die in registers zijn geregistreerd verbonden zijn met sancties jegens natuurlijke personen, rechtspersonen en entiteiten.[12] De aantekening in het register moet worden gezien als hulpmiddel, het naleven van de sancties blijft de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven zo lezen de leden.[13] De regering geeft daarbij aan dat aantekeningen niet altijd automatisch effect of betekenis hebben.[14] Marktpartijen moeten nog steeds zo lezen de leden zelf bepalen welk gevolg de internationale sanctiemaatregel en de aantekening hebben voor hun bedrijfsvoering. De leden van de regering vragen de commissie op basis van welke andere beschikbare informatie marktpartijen kunnen bepalen of zij hun bedrijfsvoering moeten aanpassen? Worden marktpartijen hierbij geholpen door regering? Kan de regering nader toelichten wat de waarde is van een aantekening als deze niet automatisch effect of betekenis heeft?

Aantekeningen in openbare registers wijzen op een relatie tussen het onderwerp van een register – zoals een kadastergoed – en een gesanctioneerde persoon of entiteit. Wat de toepasselijke sanctiemaatregel betekent voor het registergoed in kwestie, zal zoals gezegd afhangen van de maatregel zelf. Bij persoonsgerichte sancties gelden in de regel een inreisverbod, een gebod om hun tegoeden in de EU te bevriezen en een verbod om tegoeden of economische middelen ter beschikking te stellen. Het onderwerp van het register zal dus in de regel onderwerp zijn van een bevriezingsverbod. In die zin zijn aantekeningen in registers nog steeds van waarde, omdat zij marktpartijen ondersteunen bij de op hen rustende *due diligence* verplichtingen.

Hoewel marktpartijen dus zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van sancties, zoals ze verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan alle voor hen geldende wet- en regelgeving, zijn er zowel op nationaal als Europees niveau verschillende hulpmiddelen van overheidswege. Zo bestaat er sinds maart 2025 een EU-helpdesk voor sancties. Deze ondersteunt Europese bedrijven bij de naleving van EU-sancties. De EU-helpdesk is voornamelijk gericht op het MKB en biedt middelen en gepersonaliseerde hulp aan bedrijven die *due diligence*-controles op sancties uitvoeren. In Nederland is er Sanctieloket Rusland bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Dat loket 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

[11] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 2 (voorgesteld artikel 8.2.4 Wis).
[12] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 30.
[13] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 30.
[14] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 30.

hebben. Het centraal meldpunt sancties (CMS) krijgt een informatievoorzieningsfunctie waar duiding en informatie gegeven wordt over de geldende meldingsplichten aan betrokken partijen. Er wordt gewerkt aan een gebruikersvriendelijke website waar burgers en bedrijven informatie kunnen vinden over hun meldingsplichten. Ook kunnen burgers en bedrijven via een-op-een contact vragen stellen aan het CMS, waarbij het CMS zo nodig kan doorverwijzen naar andere partijen binnen het sanctienetwerk, wanneer de vraag buiten de reikwijdte van het CMS valt. Het CMS zal daarnaast in samenwerking met brancheorganisaties proactief voorlichting gaan geven over meldingsplichten.

In bredere zin blijft de regering lopende het moderniseringstraject informatie over de naleving van sanctiemaatregelen voor burgers en bedrijven online beschikbaar 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 Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank (DNB) opgestelde *Leidraden Wwft en Sw*, en de *Handreiking Sanctiewet voor Pensioenfondsen*, de *Q&A Sanctiewet voor schadeverzekeraars* en de *Q&A Sanctiecheck wisselinstellingen* van DNB. Handelaren in en exporteurs van strategische goederen vinden in het *Handboek strategische goederen en diensten* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de nodige informatie, waaronder contactgegevens. Alle sanctiemaatregelen van de EU zijn per land of thema beschikbaar, via de Engelstalige website «EU Sanctions Map». 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.

20
De leden van de commissie lezen in de uitvoeringstoets van het Kadaster dat in verband met een voorgestelde wijziging van het Kadasterbesluit het straks niet meer mogelijk is om in het register van het Kadaster te zoeken op naam. Hierdoor wordt het volgens het Kadaster lastiger voor burgers en bedrijven om te achterhalen of een natuurlijke persoon met wie zij zaken willen doen een gesanctioneerde is met een bevroren registergoed.[15] Kan de regering nader toelichten waarom ervoor wordt gekozen om dit te beperken? Hoe kunnen bedrijven en burgers op andere wijze aan deze informatie komen?

Als informatie nodig is over de rechtstoestand van een registergoed, zoals wie eigenaar is van een onroerende zaak, kunnen de «openbare registers» worden geraadpleegd.[16] De basisregistratie kadaster ontsluit deze registers door middel van de mogelijkheid om te zoeken op kadastrale aanduiding of op naam van een eigenaar of beperkt gerechtigde.[17] Als uitgangspunt geldt dat de registers openbaar zijn, omdat dit in het belang van het rechtsverkeer, economisch verkeer, en bestuurlijk verkeer tussen burgers en bestuursorganen is.[18] Tegelijkertijd moet de persoonlijke levenssfeer van personen die in de registers staan, worden beschermd.[19] Het feit dat de (openbare) registers worden ontsloten op naam geeft in het

[15] Bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 3 (Uitvoeringstoets Kadaster).
[16] Artikel 3:16 van het Burgerlijk Wetboek.
[17] Artikel 48, eerste lid, onder b, van de Kadasterwet.
[18] Artikel 2a, onder a, Kadasterwet.
[19] Zie artikel 47 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming; Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, artikelsgewijze toelichting bij artikel 47. Zie ook artikel 107b van de Kadasterwet.

licht van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen van toename van bedreiging en intimidatie van personen, een waarschijnlijk risico dat via de registers van het Kadaster toegang wordt verkregen tot persoonsgegevens waar vervolgens misbruik van kan worden gemaakt. Om misbruik van persoonsgegevens ten behoeve van de veiligheid van personen zo veel mogelijk te voorkomen, is een wijziging van het Kadasterbesluit in voorbereiding waarbij de mogelijkheden van het ontsluiten op naam van persoonsgegevens in de registers van het Kadaster worden beperkt en de mogelijkheden tot afscherming van persoonsgegevens verruimd. Daarmee geeft de regering invulling aan de motie van het lid Sneller c.s. van 2 februari 2023 (gewijzigd aangenomen op 12 september 2023) over het afschermen van personen en het beperken van de toegang tot gegevens in het Kadaster.[20] In die motie verzocht uw Kamer de regering onder andere om de toegang tot privé en huisadressen in het Kadaster verder te beperken tot alleen die professionele gebruikers van wie redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij uit hoofde van hun taakuitvoering en met het oog op het goed functioneren van de vastgoedmarkt deze toegang nodig hebben, zoals makelaars, notarissen en banken. De regering zal die motie zo invullen dat onder professionele gebruiker wordt verstaan (iemand die handelt namens) een bedrijf of organisatie met een KvK-nummer. Voor bedrijven wordt het dus niet lastiger om via een aantekening in de kadastrale registraties te achterhalen of een natuurlijke persoon met wie zij zaken willen doen een gesanctioneerde is met een bevroren registergoed. Burgers kunnen nog steeds zoeken op het registergoed in kwestie op basis van een kadastrale aanduiding of adres. Omdat voor de daadwerkelijke overdracht van een registergoed bovendien een notariële akte is vereist, is het voor burgers niet noodzakelijk om zelf eerst in de kadastrale registers op naam te zoeken. Zelfs als de burger in kwestie niet op het registergoed zelf heeft gezocht, zal de notaris die bij het zoeken op naam een aantekening aantreft, niet tot overdracht overgaan indien de sanctiestatus van het registergoed daaraan in de weg staat.

21
De leden van de commissie lezen daarnaast in de uitvoeringstoets van de Kamer voor Koophandel (KvK) dat er geen openbare lijsten komen omwille van privacyoverwegingen. De leden van de commissie lezen dat de regering deze zienswijze weerspreekt.[21] De leden van de commissie vragen de regering of er nu wel of geen openbare lijsten komen. Kan de regering nader toelichten waarom zij de zienswijze van de KvK weerspreekt? De leden van de commissie lezen verder in de memorie van toelichting dat het KvK uitgaat van maximaal 10 aantekeningen per jaar. Kan de regering ook aangeven hoeveel aantekeningen worden verwacht bij de andere registers?

De KvK geeft in haar uitvoeringstoets aan dat er op dit moment geen openbare lijst op kvk.nl komt, omdat het wetsvoorstel spreekt van een aantekening *in* het register. Het wetsvoorstel zou volgens de KvK niet voorzien in een openbare lijst omwille van privacyoverwegingen. De regering weerspreekt deze zienswijze en merkt te dien aanzien op dat het aantekeningenstelsel juist tot doel heeft om de openbaarheid van sanctiemaatregelen te vergroten. Het bijhouden van een openbare lijst is daarom niet in strijd met privacyoverwegingen en een keuze die door de betreffende registerbeheerder gemaakt kan worden. Daarbij geldt dat de namen van gesanctioneerde personen of entiteiten ook openbaar zijn. Een aantekening als onderdeel van het zonder betaling van leges toegankelijke informatie in het Handelsregister die op KvK.nl beschikbaar is, is in de

[20] Kamerstukken II 2022/23, 36 171, nr. 15.
[21] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 94.

optiek van de regering nog steeds te beschouwen als een aantekening *in* het register. De met dit wetsvoorstel voorgestelde grondslag een dergelijke aantekening in het Handelsregister op te nemen, is wat de regering betreft dan ook een voldoende grondslag om deze aantekening publiekelijk te ontsluiten. Hierover vindt nog overleg plaats met de KvK.

Het is niet mogelijk om anders dan als zeer grofmazige inschatting aan te geven hoeveel aantekeningen worden verwacht bij de andere registers. De drie factoren die daarbij een rol spelen zijn:
– het aantal op dat moment geldende sanctiemaatregelen;
– de algemene verwevenheid tussen de Nederlandse economie en het gesanctioneerde land dan wel de personen of entiteiten die in het kader van een thematisch regime gesanctioneerd zijn, en dan in het bijzonder de verwevenheid ten aanzien van het onderwerp van het register in kwestie;
– de omvang van het desbetreffende register.

Op basis van de ervaringen tot nu toe en bij de huidige stand van het sanctielandschap, verwacht de regering dat het aantal aantekeningen alleszins overzichtelijk zal blijven.

In relatie tot de Rusland- en Belarussancties is het immers al mogelijk 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. Het aantal aantekeningen in dat kader is te overzien. Met de uitbreiding van het instrument naar numeriek kleinere sanctieregimes en registers die qua omvang beperkter zijn dan het Handelsregister en de kadastrale registraties, verwacht de regering dan ook geen sterke toename van het aantal aantekeningen.

7. Centraal meldpunt sancties

22
De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat de Europese sanctieregelgeving diverse meldingsplichten bevat.[22] Deze meldingsplichten zijn op dit moment bij verschillende kanalen belegd. Hierdoor is het voor melders niet altijd duidelijk bij welk kanaal ze hun informatie moeten indienen zo lezen de leden.[23] Om ervoor te zorgen dat melders makkelijker aan hun meldingsplicht kunnen voldoen wordt voorzien in een centraal meldpunt sancties. Hierbij zal gelden dat een nieuwe meldingsplicht bij het centraal meldpunt wordt belegd, tenzij een ander meldpunt beter geschikt is voor het ontvangen van de melding vanwege noodzakelijke specialistische kennis. Dat geldt bijvoorbeeld, zo lezen de leden, voor meldingen die binnenkomen bij de Centrale dienst voor in- en uitvoer van de Douane.[24] De leden van de commissie vragen de regering of door deze uitzonderingsmogelijkheid niet alsnog een versnipperd landschap blijft bestaan? Hoeveel meldkanalen zullen er straks uiteindelijk zijn? Is het voor melders straks duidelijk wanneer ze zich tot het centraal meldpunt moeten richten en wanneer tot een ander meldpunt? Hoe vindt de afstemming tussen het centraal meldpunt sancties en de Douane straks plaats?

Het centraal meldpunt sancties (CMS) zal niet alleen als meldpunt fungeren, maar ook als centraal knooppunt voor alle sanctiemeldingen. Meldingsplichtigen kunnen zich in beginsel altijd tot het CMS wenden.

---

[22] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 42.
[23] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 43.
[24] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 43.

Door middel van duidelijke voorlichting wordt het voor melders inzichtelijk bij welk kanaal zij hun melding moeten doen. Als een specifieke meldingsplicht bij een ander meldpunt is belegd, zal het CMS de melder actief doorverwijzen naar het juiste kanaal. Naar buiten toe is het CMS daarmee het centrale aanspreekpunt voor sanctiemeldingen, ook als de uiteindelijke melding elders moet worden ingediend. Het sanctielandschap zal naar het zich nu laat aanzien bij inwerkingtreding van de wet drie meldkanalen hebben; het CMS, de Centrale dienst voor in- en uitvoer van de Douane en de havenmeesters. De afstemming tussen het CMS en de Douane vindt op het moment al bilateraal plaats. In aanloop naar de operationalisering van het CMS zullen privacy afspraken met deze meldpunten worden gemaakt om gegevens te kunnen delen en werkprocessen te stroomlijnen.

23
De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat het centraal meldpunt sancties het ontvangstpunt wordt voor de meldingen voortkomend uit de meldingsplichten.[25] De leden van de commissie constateren dat er bij ondernemingen, toezichthouders en andere betrokken partijen zoals advocaten een grote behoefte bestaat aan een centraal expertisepunt waar zij ook informatie kunnen verkrijgen, bijvoorbeeld over hoe de omzeiling van sancties kan worden herkend.[26] Deskundigen achten het dan ook cruciaal dat het meldpunt een duidelijke vraagbaakfunctie krijgt.[27] Volgens deskundigen is er bijvoorbeeld behoefte aan een duidelijke uitleg bij sancties over hoe deze geïmplementeerd moeten worden in de praktijk. Zij wijzen hierbij op Duitsland als voorbeeld, waar marktpartijen actief handreikingen krijgen van de overheid bij de interpretatie van sancties.[28] De leden van de commissie vragen de regering waarom niet gekozen is voor een centraal expertise punt in plaats van alleen een centraal meldpunt? In hoeverre ziet de regering mogelijkheid om dit in de toekomst wel mogelijk te maken voor bedrijven? Is hier dan weer een wetswijziging voor nodig? Is de regering voornemens om net zoals Duitsland actief handreikingen te gaan verstrekken over de uitleg van sancties? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

De regering onderschrijft het belang van één loket, maar onderstreept hierbij dat de betrokken sectoren specifieke expertise en eigen rollen hebben.

Het centraal meldpunt sancties (CMS) krijgt op grond van het wetsvoorstel een informatievoorzieningsfunctie waar duiding en informatie gegeven wordt over de geldende meldingsplichten aan betrokken partijen. Er wordt gewerkt aan een gebruikersvriendelijke website waar burgers en bedrijven informatie kunnen vinden over hun meldingsplichten. Ook kunnen burgers en bedrijven via een-op-een contact vragen stellen aan het CMS, waarbij het CMS zo nodig kan doorverwijzen naar andere partijen binnen het sanctienetwerk, wanneer de vraag buiten de reikwijdte van het CMS valt. Het CMS zal daarnaast in samenwerking met brancheorganisaties proactief voorlichting gaan geven over meldingsplichten.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft een Sanctieloket, waar ondernemers met vragen over de sancties tegen onder andere de Russische Federatie en Belarus terecht kunnen. Op de website van het

[25] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 43.
[26] Eindverslag wetgevingsrapporteurschap WIS p. 2 en 3.
[27] Eindverslag wetgevingsrapporteurschap WIS p. 2 en 3.
[28] Eindverslag wetgevingsrapporteurschap WIS p. 3.

Sanctieloket worden de Rusland en Belarus sancties uitgelegd, worden vaak gestelde vragen beantwoord en worden gebruikers zo nodig doorverwezen naar de juiste organisatie. Daarnaast heeft het Sanctieloket een telefoonnummer waar ondernemers met vragen naartoe kunnen bellen voor advies. Daarnaast biedt de Europese Unie al veel uitleg over de sanctieverordeningen, via *guidance* en de beantwoording van veel gestelde vragen. Deze uitleg is terug te vinden op de website van de Europese Commissie. Ook heeft de EU een mkb-helpdesk opgericht specifiek gericht op ondersteuning bij de implementatie van sancties. Deze helpdesk ondersteunt Europese bedrijven bij het naleven van EU-sancties, bijvoorbeeld door middel van het publiceren van artikelen, het organiseren van evenementen met uitleg over de verschillende facetten van sanctienaleving en de mogelijkheid om vragen te stellen over *due dilligence*.

8. Verhouding tot andere regelgeving

24
De leden van de commissie lezen dat op 19 juni 2024 de laatste twee onderdelen van de Anti-Money Laundering-verordening (AML-verordening) en de Anti-Money Laundering- richting (AML-richtlijn) zijn gepubliceerd in het publicatieblad van de Europese Unie.[29] De regering heeft er daarom voor gekozen, zo lezen de leden van de commissie, een tweede tranche wetgeving te starten als onderdeel van de Wet internationale sanctiemaatregelen waarin het huidige toezicht op de bedrijfsvoering uit de Sanctiewet 1977 wordt aangepast in het licht van deze Europeesrechtelijke ontwikkelingen. De leden van de commissie zijn in het licht hiervan door de Landelijke Organisatie Toezicht Advocatuur (LOTA), het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB) er op gewezen dat het tijdspad waarin de Wet internationale sanctiemaatregelen I, de AML-richtlijn en verordening en de Wet internationale sanctiemaatregelen II worden ingevoerd een aantal uitdagingen en aandachtspunten met zich meebrengt. De LOTA wijst de leden van de commissie erop dat dubbele regimes moeten worden voorkomen door de AML-regelgeving. De LOTA geeft bijvoorbeeld als aandachtspunt mee dat ten aanzien van de diensten waarop de wet straks van toepassing wordt moet worden aangesloten bij de reikwijdte van de AML-regelgeving. Kan de regering aangeven hoe dubbele regimes voorkomen gaan worden? Het BFT wijst de leden van de commissie erop dat de samenloop van verplichtingen en de opeenvolging van wijzigingen grote gevolgen zal hebben voor de uitvoerbaarheid en de duidelijkheid voor onder toezicht staande instellingen. Het BFT pleit dan ook voor gelijktijdige inwerkingtreding van de Wet internationale sanctiemaatregelen en de AML-richtlijn. Kan de regering in het licht hiervan aangeven wanneer zij verwacht dat de Wet internationale sanctiemaatregelen I, de implementatiewet voor de AML-richtlijn en de Wet internationale sanctiemaatregelen II in werking zullen treden? Hoe zorgt de regering ervoor dat de verschillende wijzigingen uitvoerbaar en duidelijk blijven voor instellingen?

De regering onderkent dat de samenloop tussen de eerste tranche van de Wet internationale sanctiemaatregelen, het Europese AML-pakket en de tweede tranche van de Wet internationale sanctiemaatregelen aandacht vraagt. Daarbij staat voorop dat dubbele of conflicterende regimes zoveel mogelijk moeten worden voorkomen, het aantal verandermomenten zoveel mogelijk wordt beperkt en er aandacht is voor uitvoerbaarheid voor de sectoren. Juist om die reden is ervoor gekozen om het toezicht op de bedrijfsvoering niet volledig in de eerste tranche te moderniseren,

[29] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 63.

maar dit onderwerp in een afzonderlijke tweede tranche te regelen in samenhang met het Europese AML-pakket. Hierover ontving uw Kamer op 28 juni 2024 een brief. In deze brief is toegelicht dat om de uitkomsten van het AML-pakket mee te kunnen nemen in nationale sanctiewettoezicht, de regering ervoor kiest om in een separaat wetstraject de betreffende nationale bedrijfsvoeringsvoorschriften ten opzichte van het sanctiewettoezicht uit te werken. De brief vermeldde dat een tweede tranche wetgeving zou worden opgesteld die zal aanvullen op het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen.[30]

De AML-verordening en de AML-richtlijn zijn op 19 juni 2024 gepubliceerd. De belangrijkste bepalingen uit dit pakket die verband houden met interne gedragslijnen, procedures en controles met betrekking tot gerichte financiële sancties worden op 10 juli 2027 van toepassing, aangezien de AML-verordening vanaf dat moment rechtstreeks zal gelden. Daarnaast moeten lidstaten de AML-richtlijn in beginsel uiterlijk op die datum hebben geïmplementeerd in nationale wetgeving. Daarmee komen Europese regels op dit terrein naast de bestaande nationale regels uit de Sanctiewet 1977 te staan en kan overlap ontstaan. De memorie van toelichting vermeldt daarom expliciet dat in een aparte tranche wordt uitgewerkt hoe het nationale systeem van bedrijfsvoeringsregels op het gebied van de naleving van sanctiemaatregelen zich moet verhouden tot de Europese regels, met als voornemen dat deze tweede tranche tegelijk met het AML-pakket in werking treedt. Het wetsvoorstel tweede tranche wordt momenteel geconsulteerd via internetconsulatie.nl.

De regering onderschrijft daarmee het belang van één helder inwerkingtredingsmoment. Voor de onder toezicht staande instellingen is het van belang dat zij niet kort na elkaar met wijzigingen worden geconfronteerd van normenkaders die sterk met elkaar verband houden. De inzet is daarom dat de implementatie van de AML-richtlijn, de toepassing van de AML-verordening en de tweede tranche van de Wet internationale sanctiemaatregelen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Daarbij zal in het bijzonder worden bezien welke verplichtingen al rechtstreeks uit de AML-verordening volgen en welke aanvullende nationale regels noodzakelijk blijven voor sanctiemaatregelen die buiten het bereik van het AML-pakket vallen.

Dat laatste punt is van belang. Het AML-pakket ziet voor sanctienaleving vooral op gerichte financiële sancties: kort gezegd de bevriezingsmaatregelen en verboden op het ter beschikking stellen van tegoeden en economische middelen aan gesanctioneerde personen en entiteiten. Het sanctierecht omvat echter ook andere typen maatregelen, waaronder sectorale sancties. De memorie van toelichting geeft daarom aan dat het nodig kan blijven om voor bepaalde groepen nationale regels te stellen, zodat instellingen in hun bedrijfsvoering rekening houden met alle voor hen relevante sanctiemaatregelen en niet alleen met screening op gerichte financiële sancties.

Voor de periode tot 10 juli 2027 en de inwerkingtreding van de tweede tranche van dit wetsvoorstel kiest de regering voor een beperkte overgangsbenadering. De eerste tranche laat afdeling 5 van de Sanctiewet 1977, die ziet op het toezicht op de bedrijfsvoering, tijdelijk in aangepaste vorm voortbestaan. Daarbij worden alleen de hoogstnodige wijzigingen aangebracht, waaronder de uitbreiding naar bepaalde juridische beroepsgroepen en enkele versterkingen van het bestaande toezicht. De reden daarvoor is dat de huidige toezichthouders en instellingen al met deze afdeling werken en dat daarmee wordt voorkomen dat vóór 10 juli 2027

[30] Kamerstukken II 2023/24, 36 410 V, nr. 89, p. 9.

een geheel nieuw nationaal bedrijfsvoeringsregime wordt ingevoerd dat kort daarna opnieuw zou moeten worden aangepast. Afdeling 5 van de Sanctiewet zal worden ingetrokken door de tweede tranche.

Voor wat betreft de uitbreiding naar juridische beroepsgroepen geldt dat de regering de definities daarvan, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het AML-pakket, alvast daarmee in lijn brengt middels een nota van wijziging op de eerste tranche van het wetsvoorstel. Voor het onderwerp toezicht op de bedrijfsvoering wordt ervoor gekozen de sectoren te verzoeken alvast bedrijfsvoeringsregels op te stellen overeenkomstig de inhoud van de tweede tranche. Door deze maatregelen wordt het aantal verandermomenten zoveel mogelijk beperkt, lopen deze onderdelen samen met de inwerkingtreding van de AML-verordening en kunnen toezichthouders en instellingen onder toezicht zich zo goed mogelijk voorbereiden op de implementatie. Om de wijzigingen uitvoerbaar en duidelijk te houden, zal de regering bij de verdere uitwerking nauw blijven afstemmen met de betrokken toezichthouders en uitvoeringsorganisaties, waaronder AFM, DNB, BFT en LOTA/de deken. Ook zal bij de tweede tranche nadrukkelijk worden bezien hoe de reikwijdte van nationale verplichtingen zich verhoudt tot de reikwijdte van de AML-regelgeving, zodat overlap wordt voorkomen waar Europese regels al voorzien in toereikende bedrijfsvoeringsverplichtingen. Waar nationale regels nodig blijven, zullen deze zo duidelijk mogelijk worden afgebakend tot het deel van de sanctienaleving dat niet of niet volledig door het AML-pakket wordt bestreken.

9. Uitvoering

25
De leden van de commissie constateren dat er meer dan 20 uitvoeringsorganisaties betrokken zijn bij de uitvoering van de wet. De leden van de commissie lezen in verschillende uitvoeringstoetsen dat aanvullende capaciteit en middelen mogelijk noodzakelijk zijn om de nieuwe taken effectief te kunnen uitvoeren. De leden van de commissie zijn erop gewezen dat de doeltreffendheid van de uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium hiervan afhankelijk zal zijn. Kan de regering nader onderbouwen of de maatregelen in de praktijk haalbaar zijn? Kan zij dit doen aan de hand van een schematische weergave waarin per uitvoeringsorganisatie wordt weergegeven hoeveel extra fte nodig is om de wet uit te voeren? Hoe groot acht de regering het risico dat deze fte niet ingevuld kunnen worden gelet op de krappe arbeidsmarkt? Krijgen de uitvoeringsorganisaties voldoende middelen om deze nieuwe taken voldoende uit te kunnen voeren? Zo nee, zal er een prioritering worden aangebracht in de toezicht- en uitvoeringstaken? Is de aanwezige capaciteit ook toekomstbestendig gelet op de mogelijkheid dat sanctiepakketten in de toekomst kunnen worden uitgebreid?

Bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn de betrokken uitvoeringsorganisaties vanaf het eerste begin betrokken geweest. De vanuit de uitvoeringsrealiteit ontvangen inbreng heeft er voor een belangrijk deel aan bijgedragen dat de regering een wetsvoorstel aan uw Kamer heeft aangeboden waarvan ze kan zeggen dat het uitvoerbaar is. Voor de precieze resultaten van de verrichtte uitvoeringstoetsen en de wijze waarop daar opvolging aan is gegeven, verwijst de regering naar de tabel in de memorie van toelichting.[31] Voor de benodigde capaciteit geldt dat bij de Voorjaarsbesluitvorming 2025 structureel EUR 36,5 miljoen is vrijgemaakt voor de instandhouding en verdere versterking van de sanctienaleving in Nederland. Deze middelen zijn deels ook bedoeld

[31] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 84 e.v.

geweest voor toen al lopende financieringsbehoeften voor toezicht op en de handhaving van de sanctieverordeningen. De middelen zijn toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als coördinerend departement. Van deze middelen wordt oplopend tot structureel EUR 31 miljoen overgeboekt naar andere departementen, grotendeels bedoeld voor lopende financieringsbehoeften en deels voor kosten als gevolg van het wetsvoorstel. In een schematisch overzicht in de memorie van toelichting is in kaart gebracht welk bedrag voor welke instantie beschikbaar komt.[32] Deze middelen zijn toebedeeld op basis van de in de uitvoeringstoetsen geïnventariseerde noden. De uitvoeringsorganisaties krijgen dus voldoende middelen om deze nieuwe taken voldoende uit te kunnen voeren. Waar nieuw personeel geworven moet worden, is de indruk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken als coördinerend departement, dat de betrokken organisaties hier ondanks de krappe arbeidsmarkt in de regel in slagen. Gelet op de mogelijkheid van het op- en afschalen van sancties, onderzoekt het Ministerie van Buitenlandse Zaken hoe de capaciteit en de financiering daarvan zo toekomstbestendig mogelijk ingericht kan worden.

26
De leden van de commissie lezen in de position paper van de Douane ten behoeve van het rondetafelgesprek over de Wet internationale sanctiemaatregelen dat een aandachtspunt is dat in overleg met het OM het boete- en vervolgingsbeleid op elkaar moet worden afgestemd. Daarnaast lezen de leden van de commissie dat afstemming tussen de Douane en het OM ook nodig zal zijn om samenloop van het bestuursrecht en het strafrecht te voorkomen en om te bewaken dat feitelijke toepassing van het bestuursrecht en het strafrecht consistent is. De leden van de commissie vragen hoe en wanneer deze afstemming zal plaatsvinden? Heeft deze benodigde afstemming invloed op de inwerkingtreding van de wet? Wordt deze afstemming vastgelegd in lagere regelgeving of op andere wijze? Hoelang duurt het vervolgens voordat bestuursrechtelijke handhaving daadwerkelijk ingevoerd zal kunnen worden? Daarnaast vragen de leden hoe het zit met de benodigde afstemming tussen het OM en andere organisaties die bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden krijgen, zoals het Bureau Toetsing Investeringen, het Bureau Financieel Toezicht en de Deken? Hoe wordt dit vastgelegd en op welke termijn?

Wanneer er sprake is van mogelijke samenloop tussen bestuurs- en strafrecht is het aan de handhavingsinstantie en het openbaar ministerie om hier gezamenlijk afspraken over te maken. Dit om te voorkomen dat burgers en bedrijven twee keer voor hetzelfde feit worden aangesproken en om af te stemmen hoe de beschikbare instrumenten worden ingezet. Het openbaar ministerie en de Douane zijn reeds met elkaar in gesprek om hier afspraken over te maken. Daarbij wordt ook de vorm waarin deze afspraken worden gemaakt, en of deze openbaar worden gemaakt, besproken. De vorm waarin deze afspraken worden gemaakt, ligt niet bij voorbaat vast. Dit geldt voor alle bestuursrechtelijke handhavingsorganisaties. Op fiscaal gebied, waar ook sprake kan zijn van samenloop, heeft de Douane samen met het openbaar ministerie een convenant opgesteld (Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen (Protocol AAFD 2023)). Hierin zijn o.a. afspraken gemaakt over de uitgangspunten en relevante wegingscriteria voor de keuze van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Deze benodigde afstemming heeft geen invloed op de inwerkingtreding van de wet. Bestuursrechtelijke handhaving is direct mogelijk wanneer het wetsvoorstel inwerking treedt.

[32] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 84.

27
De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geeft in haar uitvoeringstoets aan dat de ILT ten aanzien van de fraudebestendigheid van de wet afhankelijk is van de informatieverstrekking door derden. Deze afhankelijkheid is volgens de ILT een punt van aandacht bij de verdere invoering van de wet. Kan de regering nader toelichten van welke informatieverstrekking de ILT afhankelijk is? Wordt deze informatieverstrekking geborgd met het wetsvoorstel of is hiervoor aanvullende regelgeving nodig? De leden van de commissie zijn er daarnaast op gewezen dat zowel de Douane als de ILT sterk afhankelijk zijn van de informatie die zij krijgen van de Kustwacht. Zij wijzen dan ook op het belang van een sterke Kustwacht voor een goede uitvoering van de wet. De Kustwacht wordt echter niet genoemd in de memorie van toelichting. Kan de regering nader ingaan op de rol van de Kustwacht in het sanctiestelsel? Hebben zij voldoende middelen en capaciteit om hun taak goed te kunnen uitoefenen?

De ILT is voor haar toezicht en handhaving voornamelijk afhankelijk van informatie-uitwisseling met internationale autoriteiten. Dit omvat onder meer certificaten en meldingen van de Kustwacht en van landen met *Mandatory Ship Reporting Systems* (MRS-gebieden). Dit zijn bijvoorbeeld de smalle zeestraten bij het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Baltische staten. De ILT controleert de documenten die zij ontvangt van de Kustwacht en verifieert ze als nodig rechtstreeks bij de uitgevende instanties (vlagregisters).

De informatievoorziening aan de ILT wordt niet direct door dit wetsvoorstel gewijzigd. De informatiepositie blijft gebaseerd op bestaande EU-rapportagesystemen en internationale samenwerkingsverbanden. Aanvullende regelgeving is momenteel niet nodig, aangezien de huidige structuren voor gegevensuitwisseling tussen de ILT en internationale partners al voorzien in de benodigde informatie.

De Kustwacht fungeert in het sanctiestelsel als de uitvoerende «ogen en oren» op zee. Naast de reguliere rol die Kustwacht speelt bij de naleving van sancties, is haar taak geformaliseerd en uitgebreid om wereldwijd schepen onder valse vlag en de schaduwvloot op de Noordzee te monitoren. Concreet benadert de Kustwacht verdachte schepen in de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ) om certificaten op te vragen. Als een schip niet reageert, wordt momenteel waar mogelijk een kustwachtvliegtuig ingezet om de situatie fysiek te verifiëren en de informatiepositie van de overheid te versterken.

Bij de Voorjaarsnota 2025 is structureel EUR 1,2 miljoen beschikbaar gesteld aan de Kustwacht voor de uitvoering van sanctietaken.

28
De leden van de commissie constateren dat de wet een doorbreking van de geheimhoudingsplicht regelt voor advocaten en notarissen. Advocaten en notarissen moeten straks in afwijking van hun geheimhoudingsplicht de voor de melding benodigde informatie verstrekken aan het centraal meldpunt sancties. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Dekens zeggen hierover in hun uitvoeringstoets dat het centraal meldpunt destijds nog onvoldoende was uitgewerkt Zij konden daarom moeilijk meedenken met de wetgever en gaven als algemene opmerking mee dat de inrichting van dit centraal meldpunt slechts werkbaar kan worden indien de geheimhouding van informatie die over of door advocaten gemeld gaat worden, op alle fronten geborgd is en blijft. De leden van de commissie lezen in de position paper van de Landelijke Organisatie Toezicht Advocatuur een herhaalde oproep dat expliciete waarborgen

nodig zijn om de kernwaarden achter de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht te beschermen. De leden van de commissie vragen de regering of het centraal meldpunt inmiddels verder is uitgewerkt? Welke waarborgen worden opgenomen om de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht te beschermen? Is geheimhouding van de informatie straks op alle fronten geborgd?

De totstandkoming van het centraal meldpunt sancties wordt door een interdepartementaal projectteam in dienst van BZ voorbereid in nauwe samenwerking met de klankbordgroep, waarin alle ketenpartners in het sanctielandschap vertegenwoordigd zijn. Goede ervaringen, geleerde lessen en specifieke wensen van de ketenpartners kunnen op deze manier aan de voorkant worden meegenomen.

Met de Landelijke Organisatie Toezicht Advocatuur en Bureau Financieel Toezicht vinden daarnaast bilaterale gesprekken plaats om ervoor te zorgen dat de inrichting van de databank en de werkprocessen van het centraal meldpunt sancties de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van advocaten en notarissen conform het bepaalde in de Europese sanctieverordeningen borgen. Dat wil zeggen dat de geheimhoudingsplicht door EU-sanctieverordeningen kan worden doorbroken over de band van dit wetsvoorstel. De EU-sanctieverordening kan dit verplichten, maar omdat een doorbreking van de geheimhoudingsplicht bij Nederlandse formele wet dient te worden geregeld, bevat het wetsvoorstel daartoe een schakelbepaling. Zie hierover ook de antwoorden op de vragen 86 e.v. en de toelichting op de nota van wijziging.

10. Financiële gevolgen

29
De leden van de commissie constateren dat een paragraaf over de financiële gevolgen ontbreekt in de memorie van toelichting. De leden van de commissie vragen de regering of zij de financiële gevolgen alsnog in kaart kan brengen. Welke financiële effecten zijn er te verwachten voor het Rijk? Kan de regering daarbij ook nader ingaan op de eisen die in artikel 3.1. van de Comptabiliteitswet worden gesteld, zoals de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten?

Wanneer de financiële gevolgen geen uitgebreide toelichting behoeven, dan kunnen deze ook in de uitvoeringsparagraaf worden besproken. De paragraaf Financiële gevolgen kan dan komen te vervallen.[33] Hiervoor is gekozen en de financiële gevolgen van het voorstel zijn dan ook aan bod gekomen als onderdeel van de uitvoeringsparagraaf in het algemeen deel van de toelichting.[34] Voor de financiële gevolgen geldt dat bij de Voorjaarsbesluitvorming 2025 structureel EUR 36,5 miljoen is vrijgemaakt voor de instandhouding en verdere versterking van de sanctienaleving in Nederland. Deze middelen zijn deels ook bedoeld voor al lopende financieringsbehoeften voor toezicht op en de handhaving van de sanctieverordeningen. De middelen zijn toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als coördinerend departement. Van deze middelen wordt oplopend tot structureel EUR 31 miljoen overgeboekt naar andere departementen, grotendeels bedoeld voor lopende financieringsbehoeften en deels voor kosten als gevolg van het wetsvoorstel. Met de resterende middelen op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt het centraal meldpunt sancties ingericht. Voor het overzicht van welk bedrag voor welke instantie

[33] Schrijfwijzer memorie van toelichting, paragraaf 6.
[34] Kamerstukken II 2025–2026, 36 898, nr. 3, p. 83–84.

beschikbaar komt en onder welke begroting dit valt verwijst de regering naar de tabel op pagina 84 van de memorie van toelichting.

Het is op basis van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 verplicht dat de toelichting van elk beleids- of wetsvoorstel dat aan de ministerraad of het parlement wordt voorgelegd, ingaat op de verwachte doeltreffendheid (effectiviteit) van een voorstel. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is ingegaan op de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende onderdelen daarvan. Kortheidshalve verwijst de regering hiervoor naar voornamelijk de verschillende onderdelen van paragraaf 3 van de memorie van toelichting.

11. Evaluatie

30
De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat een invoeringstoets zal plaatsvinden, maar dat het tijdstip waarop deze zal worden verricht nader bepaald moet worden. Kan de regering toelichten waarom niet wordt gekozen voor de gebruikelijke termijn van één jaar na inwerkingtreding? Kan zij daarnaast aangeven wanneer zij verwacht de invoeringstoets te zullen verrichten? De regering heeft indicatoren ontwikkeld voor het selecteren van dossiers die zich goed lenen voor een invoeringstoets. Een voorbeeld van een dergelijke indicator is volgens de regering het risico op knelpunten in de uitvoering van de betreffende nieuwe regeling en de ernst daarvan. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op deze indicatoren. Ten aanzien van welke maatregelen uit het wetsvoorstel ziet de regering concreet risico's op knelpunten waarvoor een invoeringstoets gewenst is? Kan de Kamer geïnformeerd worden over zowel de opzet als de resultaten van de invoeringstoets die de regering zal verrichten?

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft geadviseerd om een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een invoeringstoets uit te voeren om na te gaan of het raadplegen van de registers, de meldingen en de in een eerdere versie van het voorstel opgenomen mogelijkheid van een bewindvoerder verzoek in de praktijk goed werkbaar zijn. Deze onderwerpen brengen mogelijk risico's op knelpunten waarvoor een invoeringstoets gewenst is. Als er uit de praktijk signalen komen dat deze lijst nog aanvulling behoeft, dan kunnen deze uiteraard nog worden meegenomen in de vormgeving van de invoeringstoets. Een invoeringstoets is bij dit wetsvoorstel op zijn plaats vanuit de indicator complexiteit, omdat er sprake is van een stelselherziening en inpassing in al bestaande complexe regelgeving. De regering heeft dit adviespunt overgenomen, met dien verstande dat het tijdstip waarop de invoeringstoets zal worden verricht nader bepaald zal worden. Dit sluit aan bij het vaste uitgangspunt dat een invoeringstoets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van de regelgeving in de praktijk.[35] Dat is de gebruikelijke termijn voor een invoeringstoets. Het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking in de praktijk zal in veel gevallen zo'n één à twee jaar na inwerkingtreding zijn.[36] De invoeringstoets zal plaatsvinden zodra er voldoende ervaring is opgedaan met het raadplegen van de registers en het doen van meldingen bij het centraal meldpunt sancties. De regering zal de resultaten van de invoeringstoets met uw Kamer delen.

[35] Zie hierover o.m. Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VI, nr. 12, p. 2.
[36] Zie hierover o.m. Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VI, nr. 12, p. 5.

B. Inbreng vanuit de fracties

Algemeen deel

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van een effectief en modern sanctiestelsel, zeker gezien de toegenomen complexiteit en omvang van internationale sancties. Zij constateren dat het wetsvoorstel beoogt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van sancties te versterken, onder meer door uitbreiding van bestuursrechtelijke handhaving, verbeterde gegevensuitwisseling en een centrale meldstructuur. Tegelijkertijd stellen deze leden dat de effectiviteit van sancties in belangrijke mate wordt bepaald door de praktische uitvoerbaarheid in de keten, in het bijzonder bij uitvoerende diensten zoals de Douane.

De leden van GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden delen de wens van het kabinet voor modernisering en versterking van het Nederlands sanctiestelsel om sanctiemaatregelen effectiever te kunnen uitvoeren en handhaven.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van de Wet internationale sanctiemaatregelen (Wis I). Deze leden steunen een stevig sanctiebeleid als instrument ter bescherming van de internationale rechtsorde, maar hechten er tegelijk aan dat nieuwe bevoegdheden doelgericht, uitvoerbaar en rechtsstatelijk houdbaar zijn. Daarom hebben deze leden nog enkele vragen bij dit wetsvoorstel.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen. Deze leden onderstrepen het grote belang van een effectief sanctie-instrumentarium in een wereld waar de geopolitieke dreiging toeneemt, met name door de Russische agressie in Oekraïne en de destabiliserende rol van regimes in landen als Iran en China. Het is voor deze leden cruciaal dat Nederland en de Europese Unie (EU) een krachtig en waterdicht antwoord hebben op deze dreigingen. Tegelijkertijd hechten deze leden aan een werkbaar klimaat voor Nederlandse ondernemers, waarbij sancties gericht moeten zijn op het raken van kwaadwillende actoren zonder te leiden tot een verstikkende bureaucratie voor bonafide bedrijven.

31
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten welke lessen uit de sanctiepakketten tegen Rusland sinds de grootschalige inval in Oekraïne direct zijn verwerkt in dit wetsvoorstel?

Vooropgesteld zij dat het wetsvoorstel niet beperkt is tot het uitvoering geven aan sanctiemaatregelingen tegen Rusland. Aanleiding voor de herziening zijn geweest de internationale sanctiemaatregelen die zijn afgekondigd in het licht van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne. De reikwijdte is echter een algehele herziening, die toekomstbestendig moet zijn voor andere, ook toekomstige regimes. Naar aanleiding van de eerste sanctiepakketten tegen Rusland sinds de grootschalige invasie van Oekraïne, heeft het kabinet in het voorjaar van 2022 een nationaal coördinator aangesteld om te inventariseren of en hoe de naleving van sancties in Nederland verbeterd kon worden. Het eindrapport van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving bevatte 19 aanbevelingen die inmiddels alle zijn opgevolgd of naar hun aard doorlopend

zijn.[37] In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, is op verzoek van het lid Brekelmans per deelonderwerp aangegeven wat de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving over het onderwerp geadviseerd heeft, en hoe het wetsvoorstel daar opvolging aan geeft.[38]

32
De leden van de BBB-fractie constateren dat het wetsvoorstel een ingrijpende systeemwijziging behelst, terwijl tegelijkertijd op Europees niveau het AML-pakket op korte termijn in werking treedt. Dit roept de vraag op in hoeverre het voorstel toekomstbestendig is en of hiermee geen tijdelijke en kostbare tussenstructuur wordt gecreëerd.

Het wetsvoorstel betreft inderdaad een systeemwijziging. Hierbij heeft slechts één van de onderwerpen binnen de modernisering raakvlakken met het Europese AML-pakket, namelijk het toezicht op de bedrijfsvoering van onder toezicht staande instellingen. Hierom is ervoor gekozen om het toezicht op de bedrijfsvoering in een tweede, afzonderlijke tranche uit te werken op wetsniveau, gelijktijdig met de implementatie van het Europese AML-pakket. Hiermee wordt een overlap tussen verschillende regels een mogelijke tussenstructuur juist voorkomen. Het voorstel voor de tweede tranche is momenteel onderwerp van internetconsultatie en uitvoeringstoetsen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Ze zien dat de huidige Sanctiewet 1977 is verouderd en verwelkomen in dat licht het nieuwe wetsvoorstel. De leden hebben een aantal vragen.

33
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om te reflecteren op de huidige sanctie-inzet. De leden zien, net als de regering, dat in de afgelopen jaren het aantal (EU-)sancties dat van kracht is, flink is toegenomen. Hoe beziet de regering het sanctie-instrument en de effectiviteit daarvan binnen het breder buitenlandbeleid? Zo stelt de regering bijvoorbeeld dat het ontzeggen van de toegang tot de Europese markt of het grondgebied het voortzetten van bepaald gedrag kan bemoeilijken, kan aanzetten tot gedragsverandering en anderen kan ontmoedigen hetzelfde gedrag te vertonen. Kan de regering, met wetenschappelijke onderbouwing, aangeven in hoeverre sancties inderdaad voor deze verandering zorgen? Wanneer wel en wanneer niet en welke lessen zijn hieruit te trekken voor het (EU-)sanctiebeleid?

Sancties zijn onderdeel van de gereedschapskist van het buitenlands beleid. Met sancties worden verschillende doelen nagestreefd, waaronder een signaal van afkeuring, het zo duur en moeilijk mogelijk maken van het schenden van internationale normen, gedragsverandering van gesanctioneerde partijen en het afschrikken van andere partijen. Per maatregel vindt een afweging plaats van de beoogde impact binnen het kader van een diplomatieke strategie. In het geval van de sancties tegen Rusland is bijvoorbeeld duidelijk dat hiermee een hoge prijs wordt verbonden aan de Russische illegale agressieoorlog tegen Oekraïne, aangezien de sancties Rusland technologisch en economisch verzwakken. Zij maken het ook moeilijker en duurder voor Rusland om de oorlog voort te zetten en op lange termijn een bedreiging te vormen voor Europa en de NAVO.

34

[37] Kamerstukken II 2021/22, 36 045, nr. 72.
[38] Kamerstukken II 2023/24, 36 410 V, nr. 89, Bijlage II.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of onderhavig wetsvoorstel verband houdt met het (kunnen) treffen van nationale sancties? Wordt het middels het wetsvoorstel bijvoorbeeld makkelijker of juist zwaarder om nationale maatregelen te treffen tegen personen, entiteiten of landen? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering ook te reflecteren op de spanning die kan bestaan tussen enerzijds de wens dat sanctiemaatregelen zo consequent en neutraal mogelijk worden ingezet (en gelijksoortige gevallen dus ook met eenzelfde sanctie worden getroffen) en anderzijds het feit dat een sanctie een politieke maatregel is, waarbij je je hebt te verhouden tot politieke meerderheden in het Nederlands parlement en tevens de Europese besluitvorming. Ziet de regering dat hierbij in ieder geval al de schijn tot vooringenomenheid of hypocrisie kan ontstaan, in ieder geval vanuit het oogpunt van derde landen? Op welke manieren tracht de regering zo consequent mogelijk te zijn?

Het wetsvoorstel dient ertoe om uitvoering te geven aan internationale sanctiemaatregelen en bevat geen grondslag voor het kunnen instellen van nationale sancties. Het blijft wel mogelijk om uitvoering te geven aan niet-bindende internationale sanctiemaatregelen, zoals internationaalrechtelijke aanbevelingen en internationale beleidsafspraken (zogenoemde *Memoranda of Understanding*). De mogelijkheden hiervoor blijven op hoofdlijnen gelijk aan wat er mogelijk is op grond van de huidige Sanctiewet 1977. Sancties zijn altijd onderdeel van een geïntegreerde beleidsinzet waarbij per land en/of thema wordt gekeken naar de precieze doelstellingen, diplomatieke strategie, verwachte impact en effectiviteit van maatregelen. Voor sancties is bovendien een gedegen juridische onderbouwing en EU-unanimiteit nodig. Per sanctiemaatregel is dus sprake van een complexe afweging waarbij zorgvuldigheid van groot belang is.

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

35
De leden van de CDA-fractie lezen dat naleving door «eenieder» verplicht is om ervoor te zorgen dat sancties een maximaal effect hebben. Kan de regering nader specificeren of en waar nalevingsproblemen zich in de praktijk voordoen: bij financiële instellingen, handelsondernemingen, dienstverleners, complexe concernstructuren of elders? Kan de regering daarnaast inzicht geven in de aard en omvang van sancties en geconstateerde sanctieschendingen in Nederland in de afgelopen jaren?

De vele EU sanctiepakketten op Rusland hebben een grote impact gehad op de Nederlandse samenleving. Daar waar in het verleden sancties zich beperkten tot enkele sectoren zijn de huidige maatregelen op Rusland veelomvattend en raakt dit een bredere doelgroep vanwege de nauwere verwevenheid die er met Rusland bestond in vergelijking met bijvoorbeeld Noord-Korea. Hierdoor is het ook niet mogelijk om alle denkbare overtredingen strafrechtelijk te vervolgen.

Het openbaar ministerie richt zich daarom primair op die zaken die de grootste impact, het grootste effect en het grootste risico vormen voor Europa en voor Nederland.

In dat licht hebben de sancties tegen Rusland een duidelijke prioriteit. Vooral waar het gaat om goederen die de Russische oorlogsvoering kunnen ondersteunen, is strikte handhaving essentieel. In de praktijk blijkt dat schendingen voorkomen bij zowel grote als kleine ondernemingen. Binnen die bedrijven kunnen overtredingen plaatsvinden op zowel strategisch niveau als op de werkvloer. Sommige ondernemingen hebben

hun compliance onvoldoende op orde, terwijl andere partijen zeer welbewust handelen in strijd met de sanctieregels.

Een belangrijk patroon dat de regering waarneemt is de omzeiling van sancties. Voor 2022 werd dit in Nederland vrijwel nooit ten laste gelegd; het feit dat dit nu regelmatig aan de orde is, laat zien hoe nieuw en omvangrijk dit fenomeen is.

De optelsom van alle verplichtingen (ten aanzien van goederen en diensten) maakt dat de totale handhavingsopgave te groot is om volledig te dekken. Daarom werken handhavingsautoriteiten – waar passend – met waarschuwingen, voorlichting en samenwerking met andere ketenpartners. Deze aanpak stelt hen in staat om capaciteit te richten op de meest ernstige en risicovolle zaken.

Het wetsvoorstel, zal hierin een belangrijke verlichting brengen. Onder andere door de introductie van bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden geeft het meer mogelijkheden om effectief en gericht op te treden tegen de zwaarste overtredingen.

36
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten in hoeverre Nederland in vergelijking met andere EU-lidstaten voor- of achterloopt op het terrein van sanctiehandhaving en naleving. Heeft de regering bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel expliciet gekeken naar best practices in andere landen, zoals lidstaten van de EU, het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten? Zo ja, welke lessen zijn overgenomen? Zo nee, waarom niet?

Op basis van publiekelijk beschikbare informatie over de periode 2017–2024 rijst het beeld dat Nederland zich in vergelijking met andere Europese landen in een kopgroep bevindt waar het op sanctiehandhaving aankomt. Zo had Nederland in dit tijdsbestek het grootste aantal strafrechtelijke veroordelingen wegens sanctieschendingen.[39]

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft de regering expliciet gekeken naar *best practices* in andere landen, zowel binnen de EU als daarbuiten. Zo hebben er consultaties plaatsgevonden met onder andere Cyprus, Duitsland, Estland, Malta, Letland, Litouwen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Daarbij geldt dat *best practices* een belangrijke inspiratiebron kunnen zijn, maar de eigenheid van het nationale stelsel en de EU-context reden kunnen zijn om wat in het ene land goed werkt toch niet of op andere wijze naar het Nederlandse stelsel te vertalen. Door verschillen in nationale wetgeving en sanctiearchitectuur kunnen buitenlandse voorbeelden niet zonder meer worden overgenomen. Waar Nederland voorloopt, delen wij ook onze *best practices*. Zo noemde de Europese Commissie het centraal meldpunt sancties i.o. als voorbeeld voor andere lidstaten.

Een concreet voorbeeld van overgenomen *best practices* in het wetsvoorstel zijn de voorstellen omtrent beheer van bevroren tegoeden en de mogelijkheid een bewindvoerder aan te stellen. Zoals in het nader rapport ook uitgebreid uiteengezet, hebben in ieder geval Polen, Litouwen, Roemenië en Malta bevoegdheden in hun sanctiewetgeving om bij ondernemingen bewindvoerders of soortgelijke functionarissen aan te stellen.[40] Het beeld dat verder ook in andere EU-lidstaten zichtbaar is, is

[39] European Sanctions Enforcement – performance league tables (2017–2024) – European Sanctions Enforcement.
[40] Zie Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 4, p. 8–11.

een tendens naar meer centralisatie in de implementatie van internationale sancties, meer mogelijkheden voor gegevensuitwisseling tussen verschillende bevoegde autoriteiten, en het moderniseren of opzetten van bedrijfsvoeringstoezicht op bedrijven met een spilfunctie in het economisch bestel, waarbij in de regel wordt aangesloten bij de anti-witwasregels.

37
De leden van de BBB-fractie vragen de regering om nader te onderbouwen in welke mate de voorgestelde modernisering daadwerkelijk leidt tot effectievere sanctienaleving. Het Adviescollege toetsing regeldruk merkt immers op dat de effectiviteit onvoldoende inzichtelijk is gemaakt, waardoor niet goed beoordeeld kan worden of de aanzienlijke regeldruk proportioneel is.

De regering brengt graag in herinnering dat het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) de noodzaak van het voorstel als gegeven beschouwde door het feit dat de Sanctiewet 1977 verouderd is. Het nut van het voorstel zag het ATR beschreven in de toelichting, waar in de aan het ATR voorgelegde versie al werd beschreven hoe de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de effectiviteit van internationale sanctiemaatregelen. Naar het oordeel van het ATR was de mate waarin de voorgestelde wijzigingen hieraan bijdragen echter nog niet duidelijk, waardoor in een evaluatie ook niet goed zou kunnen worden bepaald of de modernisering van het sanctiestelsel de gewenste effecten heeft. Het ATR heeft daarom geadviseerd om in de toelichting bij het voorstel inzicht te bieden in de mate waarin de effectiviteit van de sanctieregelgeving zal toenemen. De regering heeft dit adviespunt ter harte genomen en is naar aanleiding hiervan in de toelichting waar mogelijk uitgebreider ingegaan op de mate waarin de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de effectiviteit van internationale sanctiemaatregelen.[41] Ook is gepreciseerd welke aspecten in de wetsevaluatie aan bod moeten komen.[42]

De kwalificatie van de regeldruk van het voorstel als «aanzienlijk» is niet een kwalificatie die het ATR eraan verbond of de regering deelt. Zoals de toelichting ook opmerkt, heeft het wetsvoorstel naar verwachting zeer beperkte negatieve regeldrukeffecten.[43]

38
De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier het kabinet verwacht dat sancties bijdragen 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. En welke instrumenten heeft het kabinet onder de nieuwe wetgeving wanneer blijkt dat dit niet het geval is?

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.

Met sancties worden verschillende doelen nagestreefd, waaronder een signaal van afkeuring, het zo duur en moeilijk mogelijk maken van het schenden van internationale normen, gedragsverandering van gesanctio-

---

[41] Zie onder andere de paragrafen 2.2, 3.2, 3.3 en 3.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.
[42] Zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 11.1.
[43] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 98 e.v.

neerde partijen en het afschrikken van andere partijen. 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.

Sancties zijn echter geen wondermiddel en niet het antwoord op ieder probleem. Sancties werken het best als ze onderdeel zijn van een bredere, samenhangende beleidsinzet om buitenlandpolitieke doelstellingen te behalen. Dit wetsvoorstel dient ertoe om goed uitvoering te geven aan internationale sanctiemaatregelen, waardoor hun werking versterkt. Voor de verdere ondersteuning van de beginselen van het internationaal recht, de handhaving van vrede, de voorkoming van conflicten en de internationale veiligheid zijn de overige instrumenten in de buitenlandpolitiek gereedschapskist echter evenzeer relevant. Hierbij gaat het binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU naast sancties over diverse beleidsinstrumenten, zoals algemene richtsnoeren, strategische beleidslijnen, operationeel optreden, EU-standpunten, raadsconclusies, demarches en EU-verklaringen. Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU (GBVB) beschikt over diverse beleidsinstrumenten. Naast sancties zijn dat onder meer algemene richtsnoeren, strategische beleidslijnen, operationeel optreden, EU-standpunten, raadsconclusies, demarches en EU-verklaringen.

39
De leden van de CDA-fractie hechten eraan dat sancties daadwerkelijk effect sorteren. Hoe verwacht de regering dat dit wetsvoorstel het feitelijke effect van sancties vergroot?

Sancties werken het beste als ze worden nageleefd. Om de sancties een zo groot mogelijk effect te laten hebben, is het belangrijk dat eenieder zich aan de sancties houdt, dat het toezicht op de naleving effectief is en dat wordt gehandhaafd op sanctieschendingen. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat internationale sanctiemaatregelen op een gedegen manier kunnen worden geïmplementeerd en uitgevoerd in Nederland. Dat draagt dus bij aan de effectiviteit van de internationale sanctiemaatregelen, en aan het doorbreken van criminele handels- en geldstromen.

Dat doet het wetsvoorstel concreet op drie manieren:
1. Door versterkte handhaving en toezicht met de introductie van bestuursrechtelijke handhaving, het mogelijk maken van beheer en bewind van bevroren tegoeden en economische middelen en het uitbreiden van het bedrijfsvoeringstoezicht naar juridische beroepsgroepen.
2. Door het moderniseren van juridische grondslagen om uitvoeringsregels te stellen en gegevens uit te wisselen.
3. Door de naleefbaarheid te verhogen met een grondslag voor aantekeningen in verschillende openbare registers en de instelling van een centraal meldpunt sancties bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

40
De leden van de BBB-fractie vragen de regering concreet aan te geven welke meetbare indicatoren worden gehanteerd om het succes van deze wet te evalueren, en hoe wordt voorkomen dat een zeer kostbare uitbreiding van toezicht en administratieve lasten slechts beperkt bijdraagt aan daadwerkelijke naleving.

Het is wenselijk om de doeltreffendheid van de wet, de (neven)effecten van de wet in de praktijk, de uitvoerbaarheid, en de afstemming op andere regelingen te evalueren. Bij de neveneffecten zal in het bijzonder aandacht

te worden besteed aan eventuele negatieve bijeffecten voor burgers en (mkb-)bedrijven. Daarom bevat het wetsvoorstel een evaluatiebepaling (artikel 11.1): de Minister van Buitenlandse Zaken zal in overeenstemming met de Ministers die het mede aangaat, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Staten-Generaal zenden. Dit is de gebruikelijke termijn voor wetsevaluaties. De tweede tranche zal een eigen evaluatiebepaling bevatten.

Los van de wetsevaluatie zal ook een invoeringstoets worden verricht om na te gaan of onder andere het raadplegen van de registers, het centraal meldpunt sancties en de aanvragen voor een bewindvoerder in de praktijk goed werkbaar zijn. De invoeringstoets zal worden uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van de regelgeving in de praktijk. Uw Kamer zal over de uitkomsten van de invoeringstoets worden geïnformeerd. Dat de uitbreiding van toezicht en administratieve lasten te kenschetsen zou zijn als een «zeer kostbare uitbreiding» is een beeld dat de regering niet herkent en ook geen basis kent in de verrichte uitvoeringstoetsen en de daaruit blijkende benodigde middelen.

41
De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering er rekening mee houdt dat toekomstige sanctieregimes mogelijk nog ingrijpender economische en maatschappelijke gevolgen hebben dan de huidige, bijvoorbeeld bij een conflict rond China en Taiwan of andere grote economieën? Is het wetsvoorstel daarop voorbereid?

Het wetsvoorstel heeft ten doel om goed uitvoering te kunnen geven aan internationale sanctiemaatregelen en daarmee een stelsel te scheppen dat toekomstbestendig is en voor de lange termijn goed ingericht. De inschatting van de regering is, dat dit wetsvoorstel op de middellange termijn een goede basis biedt voor het inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Deze inschatting neemt het voorbeeld van de Rusland sancties als leidraad, waarbij sprake was van een sterke economische verwevenheid tussen de Europese en Russische economie. De geschiedenis leert daarbij wel dat nieuwe geopolitieke ontwikkelingen het op enig moment opnieuw noodzakelijk zullen maken nationale sanctiewetgeving te herzien. De voorloper van de huidige Sanctiewet 1977, de Sanctiewet 1935, kwam tot stand om uitvoering te kunnen geven aan sancties die de toenmalige Volkerenbond had ingesteld. Dit waren sancties tegen het toenmalige koninkrijk Italië wegens het binnenvallen van het toenmalige keizerrijk Ethiopië. De huidige Sanctiewet 1977 is tot stand gebracht tegen de achtergrond van de toepassing van in 1968 aangenomen VN-sancties tegen het toenmalige Zuid-Rhodesië. Gelet op het voorgaande zal ook dit wetsvoorstel waarschijnlijk op enig moment aan herziening toe zijn. Als de geschiedenis een leidraad is, dan gaat deze situatie ons collectieve voorstellingsvermogen te boven.

42
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader uiteen kan zetten hoe de verhouding ligt tussen VN-sancties, EU-sancties en nationale uitvoeringsmaatregelen. Waar zit voor Nederland precies de nationale beleidsruimte?

Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN geeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid om de voor alle VN-leden bindende beperkende 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. Wanneer

de EU een sanctie van de VN-Veiligheidsraad toepast, houdt zij zich aan de bepalingen van die resolutie, maar zij kan ook besluiten om verdergaande maatregelen te nemen. Daartoe heeft de EU de beleidsruimte. De EU zet de beperkende maatregelen van de VN zo snel mogelijk om.

Naast sancties ter uitvoering van VNVR-resoluties, kan de EU ook op eigen initiatief sancties opleggen («autonome sancties»). De grondslag daarvoor is te vinden in artikel 29 EU-Verdrag wat betreft de sanctiebesluiten in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Deze GBVB-besluiten hebben betrekking op derde landen en personen, maar richten zich enkel tot de EU-lidstaten. De EU-lidstaten moeten rechtstreeks toepassing geven aan deze besluiten, bijvoorbeeld als het gaat om wapenembargo's en reisbeperkingen. Om ervoor te zorgen dat de uitvoering van financiële en economische beperkingen eenvormig plaatsvindt worden deze GBVB-besluiten vervolgens vertaald in EU-verordeningen die rechtstreeks werken en nageleefd moeten worden door overheidsdiensten en economische operatoren. Deze verordeningen worden vastgesteld op basis van artikel 215 EU-Werkingsverdrag. Aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt uitvoering gegeven door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en door de lidstaten, overeenkomstig de Verdragen.[44] Het uitvoering geven aan EU-sancties is dan ook primair aan de lidstaten. De lidstaten hebben nationale beleidsruimte om de bevoegde autoriteiten aan te wijzen en hun sanctiestelsel vorm te geven op een manier die het beste aansluit bij aanverwante terreinen van overheidsoptreden.

Internationale en EU-sancties worden in Nederland voor zover nodig omgezet in nationale regelgeving op grond van de Sanctiewet 1977. Ook worden de bevoegde autoriteiten aangewezen. Bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zal de omzetting van internationale sancties en het aanwijzen van de bevoegde autoriteiten op grond daarvan plaatsvinden. Daarbij kunnen twee technieken van implementatie worden onderscheiden.

- Overschrijven van de inhoud: Sanctiemaatregelen die niet zijn neergelegd in een Europese verordening, zoals wapenembargo's, behoeven volledige implementatie in nationale sanctieregels (het «overschrijven» van de inhoud).
- Uitsluitend strafbaarstelling: Bij implementatie van sanctiemaatregelen die in een Europese verordening zijn verankerd, kan worden volstaan met bepalingen die voorzien in de strafbaarstelling van overtredingen van de daarvoor in aanmerking komende bepalingen van die verordening.

Een derde aanpak, waarvoor geen nationale regelgeving tot stand behoeft te worden gebracht, is beperkt tot het simpelweg uitvoering geven aan de internationale normen. Niet elke internationale sanctiemaatregel vergt de totstandkoming van een nationale sanctieregeling. Visumrestricties bijvoorbeeld worden uitgevoerd door de bevoegde (nationale) overheidsinstanties. Aangezien deze bepalingen zich rechtstreeks en uitsluitend richten tot overheidsinstanties zijn geen nationale regels gericht op particulieren noodzakelijk.

43
De regering wijst op het belang van het beginsel van Unietrouw en het «nuttig effect» van EU-regelgeving. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten wat dit concreet betekent voor de ruimte van de nationale wetgever bij de inrichting van dit sanctiestelsel. Kan de

[44] Artikel 24, eerste lid, VEU.

regering daarnaast verduidelijken op welke onderdelen Nederland verplicht is nationale uitvoeringsmaatregelen te treffen, en op welke onderdelen het wetsvoorstel verder gaat dan strikt Europeesrechtelijk noodzakelijk is?

Met dit wetsvoorstel geeft de regering inderdaad gevolg aan de verplichting, mede op grond van het beginsel van Unietrouw, om het nuttig effect van EU-regelgeving te verzekeren en zorg te dragen voor een effectieve handhaving en uitvoering van het Unierecht. Zoals hierboven al aangegeven zijn EU-sanctieverordeningen rechtstreeks toepasselijk en gelden deze in alle lidstaten, maar zijn de uitvoering, vergunningverlening, toezicht en handhaving in belangrijke mate nationaal georganiseerd. Hoewel de regering de voorkeur geeft aan gemeenschappelijke standaarden in verband met een optimaal gelijk speelveld binnen de EU en zich hier binnen de EU voor inzet, betekent dit in de praktijk dat lidstaten, binnen de geldende kaders zoals de EU-verdragen, de AVG en bijvoorbeeld de richtlijn strafbaarstelling (zie verder de memorie van toelichting, algemeen deel, hoofdstuk 4) relatief veel ruimte hebben voor de inrichting van het nationale stelsel, waarbij zij uiteraard verplicht zijn die maatregelen te treffen die nodig zijn om het nuttig effect van de sanctieverordeningen te verzekeren. Daarbij gaat Nederland uit van het beginsel van zuivere en lastenluwe implementatie, ook vanwege het eerdergenoemde belang van een gelijk speelveld. Waar de modernisering van het nationale stelsel leidt tot geleerde lessen en *best practices* deelt de regering deze op EU-niveau, zodat deze ook andere lidstaten ten goede kunnen komen.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

44
De leden van de D66-fractie vragen of de regering nader kan reflecteren op de ***werkbaarheid van het wetsvoorstel in de uitvoering,*** *zowel juridisch als praktisch.*

Zij constateren dat het wetsvoorstel voorziet in:
- *een aanzienlijke uitbreiding van* ***bestuursrechtelijke handhaving****, naast het strafrecht;*
- *een bredere kring van* ***toezichthouders en handhavende instanties****, waaronder de Douane;*
- *en intensievere* ***gegevensuitwisseling en meldplichten****.*

Deze leden vragen of de regering concreet kan toelichten:
- *of uitvoeringsorganisaties, met name de Douane, voldoende zijn toegerust qua* ***capaciteit, expertise en IT-systemen*** *om deze uitbreiding effectief uit te voeren*
- *hoe wordt geborgd dat de combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving in de praktijk* ***geen onduidelijkheid of overlap*** *veroorzaakt voor uitvoerders;*
- *of de regering kan ingaan op de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen, specifiek waar het gaat om de* ***feitelijke uitvoerbaarheid aan de grens en in toezichtpraktijk****.*

Bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn de betrokken uitvoeringsorganisaties vanaf het eerste begin betrokken geweest. De vanuit de uitvoeringsrealiteit ontvangen inbreng heeft er voor een belangrijk deel aan bijgedragen dat de regering een wetsvoorstel aan uw Kamer heeft aangeboden waarvan ze kan zeggen dat het uitvoerbaar is. Voor de precieze resultaten van de verrichtte uitvoeringstoetsen en de wijze waarop daar opvolging aan is gegeven, verwijst de regering naar de tabel

in de memorie van toelichting.[45] Voor de benodigde capaciteit geldt dat bij de Voorjaarsbesluitvorming 2025 structureel EUR 36,5 miljoen is vrijgemaakt voor de instandhouding en verdere versterking van de sanctienaleving in Nederland. Deze middelen zijn deels ook bedoeld geweest voor toen al lopende financieringsbehoeften voor toezicht op en de handhaving van de sanctieverordeningen. De middelen zijn toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als coördinerend departement. Van deze middelen wordt oplopend tot structureel EUR 31 miljoen overgeboekt naar andere departementen, grotendeels bedoeld voor lopende financieringsbehoeften en deels voor kosten als gevolg van het wetsvoorstel.[46] Deze middelen zijn toebedeeld op basis van de in de uitvoeringstoetsen geïnventariseerde noden. De uitvoeringsorganisaties krijgen dus voldoende middelen om deze nieuwe taken voldoende uit te kunnen voeren. Voor alle uitvoeringsorganisaties geldt dat de nieuwe taken die ze met dit wetsvoorstel krijgen, aansluiten op hun bestaande rol en expertise, waardoor voldoende expertise voorhanden is.

Voor de Douane in het bijzonder geldt het volgende. In opdracht van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking houdt de Douane toezicht op de verschillende import- en exportverboden die de sancties kennen en op de mogelijke omzeiling daarvan via derde landen. Deze rol in het sanctiestelsel heeft de Douane van oudsher. Dit sanctietoezicht bestaat uit het beoordelen van aangiften en de daarbij behorende bescheiden en fysieke controles van zendingen, maar ook uit administratieve onderzoeken, behandeling van vergunningaanvragen, voorlichting aan bedrijven en handhaving. Ten aanzien van omzeiling controleert de Douane aangiften op basis van risicoanalyse met behulp van profielen. Als er een sanctieovertreding wordt geconstateerd, kan de Douane een proces-verbaal opmaken, onder gezag van het openbaar ministerie. Ook vliegtuigen en vaartuigen die door de sanctiemaatregelen tegen Rusland worden geraakt, staan onder toezicht van de Douane. Daarnaast heeft de Douane een ondersteunende rol in de handhaving van het havenverbod voor Russisch gevlagde of geregistreerde schepen – in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De handhaving van de sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus vraagt veel capaciteit van de Douane. Dit komt door de omvang en complexiteit van de sanctiemaatregelen en door de grootte van de handelsstroom. Om deze extra werkzaamheden te kunnen uitvoeren heeft de Douane structureel middelen gekregen in de Voorjaarsnota 2025. Met de extra inzet worden ongeveer 150 extra fte bekostigd. Vanaf 2027 ontvangt de Douane structurele middelen van de hierboven genoemde Voorjaarsbesluitvorming. De 150 extra fte kunnen daardoor structureel worden ingezet en daarbovenop komt nog 25 fte extra beschikbaar om de sanctiehandhaving robuust te kunnen inrichten. Ook kan de Douane met deze extra fte de nieuwe taak die zij krijgt vanuit de Wet internationale sanctiemaatregelen, te weten de bestuursrechtelijke handhaving, inrichten.

De introductie van een duaal stelsel moet aan een aantal vereisten voldoen. Een van die vereisten is dat er afstemming moet plaatsvinden tussen de bestuursrechtelijke handhavingsinstanties en het openbaar ministerie om samenloop te voorkomen en omdat niemand twee keer voor hetzelfde feit mag worden bestraft. De afstemming tussen handhavingsinstanties en het openbaar ministerie behoeft geen nadere wettelijke regeling. Op grond van de Algemene wetbestuursrecht (Awb) is een bestuursorgaan al verplicht om, teneinde dubbele vervolging te voorkomen, ofwel per overtreding met het openbaar ministerie te

[45] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 84 e.v.
[46] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 84.

overleggen of daarover in algemene zin afspraken te maken. De betrokken bestuursorganen en het openbaar ministerie zullen het boete- respectievelijk vervolgingsbeleid op elkaar moeten afstemmen. Omdat de bestuursrechtelijke handhavingsinstanties in het wetsvoorstel zijn aangewezen voor het domein waarvoor ze verantwoordelijk zijn, is de verwachting dat hierin in de regel geen onduidelijkheid of overlap zal zitten.

Waar bovenstaande over de Douane een goed beeld zou moeten geven van de continuïteit van de feitelijke uitvoerbaarheid aan de grens, geldt tot slot voor het toezicht nog het volgende. De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) houden sinds 2002 toezicht op de naleving van de op grond van de Sanctiewet 1977 gestelde regels met betrekking tot het financieel verkeer door de groepen die onder hun toezicht vallen. Deze toezichtstaken veranderen in hun wezen niet. De conclusie van de uitvoeringstoets van DNB was dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is en geen grote handhavingscomplicaties met zich brengt. Het overkoepelende oordeel in de uitvoeringstoets van de AFM was dat zij verwachtte in staat te zijn zonder extra capaciteit uitvoering te kunnen geven aan het wetsvoorstel. Op het moment van schrijven ligt de tweede tranche van het wetsvoorstel voor separate uitvoeringstoetsen voor bij DNB en AFM.

45
De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de systematiek in artikel 2.2.1 aansluit bij de systematiek van de Sanctiewet 1977. De leden merken op dat in het voorliggende Wetsvoorstel nog steeds de juridische grondslag behouden blijft om sanctiemaatregelen te treffen «voortvloeiend uit aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken». De leden vragen de regering of aanbevelingen uit resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) of advisory opinions van het Internationaal Gerechtshof (IGH) onder deze noemer vallen. Tevens vragen de leden of Nederland in het verleden onder de Sanctiewet 1977 sanctiemaatregelen op basis van resoluties van de AVVN of advisory opinions van het IGH heeft getroffen, zonder tussenkomst van bindende internationale sanctieregimes.

Aanbevelingen uit resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) en adviezen (*advisory opinions*) van het Internationaal Gerechtshof (IGH) vallen inderdaad allebei onder de noemer aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties. Voor zover deze betrekking hebben op de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid, de bevordering van de internationale rechtsorde of de bestrijding van terrorisme kunnen dergelijke aanbevelingen dus uitgevoerd worden op grond van het wetsvoorstel.

Nederland heeft in het verleden in ieder geval één keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op grond van de Sanctiewet 1977 uitvoering te geven aan aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties. Dit betrof geen AVVN-Resoluties of IGH-adviezen, maar een aanbeveling van de *Financial Action Taskforce* (FATF) inzake de strijd tegen terrorismefinanciering. Deze is geïmplementeerd in het Besluit van 11 oktober 2002 op grond van de Sanctiewet 1977, inzake het melden van transacties die zouden kunnen duiden op de financiering van terrorisme (Stb. 2002, 553). Het Tijdelijk sanctiebesluit onrechtmatige nederzettingen in de door Israël bezette gebieden, dat op dit moment ter spoedadvies voorligt bij de Afdeling Advisering van de Raad van State[47], vindt zijn grondslag eveneens in de mogelijkheid die de Sanctiewet 1977 biedt om uitvoering

[47] Kamerstukken II 2025/26, 23 432, nr. 749.

te geven aan aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties. Dat ontwerpbesluit geeft nadere invulling aan een IGH-advies en een aantal AVVN-resoluties.

46
De leden van de BBB-fractie constateren dat de uitvoerbaarheid sterk uiteenloopt per uitvoeringsorganisatie en op cruciale onderdelen onvoldoende is uitgewerkt. Zij wijzen in het bijzonder op situaties waarin de uitvoerbaarheid afhankelijk wordt gesteld van onduidelijke randvoorwaarden, zoals bezwaarprocedures en de exacte invulling van sanctie-aantekeningen. Zonder duidelijkheid hierover achten deze leden uitvoering feitelijk niet mogelijk.

De regering herkent zich niet in het beeld dat de leden van de BBB-fractie hebben over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en hoopt dit beeld bij te kunnen stellen. Bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn zoals ook hierboven aangegeven de betrokken uitvoeringsorganisaties vanaf het eerste begin betrokken geweest. De vanuit de uitvoeringsrealiteit ontvangen inbreng heeft er voor een belangrijk deel aan bijgedragen dat de regering een wetsvoorstel aan uw Kamer heeft aangeboden waarvan ze kan zeggen dat het uitvoerbaar is. Daarbij benadrukt de regering dat het wetsvoorstel sinds de verrichte (uitvoerings)toetsen en de adviezen van verschillende adviesinstanties dus op verschillende punten is aangepast, in de eerste plaats naar aanleiding van deze toetsen en adviezen. Zo is de exacte invulling van de sanctie-aantekeningen bijvoorbeeld aangepast naar aanleiding van de uitvoeringstoets van het Kadaster en de toets van de Autoriteit Persoonsgegevens. Daarbij beschouwt de regering de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar niet als onduidelijke randvoorwaarde, maar als noodzakelijk onderdeel van het uniforme stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming zoals we dat sinds de geleidelijke invoering van de Algemene wet bestuursrecht sinds 1994 kennen.

47
Daarnaast constateren deze leden dat binnen specifieke sectoren de praktische impact en effectiviteit van sancties beperkt kan zijn en mogelijk eenvoudig kan worden omzeild. Dit roept de vraag op in hoeverre het wetsvoorstel doelgericht is en of er sprake is van generieke regelgeving zonder sectorspecifieke afweging.

De effectiviteit van sanctiemaatregelen hangt af van de mate van naleving door private partijen. Daarvoor is het belangrijk dat enerzijds de maatregelen duidelijk geformuleerd zijn zodat private partijen hun gedrag erop kunnen baseren en dat anderzijds zichtbaar gehandhaafd wordt om het draagvlak voor de maatregelen te behouden. Per sector verschilt de mate van omvang, impact en ervaring van en met sanctiemaatregelen. De hoeveelheid en diversiteit van de sanctiemaatregelen tegen Rusland van de afgelopen jaren hebben veel sectoren in aanraking gebracht met sancties die daar voorheen weinig mee te maken hadden. Andere sectoren – zoals de financiële sector – hebben al langer te maken met de uitvoering van sanctiemaatregelen. Per sector is afgewogen of bestuursrechtelijke handhaving van toegevoegde waarde is. Ook is het toezicht per sector verschillend (bijvoorbeeld bedrijfsvoeringstoezicht voor financiële instellingen tegenover toezicht aan de grens door de Douane). Tot slot zijn sectoren ook nauw met elkaar verweven waardoor verschillende waarborgen voorkomen dat sancties kunnen worden omzeild (export van goederen gaat bijvoorbeeld gepaard met een financiële transactie). Het klopt dat niet voor elke sector een eigenstandige toezichthouder is aangewezen. Het openbaar ministerie is altijd bevoegd om overtredingen te vervolgen.

Vanuit de tweede tranche ontstaat de verplichting voor een nationale risico-analyse die o.a. in kaart zal brengen waar in het systeem de grootste risico's bestaan op sanctieschendingen waarna handhaving hierop kan worden afgestemd.

48
De leden van de BBB-fractie vragen de regering om per uitvoeringsorganisatie inzichtelijk te maken waar de grootste uitvoeringsrisico's liggen en welke onderdelen van het wetsvoorstel momenteel nog niet uitvoerbaar zijn.

Voor de precieze resultaten van de verrichtte uitvoeringstoetsen en de wijze waarop daar opvolging aan is gegeven, verwijst de regering naar de tabel in de memorie van toelichting.[48] Er zijn op dit moment geen onderdelen van het wetsvoorstel die niet uitvoerbaar worden geacht. Los van de wetsevaluatie zal ook een invoeringstoets worden verricht om na te gaan of onder andere het raadplegen van de registers, het centraal meldpunt sancties en de bewindvoerder in de praktijk goed werkbaar zijn. De regering verwacht dat eventuele op dit moment niet voorziene uitvoeringsrisico's bij het uitvoeren van de invoeringstoets aan het licht zouden zijn gekomen, voor zover ze al niet opkomen in de reguliere overleggen over sancties waarin het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de verschillende uitvoeringspartners ook over eventuele knelpunten spreken.

49
De leden van de VVD-fractie zien graag dat sancties maximaal effect sorteren. Daarbij is de handhaving een essentieel element. Wordt de Douane voldoende in staat gesteld om als handhavende organisatie voor de bestuursrechtelijke aanpak op te treden en op welke manier gebeurt dat?

De regering onderschrijft dat effectieve handhaving essentieel is om sancties maximaal effect te laten sorteren. De Douane speelt daarbij een belangrijke rol waar het gaat om de handhaving van sanctiemaatregelen die zien op de inkoop, verkoop, invoer, uitvoer en doorvoer van goederen en diensten. Juist daarom wordt de Douane in het wetsvoorstel niet slechts indirect, maar rechtstreeks aangewezen als bestuursrechtelijke handhavingsinstantie voor dit terrein. Daarmee krijgt zij, naast de bestaande strafrechtelijke route onder gezag van het OM, de mogelijkheid om bestuursrechtelijk op te treden tegen overtredingen van sanctiemaatregelen die zien op goederen en strategische diensten. Het wetsvoorstel regelt de invoering van bestuursrechtelijke handhaving door bestuursorganen aan te wijzen die bestuursrechtelijk handhavend kunnen optreden. Dit is onder andere de Douane. De regering heeft bij de vormgeving van deze taak rekening gehouden met de uitvoerbaarheid voor de Douane.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de Douane in haar uitvoeringstoets heeft gewezen op implementatievragen en op het feit dat een structuurwijziging nodig is. Mede naar aanleiding daarvan is de systematiek aangepast en is ervoor gekozen de Douane direct in de wet aan te wijzen als bestuursrechtelijke handhavingsinstantie. Daarmee wordt vooraf duidelijkheid geboden over haar rol en wordt voorkomen dat deze aanwijzing pas later via lagere regelgeving hoeft plaats te vinden. Daarnaast wordt de Douane financieel in staat gesteld deze taak uit te voeren. In de memorie van toelichting is vermeld dat voor het opleggen van bestuurlijke boetes bij de Douane 2 fte nodig is vanaf 2027 en voor het behandelen van bezwaren 1 fte vanaf 2027. In de Voorjaarsnota 2025

[48] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 84 e.v.

is bovendien structureel EUR 36,5 miljoen vrijgemaakt voor de instandhouding en verdere versterking van de sanctienaleving in Nederland. Daarvan wordt structureel EUR 27 miljoen overgeboekt naar Financiën voor het continueren van de inzet van de Douane en de FIOD.

De bestuursrechtelijke aanpak staat niet los van de bestaande strafrechtelijke handhaving. Overtredingen van sanctiemaatregelen blijven economische delicten en kunnen strafrechtelijk worden vervolgd. De bestuursrechtelijke handhaving is bedoeld als aanvulling, zodat in zaken waarin een bestuursrechtelijke reactie passender of effectiever is, beter kan worden opgetreden. Daarbij is afstemming met het openbaar ministerie nodig om het boete- en vervolgingsbeleid goed op elkaar af te stemmen en samenloop tussen bestuursrecht en strafrecht te voorkomen.

Kortom, door een duidelijke wettelijke aanwijzing, en door het ter beschikking stellen van structurele middelen wordt de Douane in staat gesteld om als bestuursrechtelijke handhavende instantie op te treden.

50
De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over de handhaving en internationale samenwerking. Zij lezen in de stukken over de inzet van bestuursrechtelijke handhaving naast het strafrecht en vragen hoe wordt voorkomen dat ondernemers door beide trajecten voor hetzelfde feit worden aangepakt (ne bis in idem). Daarnaast horen deze leden graag of de regering bereid is om in EU-verband te pleiten voor een verdere harmonisatie van de handhavingspraktijk, zodat een «race to the bottom» wordt voorkomen waarbij gesanctioneerde goederen via de EU-lidstaat met de zwakste controle de Unie alsnog binnenkomen of verlaten.

De regering deelt de opvatting dat verschillen in de implementatie en handhaving van EU-sancties tussen lidstaten afbreuk kunnen doen aan de effectiviteit van sancties. EU-sancties worden gezamenlijk vastgesteld en zijn rechtstreeks toepasselijk, maar de uitvoering en handhaving daarvan zijn in belangrijke mate nationaal georganiseerd. Dat brengt het risico mee dat verschillen in capaciteit, toezicht en handhavingspraktijk kunnen leiden tot een ongelijk speelveld en tot ontwijking via de zwakste schakel binnen de Unie.

Nederland pleit daarom in EU-verband voor verdere versterking van de Europese samenwerking op dit terrein. In het Nederlandse non-paper van november 2024 over de implementatie en handhaving van EU-sancties is benadrukt dat de effectiviteit van EU-sancties in hoge mate afhankelijk is van effectieve en consistente implementatie en handhaving in de gehele Unie. Daarbij is ook gewezen op de rol van de Europese Commissie bij het bevorderen van uniforme implementatie, het geven van *guidance* aan marktdeelnemers en het bewaken van een gelijk speelveld.

Ook wordt bepleit om bestaande sanctieteksten waar mogelijk verder te harmoniseren, omdat verschillen in definities en formuleringen tussen sanctieregimes de uitvoering door bedrijven en autoriteiten onnodig ingewikkeld maken en de rechtszekerheid en het gelijke speelveld kunnen aantasten.

Daarnaast heeft Nederland voorgesteld om toe te werken naar een EU-brede risicobeoordeling van sanctieomzeiling. Daarmee kunnen lidstaten, nationale bevoegde autoriteiten en ondernemingen hun toezicht, compliance en handhaving beter richten op de grootste risico's.

Specifiek ten aanzien van handhaving pleit Nederland ervoor dat de Commissie lidstaten ondersteunt bij het versterken van hun nationale handhavingssystemen. Daarbij kan worden gedacht aan het beter vergelijken van nationale handhavingspraktijken, het ontwikkelen van methoden voor effectieve nationale handhavingsstelsels en een peer-review-systeem tussen lidstaten. Het non-paper wijst er bovendien op dat verschillen in beschikbare handhavingsinstrumenten, capaciteit en middelen risico's opleveren voor het Europese sanctiestelsel, omdat kwaadwillenden gebruik kunnen maken van de zwakste schakel. Om die reden stelt Nederland voor om toe te werken naar minimumnormen voor effectieve implementatie- en handhavingsstelsels binnen de lidstaten, met aandacht voor samenwerking, informatie-uitwisseling en bestuursrechtelijke handhaving.

De regering is dan ook bereid om als Nederland in EU-verband te blijven pleiten voor verdere convergentie en, waar passend, harmonisatie van de handhavingspraktijk. Daarbij moet worden voortgebouwd op bestaande Europese ontwikkelingen, waaronder Richtlijn 2024/1226 inzake de strafbaarstelling van schendingen van Unie-sancties. Tegelijkertijd is van belang dat deze richtlijn vooral ziet op strafrechtelijke handhaving. Nederland acht het daarom van belang dat ook de bestuursrechtelijke en preventieve kant van sanctienaleving verder wordt versterkt. In dat verband bepleit Nederland onder meer minimumnormen voor nationale handhavingssystemen en, voor bepaalde hoog-risico-operatoren, basisregels voor compliance, risicobeheer en *due diligence* onder adequaat bestuursrechtelijk toezicht.

51
De leden van de CDA-fractie vragen welke criteria de regering hanteert om te bepalen of bestuursrechtelijke handhaving «passend en proportioneel» is? Hoe wordt uniformiteit in handhaving tussen sectoren geborgd, zodat vergelijkbare overtredingen niet heel verschillend worden behandeld?

De regering beoogt met het wetsvoorstel een wettelijk kader te creëren waarbinnen bestuursrechtelijke handhaving kan worden ingezet wanneer dat, gelet op de aard van de overtreding en het doel van de handhaving, een passend en proportioneel instrument is. Of inzet van een bestuursrechtelijk instrument in een concreet geval passend en proportioneel is, is aan het bevoegde bestuursorgaan, met inachtneming van de wettelijke kaders, het eigen handhavingsbeleid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Uiteindelijk staat tegen een handhavingsbesluit altijd rechtsbescherming open en kan het bestuursorgaan eerst zelf en daarna de rechter toetsen of de inzet van het instrument in het concrete geval rechtmatig en evenredig is.

52
De Douane wijst op de noodzaak van afstemming met het openbaar ministerie over boete- en vervolgingsbeleid. De leden van de CDA-fractie vragen hoe die afstemming eruit zal komen te zien. Wordt er een samenwerkingsprotocol opgesteld zodat gegevens onderling uitgewisseld kunnen worden, of is dat niet nodig?

De introductie van een duaal stelsel moet aan een aantal vereisten voldoen. Een van die vereisten is dat er afstemming moet plaatsvinden tussen de bestuursrechtelijke handhavingsinstanties en het openbaar ministerie om samenloop te voorkomen en omdat niemand twee keer voor hetzelfde feit mag worden bestraft. De afstemming tussen handhavingsinstanties en het openbaar ministerie behoeft geen nadere wettelijke regeling. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een bestuursorgaan al verplicht om, teneinde dubbele vervolging te

voorkomen, ofwel per overtreding met het openbaar ministerie te overleggen of daarover in algemene zin afspraken te maken. De betrokken bestuursorganen en het openbaar ministerie zullen het boete- respectievelijk vervolgingsbeleid op elkaar moeten afstemmen.

Het OM en de Douane zijn reeds met elkaar in gesprek om hier afspraken over te maken. Daarbij wordt ook de vorm waarin deze afspraken worden gemaakt, en of deze openbaar worden gemaakt, besproken. De vorm waarin deze afspraken worden gemaakt, ligt niet bij voorbaat vast. Op fiscaal gebied, waar ook sprake kan zijn van samenloop, heeft de Douane samen met het openbaar ministerie een convenant opgesteld (Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen (Protocol AAFD 2023)). Hierin zijn o.a. afspraken gemaakt over de uitgangspunten en relevante wegingscriteria voor de keuze van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving.

53
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering scherp kan afbakenen wanneer sprake is van «ernstige niet-naleving» of «ontduiking» die inzet van deze bijzondere bevoegdheid rechtvaardigt. Welke drempel geldt voor toepassing van deze bevoegdheid, en welke feiten of signalen moeten minimaal aanwezig zijn? Hoe wordt voorkomen dat deze bevoegdheid wordt ingezet op basis van vermoedens die nog onvoldoende zijn onderbouwd? De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe proportionaliteit en subsidiariteit in de praktijk worden getoetst bij deze bijzondere bevoegdheid?

Het is niet mogelijk om in algemene zin exact te definiëren wanneer er sprake is van ernstige niet-naleving of ontduiking, met name omdat de inhoud van de sanctiemaatregelen die in de toekomst zullen worden getroffen niet te voorspellen is. De regering merkt wel op dat bewust is gekozen voor de kwalificatie «ernstig». Het moet dus om meer gaan dan een eenmalige vergissing van een onderneming waarmee een sanctiemaatregel wordt overtreden. Verder wijst «ernstig» erop dat er serieuze belangen op het spel moeten staan. Ter illustratie van een risico op ernstige ontduiking valt op dit moment bijvoorbeeld te denken aan de situatie dat een onderneming het ernstige risico neemt bij de export van zijn producten, al dan niet via een (buitenlandse) dochter, dat deze ten bate komen van de Russische oorlogsmachine in strijd met de geldende sanctiemaatregelen. In die situatie is het voor een goede uitvoering van de sancties niet voldoende om te wachten tot dit risico zich daadwerkelijk heeft verwezenlijkt om dan de overtreding achteraf te gaan bestraffen. In dat geval zou de schade in Oekraïne immers al zijn aangericht met behulp van deze Nederlandse onderneming.

Verder geldt dat bestuursorganen hun besluiten altijd zorgvuldig moeten onderbouwen en dat een rechter dit ook kan toetsen. De Minister van Economische Zaken en Klimaat moet dus inderdaad, net als andere bestuursorganen, niet op basis van onvoldoende onderbouwde vermoedens deze of enige andere maatregel nemen. Bij de onderbouwing van het besluit moet ook de proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken. Er worden met dit wetsvoorstel meer handhavingsinstrumenten beschikbaar gemaakt, zoals de aanwijzingsbeschikking, last onder bestuursdwang of de last onder dwangsom. Als redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze minder vergaande instrumenten een einde zullen maken aan de overtreding, kan afgezien worden van de inzet van de aangewezen persoon. Dit vergt een afweging per geval.

54

Ook vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de continuïteit en de afwikkeling van ondernemingen die geraakt worden door sancties tegen hun eigenaren of zakenpartners. Het wetsvoorstel bevat bepalingen over de aanstelling van een beheerder, en deze leden vragen om een nadere toelichting op de criteria die hierbij gehanteerd worden om de belangen van de Nederlandse werknemers en de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Hoe wordt voorkomen dat het middel erger is dan de kwaal en een onderneming onnodig failliet gaat door traagheid in het besluitvormingsproces rondom ontheffingen of het aanstellen van toezicht? Kan de regering bevestigen dat bij het aanstellen van dergelijke beheerders de expertise uit de private sector wordt benut om de commerciële levensvatbaarheid niet in gevaar te brengen?

De regering kan bevestigen dat bij het aanwijzen van bewindvoerders de expertise uit de private sector wordt benut. In aanmerking voor een benoeming als bewindvoerder komen personen met kennis en ervaring op het gebied van het beheren, herstructureren of afwikkelen van ondernemingen.

De regering deelt de zorg dat traagheid van handelen kan leiden tot onnodige schade aan bedrijven in Nederland. Het wetsvoorstel is dan ook zo ingericht dat snel kan worden ingegrepen om de nadelige maatschappelijke effecten van de financiële perikelen die een onderneming ondervindt als gevolg van de toepasselijkheid van een sanctiemaatregel te mitigeren.

Om over te gaan tot de inzet van dit instrument moet er sprake zijn van een drietrapsraket: 1) er moet een sanctiemaatregel zijn die 2) de financiële stabiliteit of continuïteit van een onderneming in het geding brengt en 3) dat vervolgens mogelijke ernstige negatieve maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten voor de Nederlandse samenleving met zich kan brengen. Bij dit laatste valt bijvoorbeeld te denken aan de situatie dat een bevriezingsplicht gaat gelden voor een grote werkgever die producten maakt of diensten levert die essentieel zijn voor de Nederlandse economie.

55
Tot slot vernemen de leden van de VVD-fractie graag hoe het kabinet aankijkt tegen het bevriezen en eventueel confisqueren van Russische staatstegoeden ten behoeve van de wederopbouw van Oekraïne; in hoeverre biedt deze wet de juridische basis om hierop in internationaal verband voorop te lopen en wat zijn de risico's voor de reputatie van Nederland als betrouwbare vestigingsplaats voor internationaal kapitaal?

Ten aanzien van de bredere discussie over de geïmmobiliseerde Russische Centrale banktegoeden, blijft de regering, in lijn met het coalitieakkoord en de moties van de leden Dobbe en Boswijk, pleiten voor inzet van de geïmmobiliseerde tegoeden. Hierbij is van belang dat de opties financieel en juridisch houdbaar zijn, dat risico's en lasten gezamenlijk worden gedragen en dat eventuele stappen in EU verband en in samenwerking met G7 worden genomen. Op dit moment ligt er, naast het eerdere voorstel voor herstelleningen, geen concreet voorstel voor in EU-verband. Zoals bekend was er tijdens de Europese Raad van december 2025 onvoldoende draagvlak om herstelleningen op basis van de geïmmobiliseerde tegoeden af te geven[49]. De Commissie heeft aangegeven dat het voorstel voor herstelleningen op tafel blijft liggen. Als nadere voorstellen volgen, zal de Kamer hierover via de gebruikelijke routes worden geïnformeerd.

[49] Kamerstukken II 2025/26, 21 501-20, nr. 2362 en Kamerstukken II 2025/26, 36 045, nr. 267.

Volgens Nederland is confiscatie van de tegoeden als tegenmaatregel tegen Russische agressie, onder voorwaarden, juridisch houdbaar. Een analyse hiervan kwam uw Kamer op 4 maart jl. toe.[50] Het wetsvoorstel biedt geen juridische basis om bevroren staatstegoeden te confisqueren. Evenmin biedt het voorstel een juridische basis om hierop in internationaal verband voorop te lopen omdat de voor confiscatie vereiste internationaalrechtelijke grondslag ontbreekt en die niet met nationale wetgeving kan worden bereikt. Afhankelijk van de internationaalrechtelijke grondslag kan op grond van de Wet internationale sanctiemaatregelen mogelijk nadere regelgeving over confiscatie worden gesteld.

Over de risico's voor de reputatie van Nederland als betrouwbare vestigingsplaats voor internationaal kapitaal wil de regering in eerste instantie opmerken dat er zich geen Russische staatstegoeden in Nederland bevinden; het directe risico voor het Nederlandse vestigingsklimaat is dus relatief beperkt. Wel is het zo dat het gebruik of confiscatie van de tegoeden, met name wanneer hier alleen in Europees verband toe wordt overgegaan, tot een reactie kan leiden op de (Europese) kapitaalmarkt. De financieel-economische risico's zijn grotendeels afhankelijk van de internationaalrechtelijke basis voor confiscatie of het gebruik van de tegoeden: als er internationale consensus bestaat over de internationaalrechtelijke basis, zal de reactie vanuit de kapitaalmarkt naar verwachting beperkt(er) zijn.

56
De leden van de CDA-fractie vragen wie de kosten draagt van beheer, onderhoud en eventuele waardebescherming van bevroren middelen. Welke verantwoordings- en controlemechanismen gelden voor beheerders van bevroren middelen?

In principe ligt de verantwoordelijkheid voor de kosten van beheer en onderhoud van bevroren goederen bij de gesanctioneerde eigenaar. Sanctieverordeningen bevatten een ontheffingsgrond om bevroren financiële tegoeden vrij te geven voor de betaling van dergelijke kosten. Daarvoor is een ontheffing nodig van het Ministerie van Financiën. In de praktijk neemt de gesanctioneerde persoon niet altijd deze verantwoordelijkheid en worden de kosten gedragen door de beheerder van de goederen. Daardoor kan echter wel een vordering ontstaan van de beheerder op de eigenaar. In vergaande gevallen is het mogelijk dat het bevroren goed via gerechtelijke procedures wordt verkocht teneinde de gemaakte kosten te vergoeden. Een eventueel resterend bedrag kan op een bevroren bankrekening worden gestort.

Het wetsvoorstel bevat mogelijkheden om het beheer van bevroren registergoederen over te nemen om negatieve maatschappelijke gevolgen tegen te gaan. Het beheer wordt overgenomen om de risico's te beperken, of de schade te voorkomen, te beperken of te herstellen. De verantwoordelijke Minister kan zelf het beheer overnemen, of het beheer overdragen aan een persoon of instelling die werkzaam is op het terrein van het registergoed. In het tweede geval legt de beheerder verantwoording af aan de Minister. Ten aanzien van bevroren vastgoed zal de beheerder bijvoorbeeld in beginsel het Rijksvastgoedbedrijf zijn. De verantwoordelijke Minister kan bovendien voorwaarden stellen aan de uitvoering van het beheer van het registergoed. Daar heeft de beheerder zich dus aan te houden. Bovendien is de beheerder beperkt tot wat het beheer wettelijk behelst: alle handelingen met betrekking tot een registergoed die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een eigenaar behoren met uitzondering van vervreemden en bezwaren, voor zover die rechten

[50] Kamerstukken II 2024/25, 36 600 V, nr. 63.

en plichten zien op het wegnemen van de risico's op maatschappelijke schade. Dat is een breed begrip, maar normeert in deze voldoende.

Bij beheer van een bevroren registergoed op grond van het wetsvoorstel geldt dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dan wel de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een beheervergoeding vaststellen die verschuldigd is door de (gesanctioneerde) eigenaar ten behoeve van het beheer (artikel 6.1). De beheervergoeding bestaat uit een kostendekkende vergoeding voor de uitvoering van het beheer. De Minister die het aangaat kan de beheervergoeding invorderen bij dwangbevel.

57
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe wordt omgegaan met complexe concernstructuren en grensoverschrijdende eigendomssituaties. De Raad van State wijst immers juist daar op onzekerheden en internationale gevoeligheden.

Het is juist dat toezichthouders bij de handhaving van sancties vaak geconfronteerd worden met complexe, internationale concernstructuren. Dat is nu ook het geval. Deze internationale context moet bij het optreden van de toezichthoudende bestuursorganen worden meegewogen. Dat betekent niet dat handhaving, ook met een bewindvoerder, niet effectief kan zijn.

Voor een concreet buitenlands voorbeeld hiervan verwijst de regering naar een voorbeeld uit Litouwen. In Litouwen is de figuur van de tijdelijke bewindvoerder al eens ingezet met positieve resultaten bij een productiebedrijf, waarvan de continuïteit primair gewaarborgd moest blijven vanwege maatschappelijke belangen en om potentiële negatieve milieueffecten te vermijden.

In het Litouwse stadje Kėdainiai zit de fosfaatproducent AB Lifosa. AB Lifosa is een dochteronderneming van EuroChem Group AG, dat zijn hoofdkantoor in Zwitserland heeft. In maart 2022 stelde de EU-sancties in tegen de Russische zakenman Andrey Melnichenko, oprichter en op dat moment bestuurslid van EuroChem Group AG. De fabriek in Kedainiai was daarop feitelijk inactief sinds april 2022, gelet op de affiliatie met Melnichenko. EuroChem kondigde in juli 2023 aan de kunstmestfabriek in Lifosa tijdelijk stil te zullen leggen. Volgens EuroChem hadden de sancties namelijk tot gevolg dat een normale en winstgevende bedrijfsvoering voor Lifosa niet langer mogelijk was. Lifosa verschafte werk aan ongeveer 15% van de beroepsbevolking in de regio Kėdainiai en de fosfaatfabriek zorgde ook voor de warmtevoorziening in de regio. Op grond van de Litouwse sanctiewetgeving kon een tijdelijke bewindvoerder worden aangesteld om negatieve maatschappelijk effecten te voorkomen. Zo geschiedde. Op 23 mei 2022 stelde het Litouwse Ministerie van Financiën een tijdelijk beheerder van de kunstmestfabriek aan. Op 22 mei 2024 verduidelijkte de Litouwse regering diverse bepalingen met betrekking tot de openbaarmaking van de aangestelde tijdelijke beheerder. In de zomer van 2024 kon de fosfaatproductie in Lifosa opnieuw worden opgestart. Waar Lifosa in 2023 een nettoverlies leed van € 53 miljoen, maakte het bedrijf in 2024 een nettowinst van € 25 miljoen. Het voorbeeld van deze inzet is op een aantal punten illustratief:

- De figuur van een tijdelijke bewindvoerder kan met succes als eigenstandige bevoegdheid worden ingezet, zonder dat deze is ingebed in een escalatieladder en het algemeen belang is daar ook mee gediend.
- Voor de effectiviteit van een bewindvoerder is het van belang dat er voldoende kenbaarheid is voor de zakenpartners van een onderneming

dat er een bewindvoerder is ingesteld door de overheid. Dit is in het Nederlandse wetsvoorstel geregeld door publicatie in de Staatscourant.
- Een bewindvoerder kan voor een positieve uitkomst zorgen en specifiek ervoor zorgen dat de onderneming weer zaken kan doen, de sanctieregels gevolgd worden en de publieke belangen geborgd zijn.
- Een tijdelijke bewindvoerder kan in ieder geval onder bepaalde omstandigheden goed worden ingezet in complexe (internationale) concernverhoudingen, waarbij de onderneming in kwestie in een bepaalde waardeketen een belangrijke positie inneemt.

Wat deze casus verder laat zien, is dat de onzekerheid in concernverhoudingen waarvoor de Afdeling aandacht vraagt, niet ontstaat door de inzet van een bewindvoerder, maar daaraan voorafgaat. Dergelijke onzekerheid ontstaat in sommige gevallen als gevolg van de impact van sancties. Het inzetten van een bewindvoerder kan, zoals in de hierboven beschreven casus, richting zakenpartners duidelijkheid scheppen.

58
De leden van de CDA-fractie vragen wie aansprakelijk is als door onvoldoende beheer schade ontstaat aan een registergoed of aan derden. Deze leden vragen daarnaast hoe de verrekenbare beheerskosten van registergoederen worden bepaald.

Sanctieverordeningen bevatten veelal een uitsluiting van aansprakelijkheid voor eventuele schade als gevolg van de sanctiemaatregel. 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 Burgerlijk Wetboek inzake aansprakelijkheid van toepassing. Het is niet mogelijk om op de toepassing van het aansprakelijkheids-, bewijs- en schadevergoedingsrecht vooruit te lopen, omdat de gevolgen sterk afhangen van de omstandigheden van het geval.

59
De leden van de CDA-fractie vragen welke rechtsgevolgen een aantekening precies heeft voor derden, bijvoorbeeld bij overdracht, financiering of notariële dienstverlening. Hoe wordt gewaarborgd dat onjuiste of verouderde aantekeningen snel worden hersteld of verwijderd?

Een aantekening zorgt enkel voor een feitelijke weergave en vastlegging in het register van een relatie tussen het onderwerp van het register en een gesanctioneerde natuurlijke persoon, rechtspersoon of entiteit. Voor belanghebbenden staat als waarborg tegen een onjuiste aantekening een bezwaarprocedure open die de belanghebbende kenbaar kan maken bij de beheerder van een register.

Voor elk van de aantekenbevoegdheden geldt dat als de relatie tussen de gesanctioneerde en het voorwerp zich niet langer voordoet, de aantekening door de beheerder van dat register wordt verwijderd. Als aanvullende waarborg voor het verwijderen van een verouderde aantekening geldt voor beheerders van een register de plicht om jaarlijks te controleren of de informatie nog reden geeft tot het opnemen van een aantekening.

60
De leden van de CDA-fractie vragen of er aan de aantekening ook een verwijzing naar meer informatie wordt toegevoegd, zodat een ondernemer bijvoorbeeld geattendeerd wordt op de website van het RVO voor meer informatie.

Toezichthouders en bestuursorganen hadden tot dusver reeds de mogelijkheid om aantekeningen te plaatsen in registers in verband met de Rusland- en Belarussancties. Met het wetsvoorstel wordt deze mogelijkheid verbreed naar alle sanctieregimes en een groter aantal registers. Dit instrument zal onder meer worden gebruikt om duidelijkheid te bieden over de sanctiestatus van de betreffende onderneming aan o.a. ondernemers, banken en notarissen. Daarnaast wordt beoogd bij te dragen aan het voorkomen van onbedoelde transacties die zijn verboden. De vormgeving van de aantekeningen is aan de toezichthouders en de beheerders van de verscheidene registers. In overleg met de betrokken registers zal worden gekeken of er een verwijzing naar algemenere sanctie informatie op hun websites kan worden toegevoegd.

61
De leden van de BBB-fractie constateren dat het wetsvoorstel een verplichting introduceert om aantekeningen te plaatsen in diverse openbare registers, maar dat de systematiek op meerdere punten tekortschiet. Zo ontbreekt een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen aanleverende instanties en registerbeheerders, en is onvoldoende geregeld hoe de juistheid en actualiteit van gegevens wordt geborgd. Ook ontbreekt een structureel mechanisme voor periodieke controle en verwijdering van onjuiste of verouderde aantekeningen. De leden van de BBB-fractie vragen de regering hoe wordt voorkomen dat onjuiste aantekeningen leiden tot ernstige economische schade voor bedrijven, en welke rechtsbescherming betrokkenen hebben tegen dergelijke aantekeningen.

De regering is van opvatting dat het voorgestelde systeem van aantekeningen in registers positief bijdraagt 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 wetsvoorstel regelt 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. Afhankelijk van wat ten aanzien van het betreffende register gebruikelijk is, kan de beheerder dit doen op basis van eigen onderzoek, dan wel op basis van informatie die de beheerder van een andere bevoegde autoriteit (de verstrekker) ontvangt. 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.

Overkoepelend regelt het voorstel de verplichting voor bestuursorganen en toezichthouders 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. 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. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de verstrekker om gegevens aan te leveren waaruit blijkt dat een dergelijke relatie bestaat. Dit is dan ook een wettelijk vereiste.[51] Als de relatie zich niet langer voordoet verstrekt het bestuursorgaan of de toezichthouder de gegevens aan de betreffende beheerder waaruit dit blijkt.[52] De juistheid en actualiteit zijn daarmee naar het oordeel van de regering afdoende geborgd.

De stelling dat een structureel mechanisme voor de periodieke controle en verwijdering van onjuiste aantekeningen ontbreekt is onjuist. Naar aanleiding van de adviesopmerking hierover van de AP, is een periodieke onderzoeksplicht in het wetsvoorstel geïntroduceerd Voor de invulling hiervan is gekozen voor een jaarlijkse onderzoeksplicht: ten aanzien van alle registers is in het wetsvoorstel opgenomen, dat de beheerder dan wel de verstrekker van de informatie jaarlijks controleert of de verstrekte informatie nog reden geeft tot het opnemen van een aantekening.[53] Daarbij geldt dat er zoveel eerder onderzoek verricht wordt als er nieuwe informatie binnenkomt.

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.[54]

62
De leden van de BBB-fractie constateren dat het wetsvoorstel op meerdere punten onvoldoende duidelijk is over de verwerking van persoonsgegevens. De leden constateren dat essentiële grondslagen ontbreken voor het verwerken van bijzondere categorieën persoonsgegevens en gegevens van strafrechtelijke aard, en dat delegatiebepalingen te ruim en onvoldoende concreet zijn geformuleerd. Daarnaast is de terminologie rondom «relatie» en «verbondenheid» onvoldoende afgebakend, terwijl deze bepalend is voor de toepassing van de wet. De leden van de BBB-fractie vragen de regering hoe wordt geborgd dat burgers en bedrijven vooraf kunnen voorzien wanneer zij onder de reikwijdte van de wet vallen, en hoe wordt voorkomen dat dit leidt tot rechtsongelijkheid en willekeur in de toepassing.

Het beeld dat het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk zou zijn over de verwerking van persoonsgegevens is geen appreciatie die de regering met de leden van de BBB-fractie deelt. De regering is van oordeel dat het wetsvoorstel zoals aangepast en nader toegelicht naar aanleiding van de toets van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de adviesopmerkingen van de Raad van State, een gedegen kader biedt voor de bij de uitvoering van internationale sancties noodzakelijke gegevensverwerkingen door betrokken partijen. De regering voelt zich in dit oordeel gesterkt door de

[51] Artikel 8.2.4 lid 1 van het wetsvoorstel.
[52] Artikel 8.2.4 lid 1 van het wetsvoorstel.
[53] Zie ten aanzien van het Handelsregister artikel 10.4 van het wetsvoorstel.
[54] Een rechtsmiddelenclausule is een clausule waarmee in een besluit wordt gewezen op de mogelijkheid om bezwaar- of beroep in te stellen (artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht). Zie ook: Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 108.

AP, die in haar toets aangaf het gerechtvaardigd te achten «dat wettelijke bepalingen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen een voldoende ruime reikwijdte dienen te hebben, om zo de implementatie van – mogelijk verreikende – internationale sanctiemaatregelen te kunnen faciliteren».[55] Waar de AP in haar toets adviseerde om bepaalde delegatiebepalingen minder ruim te formuleren is hier opvolging aan gegeven, of is in de memorie van toelichting toegelicht waarom dit niet mogelijk is.[56]

Voor wat betreft het verwerken van bijzondere categorieën persoonsgegevens en gegevens van strafrechtelijke aard, is er – zoals in de memorie van toelichting ook uitgebreider dan in deze nota aan bod komt – bewust niet voor gekozen om te voorzien in een specifieke grondslag, omdat het bij zulke verwerkingen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen steeds gaat om verwerkingen ter voldoening aan volkenrechtelijke verplichtingen. De Uitvoeringswet AVG (UAVG) bevat op dit punt daarom al voldoende uitzonderingsgronden. Hierbij verdient het nog opmerking dat als de volkenrechtelijke verplichting de vorm heeft van een bindende EU-rechtshandeling, de AVG zelf al voorziet in de nodige uitzonderingsgronden in artikel 9, tweede lid, onderdeel g, en in artikel 10.[57]

Ten aanzien van de termen «relatie» en «verbondenheid» is waar mogelijk gevolg gegeven aan de adviesopmerking daarover van de AP. De begrippen «relatie» en «verbondenheid» zijn vervangen door de begrippen «eigendom» en «zeggenschap» bij het Handelsregister (waaronder het UBO-register) en de kadastrale registraties. Met deze begripskeuze wordt nauwer aangesloten bij de formuleringen in de Europese sanctieverordeningen. In die registers waar de begrippen eigendom en zeggenschap niet zonder meer passend zijn, is vastgehouden aan de (bredere) begrippen «relatie» en «verbondenheid». Dat geldt ook voor de doorgifteplicht, omdat deze voor alle registers moet functioneren. De reden dat de begrippen eigendom en zeggenschap niet voor alle registers passend is, is omdat de relatie tussen een gesanctioneerde persoon of entiteit in sommige gevallen vanwege het onderwerp van het register naar de aard een andere is. Dit geldt specifiek voor het register voor de depots van oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderprodukten, het ruimte-voorwerpenregister en het Nederlands rassenregister (m.b.t. plantenrassen).[58]

Op de vraag hoe wordt geborgd dat burgers en bedrijven vooraf kunnen voorzien wanneer zij onder de reikwijdte van de wet vallen, en hoe wordt voorkomen dat dit leidt tot rechtsongelijkheid en willekeur in de toepassing, kan worden geantwoord dat vooropgesteld zij dat dit wetsvoorstel tot doel heeft om uitvoering te geven aan internationale sanctiemaatregelen. De regels waar burgers en bedrijven zich aan moeten houden, volgen uit deze sanctiemaatregelen zelf. Dit zijn in de regel bindende EU-rechtshandelingen, die rechtstreeks gelden voor Nederlandse burgers en bedrijven en gepubliceerd worden in het publicatieblad van de Europese Unie. Vanzelfsprekend zal er alleen handhavend worden opgetreden bij schendingen van de betreffende sanctiemaatregelen. Voor zover het wetsvoorstel anderszins bevoegdheden in het leven roept (bijvoorbeeld beheer en bewind), zijn deze ook voldoende ingekaderd zodat burgers en bedrijven waar nodig ook hun handelen mede daarop kunnen bepalen. Waar het wetsvoorstel het bestaande bestuursrechtelijke toezicht uitbreidt naar nieuwe groepen, zijn deze groepen duidelijk in het

---

[55] Autoriteit Persoonsgegevens, Toets Wet internationale sanctiemaatregelen (Z2025-012338), p. 12.
[56] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 115–116.
[57] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 116.
[58] Zie ook Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 118.

wetsvoorstel omschreven, waardoor het op voorhand duidelijk is welke bedrijven en beroepsbeoefenaren daar wel en welke daar niet onder vallen.

63
De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering zorgt voor een eenduidige uitleg van Europese grondslagen voor gegevensuitwisseling door alle Nederlandse toezichthouders en uitvoerders. In hoeverre verwacht de regering dat verschillen tussen Europese sanctieverordeningen in de praktijk tot uitvoeringsproblemen leiden?

De regering tracht op verschillende manieren te zorgen voor een zo eenduidig mogelijke uitleg van de verschillende grondslagen voor gegevensuitwisseling in de diverse EU-sanctieverordeningen door alle relevante bevoegde autoriteiten. Allereerst is vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken binnen de verschillende vaste overleggen over sancties op het bestaan van de verschillende grondslagen gewezen. In het vervolg blijft het ministerie ook wijzen op eventuele actualiseringen daarvan alsook op eventuele belangrijke jurisprudentie of richtlijnen daaromtrent vanuit de Europese Commissie. Ten tweede wordt er in verschillende bilaterale contacten met ketenpartners over gegevensuitwisseling, onder meer ook rondom het operationeel worden van het centraal meldpunt sancties, ook gewezen op de verplichting bepaalde gegevens uit te wisselen waar dit aan de orde is. Ten derde is vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken een aantal presentaties verzorgd over dit onderwerp voor relevante bevoegde autoriteiten. Blijkens de reactie daarop worden deze als nuttig ervaren en dit wordt dan ook voortgezet.

64
De leden van de VVD-fractie hechten grote waarde aan de strategische autonomie en de veiligheid van onze vitale toeleveringsketens. Zij zien dat de grens tussen economische belangen en nationale veiligheid steeds vaker vervaagt en vragen de regering in hoeverre deze wet voldoende flexibiliteit biedt om snel in te spelen op nieuwe vormen van hybride dreigingen, waarbij civiele goederen worden ingezet voor militaire doeleinden. Deze leden willen weten of het kabinet bereid is om meer proactief informatie uit de inlichtingendiensten te delen met vitale sectoren, zodat zij niet achteraf geconfronteerd worden met sanctieschendingen, maar vooraf hun ketens kunnen opschonen.

De regering onderschrijft de trend die de fractie signaleert ten aanzien van de raakvlakken tussen economische belangen, nationale veiligheid en strategische autonomie. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel primair ziet op het bieden van een kader voor de implementatie van internationale sanctiemaatregelen biedt het wetsvoorstel vooral soelaas als het antwoord op bijvoorbeeld een hybride dreiging wordt gevonden in een internationale sanctiemaatregel. Hiervoor bestaat in het specifieke geval van Rusland al een eigenstandig kader. Als het gaat om de schaduwvloot biedt dit wetsvoorstel ook aanknopingspunten waaronder – door middel van de tevens aangeboden nota van wijziging – het aanwijzen van de Inspectie Leefomgeving en Transport als bestuursrechtelijke handhavingsinstantie.[59] Voor wat de samenwerking met de diensten geldt dat de diensten handelen binnen het wettelijk kader van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Sancties en omzeiling ervan hebben veel raakvlakken met de primaire onderwerpen waar de diensten onderzoek naar doen, zoals bijvoorbeeld bedreiging van nationale veiligheid als het gaat om militaire goederen, maar ook aantasting van de

[59] Zie artikel 7.1.2, eerste lid, onderdeel b (nieuw) van het wetsvoorstel.

internationale rechtsorde. Op die raakvlakken loopt er samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en andere betrokkenen.

65
Ten aanzien van het dichten van mazen en de aanpak van omzeiling constateren de leden van de VVD-fractie dat sanctieomzeiling een hardnekkig probleem vormt, waarbij goederen en kapitaal via omwegen alsnog bij gesanctioneerde partijen terechtkomen. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten hoe dit wetsvoorstel specifiek bijdraagt aan het sneller en effectiever detecteren van complexe omzeilingsconstructies via derde landen.

De regering maakt zich sterk tegen de omzeiling van sancties via derde landen. De meerwaarde van dit wetsvoorstel ten aanzien van de nationale inzet tegen omzeiling via derde landen ziet de regering met name in de oprichting van het centraal meldpunt sancties en de verbeterde grondslagen voor gegevensuitwisseling. Dankzij het meldpunt zullen meldgegevens op een centrale plaats worden verzameld. Ook krijgt het meldpunt een eigen analysetaak. Het meldpunt zal op die manier kunnen bijdragen aan het signaleren van trends en patronen, die zullen worden teruggekoppeld aan beleidsmakers, toezicht- en handhavingsinstanties nationaal en als dat van toepassing is, op Europees niveau en bij andere lidstaten. Ook concrete meldinformatie zal op basis van de verbeterde grondslagen voor gegevensuitwisseling met de betrokken toezicht- en handhavingsinstanties gedeeld kunnen worden.

66
Tevens vernemen de leden van de VVD-fractie graag in hoeverre de nieuwe wet extra handvatten biedt om de zogenaamde «schaduwvloot» en andere informele logistieke netwerken aan te pakken die door Rusland worden ingezet.

In zoverre het gedragingen betreft die door sancties verboden zijn, biedt het wetsvoorstel een aantal belangrijke verbeteringen zoals verbeterde gegevensuitwisseling en de oprichting van het centraal meldpunt sancties dat onder andere door de analysefunctie kan bijdragen aan het signaleren van trends en patronen. Het wetsvoorstel is daarnaast bij nota wijziging gewijzigd, zodat ook de Inspectie Leefomgeving en Transport bevoegd wordt bestuursrechtelijk te handhaven, hetgeen specifiek een bijdrage zal kunnen gaan leveren aan de aanpak van de schaduwvloot. Parallel hieraan werkt het kabinet aan een nationale strategie voor de aanpak van de schaduwvloot en wordt met spoed de Nederlandse wetgeving versterkt om schepen aan te houden (zie ook de Kamerbrief van 28 januari 2026[60]).

67
De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat de gegevensuitwisseling tussen de Douane, FIOD, DNB en andere toezichthouders niet alleen juridisch mogelijk is, maar ook technisch en operationeel zodanig is ingericht dat «red flags» direct leiden tot handhaving.

De Douane, FIOD en DNB werken met andere toezichthouders al nauw en veelvuldig samen in de strijd tegen financieel-economische criminaliteit. Onderdeel hiervan is de opsporing en handhaving van internationale sancties en het toezien op de naleving daarvan. Dit wordt gedaan binnen de juridische kaders die bestaan, waaronder de Wet politiegegevens. Daarbij vindt er bilaterale gegevensuitwisseling plaats op zaaksniveau en wordt casuïstiek gezamenlijk besproken in het Samenwerkingsplatform Sanctienaleving. Daarnaast werken de toezichthouders en de strafrecht-

[60] Kamerstukken II 2025/26, 36 124, nr. 57.

keten samen in het Financieel-Expertisecentrum (FEC) en de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV). Op deze en andere wijzen leiden mogelijkheden die handhavings- en toezichtspartners hebben om gegevens uit te wisselen ook concreet tot handhaving van sanctieschendingen.

68
Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de voorgestelde bestuursrechtelijke boetes hoog genoeg zijn om een werkelijk afschrikwekkende werking te hebben voor grote internationale spelers die willens en wetens mazen in de wet opzoeken.

De regering onderkent dat sanctieomzeiling door grote internationale spelers een ernstig risico kan vormen en dat de handhaving voldoende afschrikwekkend moet zijn. Daarbij is van belang dat de voorgestelde bestuursrechtelijke boete niet op zichzelf staat. Het wetsvoorstel introduceert bestuursrechtelijke handhaving als aanvulling op het strafrecht, zodat voor verschillende typen overtredingen een passend instrument beschikbaar is. De bestuurlijke boete is vooral bedoeld voor gevallen waarin bestuursrechtelijke afdoening, gelet op de aard en ernst van de overtreding, passend en proportioneel is.

Voor gevallen waarin ondernemingen willens en wetens mazen in de wet opzoeken of sanctiemaatregelen trachten te omzeilen, zal in veel gevallen juist het strafrecht in beeld zijn. Opzettelijke overtredingen van sanctiemaatregelen blijven strafbaar en kunnen als economisch delict worden vervolgd. De memorie van toelichting benadrukt dat de Wet internationale sanctiemaatregelen vasthoudt aan strafrechtelijke handhaving van sanctieschendingen via de Sanctiewet-systematiek en de Wet op de economische delicten.

De hoogte van de bestuurlijke boete is bewust aangesloten bij de strafrechtelijke boetemaxima. Dat hangt samen met het algemene kabinetsbeleid voor duale sanctiestelsels: wanneer naast het strafrecht ook een bestuurlijke boete wordt geïntroduceerd, mag het bestuursrechtelijke boetemaximum niet hoger zijn dan het strafrechtelijke boetemaximum. Daarom is ervoor gekozen de bestuursrechtelijke boetemaxima gelijk te stellen aan de strafrechtelijke boetemaxima. Het wetsvoorstel bevat daarbij enige differentiatie. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie. Als de waarde van de goederen waarmee of waarvoor de overtreding is begaan, of die door middel van de overtreding zijn verkregen, hoger is dan een vierde van het boetemaximum, kan een boete van de naast hogere categorie worden opgelegd. Ook kan bij sanctiebesluit of sanctieregeling per overtreding worden bepaald welke boete passend is en kunnen overtredingen naar zwaarte worden gerangschikt. De regering acht het daarom van belang om de afschrikwekkende werking niet uitsluitend te beoordelen aan de hand van het bestuursrechtelijke boetemaximum. Bij ernstige en opzettelijke sanctieontduiking zijn ook andere instrumenten relevant, waaronder strafrechtelijke vervolging, de inzet van opsporingsbevoegdheden, mogelijke ontneming of confiscatie binnen het strafrechtelijke kader en, waar aan de voorwaarden is voldaan, de bijzondere handhavingsbevoegdheid bij ernstige niet-naleving of risico op ernstige ontduiking. Juist voor ondernemingen die actief worden gebruikt om sanctiemaatregelen te omzeilen of te ontduiken, voorziet het wetsvoorstel in een vergaand reparatoir instrument waarmee de operationele controle over de onderneming kan worden overgenomen. Daarmee is de bestuurlijke boete een belangrijk aanvullend instrument, maar niet het enige en ook niet noodzakelijk het aangewezen instrument voor de zwaarste gevallen. Voor grote internationale spelers die doelbewust sancties

ondermijnen, zal per geval moeten worden bezien welk handhavingstraject het meest passend is. In ernstige, opzettelijke of complexe zaken ligt strafrechtelijke handhaving in de rede. In minder ernstige of meer bestuursrechtelijk afdoenbare gevallen kan een bestuurlijke boete, eventueel in combinatie met andere bestuursrechtelijke maatregelen, bijdragen aan effectieve en proportionele handhaving.

69
De Raad van State geeft aan de behoefte te begrijpen aan een generieke grondslag, maar vraagt wel om zo spoedig mogelijk specifieke wettelijke verankering zodra van die grondslag gebruik wordt gemaakt. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering dit advies overneemt. Zo nee, waarom niet?

Zoals de regering ook heeft toegelicht in het nader rapport,[61] heeft de regering dit adviespunt niet kunnen overnemen. Wanneer de situatie zich voordoet dat gebruikmaking van de generieke grondslag in artikel 8.2.5 nodig is, zal Nederland zich er vervolgens voor inzetten om voor dat sanctieregime een (meer toereikende) gegevensuitwisselingsgrondslag op te nemen in de betreffende Europese sanctieverordening. Het advies van de Afdeling, om in het wetsvoorstel vast te leggen dat in een geval waarin gebruik wordt gemaakt van de generieke grondslag van artikel 8.2.5 alsnog zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel in te dienen waarin de grondslag voor de verstrekking van gegevens ter uitvoering van sanctiemaatregelen wordt gespecificeerd, kan de regering daarom niet overnemen. Als de regering bij het gebruik van artikel 8.2.5 zowel in zou zetten op de aanpassing van de relevante Europese verordening als op het in procedure brengen van een wetsvoorstel met dezelfde strekking, dan is de kans zeer aanzienlijk dat dit op enig moment leidt tot botsend recht. Een EU-verordening heeft immers een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.[62] «Rechtstreeks toepasselijk» betekent dat een verordening als zodanig geldt in de lidstaten en niet mag worden omgezet in nationale wetgeving («overschrijfverbod»). Nationaal recht van de lidstaten dat met de verordening strijdig is moet bovendien buiten toepassing gelaten worden. Concreet betekent dit, dat wanneer de gegevensverwerkingsgrondslag in de EU-verordening aangevuld respectievelijk gerepareerd wordt, een inhoudelijk gelijkluidende grondslag in een Nederlandse wet in formele zin contrarechtelijk wordt. Die situatie acht de regering onwenselijk, mede gelet op het beginsel van rechtszekerheid.

70
De leden van de CDA-fractie vragen hoe het centraal meldpunt organisatorisch wordt gepositioneerd en welke verantwoordelijkheden het precies krijgt. Hoe wordt geborgd dat het meldpunt voldoende capaciteit, expertise en digitale ondersteuning heeft vanaf de start?

Het centraal meldpunt sancties (CMS) is een interdepartementaal initiatief met als opdrachtgevers de Secretarissen-Generaal van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Klimaat, Justitie en Veiligheid en Financiën. Het eigenaarschap ligt bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarbij dit ministerie ook het coördinerend opdrachtgeverschap vervult. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal het meldpunt worden ondergebracht als afdeling van de Eenheid Sanctiebeleid. In de financiële dekking voor het meldpunt wordt voorzien door middel van de dekking voor het wetsvoorstel als geheel die is geregeld in de Voorjaarsnota 2025.

---

[61] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 4, p. 20.
[62] Artikel 288, tweede alinea, VWEU.

De verantwoordelijkheden van het CMS zijn het ontvangen van meldingen, het controleren en verrijken van meldingen, het analyseren van meldinformatie, het delen van meldinformatie en analyses met ketenpartners, en het geven van voorlichting over sanctiemeldplichten. Ook zal het Samenwerkingsplatform Sanctienaleving, dat op dit moment bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is belegd, bij het CMS worden ondergebracht.

De oprichting van het CMS wordt voorbereid door een interdepartementaal projectteam en in nauwe samenwerking met een klankbordgroep waarin alle ketenpartners in het sanctiedomein vertegenwoordigd zijn. Op deze manier wordt geborgd dat goede ervaringen, geleerde lessen en wensen van de ketenpartners aan de voorkant worden meegenomen. Het projectteam wordt daarnaast ondersteund door een team van ICT-experts van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat de databank aan het ontwikkelen is.

71
Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) noemt een goed functionerend meldpunt essentieel. De leden van de CDA-fractie vragen welke prestatie-indicatoren de regering gaat hanteren om te beoordelen of het meldpunt ook echt goed functioneert.

Een goed functionerend centraal meldpunt sancties (CMS) betekent onder andere dat het meldpunt melders in staat stelt om op een toegankelijke, duidelijke en tijdige manier aan hun meldingsplichten te voldoen. Voor het CMS zullen prestatie-indicatoren worden uitgewerkt, die in ieder geval kunnen zien op de bereikbaarheid van het meldpunt (bijvoorbeeld een reactie binnen een bepaalde termijn), de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van de website (overzichtelijke informatie, praktische tools) en de eenvoud en snelheid van het meldproces (bijvoorbeeld de mogelijkheid om binnen beperkte tijd een melding te doen). Deze indicatoren kunnen worden meegenomen bij de invoeringstoets en bij de evaluatie van het wetsvoorstel kan in zijn geheel worden bezien welke specifieke indicatoren voor het CMS passend zijn en hoe deze zich in de praktijk ontwikkelen.

72
De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering onduidelijkheid denk te voorkomen bij instellingen die onder meerdere Europese meldplichten tegelijk vallen.

Het CMS zal voorlichting gaan geven over de geldende Europese meldingsplichten. Dat zal gebeuren via een gebruikersvriendelijke website, door de mogelijkheid van een op een contact, maar ook door in samenwerking met brancheorganisaties proactief voorlichting over meldingsplichten aan het bedrijfsleven te geven. Door het creëren van een centraal meldpunt kunnen instellingen die onder meerdere meldingsplichten vallen, hun meldingen op één centraal punt doen.

73
De leden van de BBB-fractie constateren dat het centraal meldpunt een kernonderdeel vormt van het wetsvoorstel, maar dat de inrichting, bevoegdheden en waarborgen nog onvoldoende zijn uitgewerkt. De leden constateren dat de werking van het meldpunt niet goed te beoordelen is zolang essentiële randvoorwaarden ontbreken, met name op het gebied van vertrouwelijkheid en gegevensdeling. Ook stellen deze leden dat de analysetaak van het meldpunt onvoldoende is onderbouwd en mogelijk verder gaat dan Europese verplichtingen rechtvaardigen.

Het is gebruikelijk om de precieze inrichting en interne waarborgen van een uitvoeringsorganisatie niet tot in detail in de wet zelf vast te leggen. Aspecten als werkprocessen, gegevensdeling en vertrouwelijkheidsafspraken worden doorgaans uitgewerkt in onderliggende regelgeving, beleidskaders en werkafspraken op basis van de geldende juridische kaders. Dit geldt ook ten aanzien van het meldpunt en biedt de ruimte om het meldpunt in de praktijk goed te laten functioneren en zo nodig aan te passen aan nieuwe sanctieregelgeving of opgedane ervaringen.

De randvoorwaarden op het gebied van vertrouwelijkheid en gegevensdeling zijn belangrijke punten. Bij de verdere uitwerking van het centraal meldpunt sancties (CMS) staat voorop dat melders op een veilige en betrouwbare manier aan hun meldingsplichten kunnen voldoen, dat meldingen zorgvuldig worden behandeld en dat wordt voldaan aan de juridische kaders voor gegevensbescherming en vertrouwelijkheid. Het CMS is bedoeld om melders een duidelijk en toegankelijk centraal aanspreekpunt te bieden, de informatiepositie van de overheid over de naleving van sanctieregelgeving te verbeteren en de uitvoering en handhaving van sancties te ondersteunen.

Nederland heeft daarnaast de verplichting om nuttig effect te geven aan de doelstellingen van de Europese sanctieregelgeving. Een analysetaak voor het CMS draagt daaraan bij, doordat hiermee patronen en trends in de naleving van sancties kunnen worden gesignaleerd en beter kan worden beoordeeld welke ontwikkelingen en handhavingsinspanningen de werking van sancties ten goede komen. De analysefunctie is ondersteunend aan beleid, toezicht en handhaving binnen de bestaande wettelijke kaders.

74
De leden van de BBB-fractie vragen de regering waarom gekozen is voor een centraal meldpunt zonder dat de governance, bevoegdheden en gegevensbescherming volledig zijn uitgewerkt, en hoe wordt voorkomen dat dit leidt tot een juridisch en uitvoeringsmatig kwetsbaar systeem.

Er is gekozen voor een centraal meldpunt, omdat dit nodig wordt geacht om melders één duidelijk aanspreekpunt te bieden, de informatiepositie van de overheid over de naleving van sancties te versterken en de uitvoering en handhaving van sancties beter te ondersteunen. Bij de inrichting van het centraal meldpunt sancties (CMS) wordt zoals hierboven reeds aangegeven nadrukkelijk aangesloten bij bestaande juridische kaders voor gegevensbescherming, interne controle en toezicht, en worden heldere afspraken gemaakt over bevoegdheden, verantwoordelijkheden en gegevensdeling tussen de betrokken organisaties.

75
De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het position paper van de Landelijke Organisatie Toezicht Advocatuur, mede namens het Dekenberaad, t.b.v. het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer van 25 maart 2026 over de Wis. In het position paper staan de zorgen vermeld van de dekens «om de bevoegdheid tot het stellen van bedrijfsvoeringregels bij het College van Toezicht (CvT) te beleggen.» De leden vragen de regering of zij de zorgen van de dekens begrijpt en waarom zij ervoor kiest om deze bevoegdheid bij het CvT te leggen.

De regering begrijpt de zorgen van de dekens en zal, omdat het orgaan dat bedrijfsvoeringsregels voor advocaten opstelt het college van afgevaardigden is in plaats van het college van toezicht, deze

bevoegdheid bij het college van afgevaardigden leggen. Dit is geregeld bij nota van wijziging.

76
Het Dekenberaad stelt dat geen structurele problemen in de naleving binnen de advocatuur worden gesignaleerd. De leden van de CDA-fractie vragen waar de regering dan op baseert dat uitbreiding van toezicht voor de advocatuur noodzakelijk is. Waarom wordt de bevoegdheid tot het stellen van bedrijfsvoeringsregels bij het CvT belegd en niet bij het College van Afgevaardigden (CvA) of de dekens? De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de komende AMLR (Anti-Money Laundering Regulation) en het bredere EU-AML/CFT (Countering the Financing of Terrorism)-pakket per 10 juli 2027. Is er geen risico op dubbeling, tegenstrijdigheid of snelle veroudering van deze tranche?

De regering baseert de uitbreiding van het toezicht, zoals aangegeven in paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting, op de aanbeveling uit het rapport van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving om, bij wet in formele zin, de groepen onder sanctiewettoezicht op de bedrijfsvoering uit te breiden met bepaalde juridische beroepsgroepen waaronder advocaten, notarissen en accountants.

De regering begrijpt de zorgen van de dekens en zal, omdat het orgaan dat bedrijfsvoeringsregels voor advocaten opstelt het college van afgevaardigden is in plaats van het college van toezicht, deze bevoegdheid bij het college van afgevaardigden leggen. Dit is opgenomen in de nota van wijziging. Voor de verhouding tot het AML-pakket verwijst de regering naar de hierboven gegeven nadere toelichting in reactie op vraag 24 vanuit de commissie.

77
BFT geeft aan dat bij circa 50.000 instellingen veel inzet nodig zal zijn op awareness en implementatie. De leden van de CDA-fractie vragen welke capaciteit en middelen hiervoor beschikbaar zijn. Hoe voorkomt de regering dat de naleving op papier wel wordt uitgebreid, maar in de praktijk achterblijft?

Op basis van de uitvoeringstoetsen is bij BFT zelf extra capaciteit beschikbaar gesteld voor de implementatie van het wetsvoorstel. BFT zal het wetsvoorstel en het toezicht daarop implementeren binnen de organisatie. Daar zal de komende tijd de focus van BFT naar uitgaan. Onderdeel daarvan zal ook zijn het vergroten van het bewustzijn bij de instellingen. Aanvullend daaraan zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in bijzonder het centraal meldpunt sancties, in nauw overleg met BFT, voorlichting over meldplichten geven, onder meer via de CMS-website.

78
De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat kleinere kantoren van juridische beroepsbeoefenaars onevenredig zwaar worden belast door nieuwe bedrijfsvoeringsregels.

De regering onderschrijft dat de modernisering van het sanctiestelsel niet mag leiden tot onnodige regeldruk voor ondernemers, in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf. Uitgangspunt is daarom dat nationale regelgeving niet verder gaat dan nodig is voor een effectieve uitvoering, naleving en handhaving van internationale sanctiemaatregelen. Daarbij geldt dat de materiële sanctieverplichtingen in belangrijke mate rechtstreeks voortvloeien uit EU-sanctieverordeningen. Het wetsvoorstel

beoogt die verplichtingen niet opnieuw of zwaarder nationaal te regelen, maar voorziet in de nationale uitvoeringsstructuur die nodig is om aan die verplichtingen effectief uitvoering te geven.

De regering ziet daarbij geen aanleiding voor generieke drempelwaarden of risico-gebaseerde vrijstellingen van materiële sanctieverplichtingen. Sanctiemaatregelen gelden in beginsel voor eenieder. Een algemene vrijstelling van materiële sanctieverplichtingen voor bepaalde ondernemingen, sectoren of transacties zou het risico meebrengen dat juist via die uitzonderingen ontwijkingsroutes ontstaan. Wel zijn de nalevingsvereisten en het toezicht op de sanctiemaatregelen risico-gebaseerd vormgegeven. Dat betekent dat de invulling van de nalevingsmaatregelen, de intensiteit van het toezicht, en de voorlichting en handhaving kunnen worden afgestemd op de aard, omvang en risicoprofiel van de betrokken sector of instelling. Ook kan bij de nadere uitwerking van regels rekening worden gehouden met de aard en omvang van instellingen, waaronder kleinere kantoren en ondernemingen. Op deze manier is ook het wetsvoorstel voor een tweede tranche, waarin dit op wetsniveau vorm zal krijgen, uitgewerkt. Dit voorstel stond tot 27 mei jl. open voor inbreng via internetconsultatie.nl en is daar nog steeds inzichtelijk.

79
De leden van de BBB-fractie constateren dat het wetsvoorstel ingrijpende wijzigingen aanbrengt in bestaande toezichtstructuren. De leden constateren dat dit leidt tot onduidelijkheid over bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kostenverdeling, terwijl tegelijkertijd op korte termijn opnieuw wijzigingen worden verwacht. De leden van de BBB-fractie vragen de regering waarom is gekozen voor deze structuurwijziging en waarom niet is aangesloten bij bestaande toezichtmodellen.

Voor de verhouding tot het AML-pakket verwijst de regering naar de hierboven gegeven nadere toelichting in reactie op vraag 24 vanuit de commissie. Een van de daarbij gehanteerde uitgangspunten is dat het aantal verandermomenten zoveel mogelijk moet worden geminimaliseerd. Een ander uitgangspunt is juist geweest om aan te sluiten bij bestaande toezichtsmodellen.

80
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om te reflecteren op de aanbeveling van het Dekenberaad om de bevoegdheid van het stellen van nadere bedrijfsvoeringsregels niet te leggen bij het CvT, maar bij het CvA of bij de dekens. Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen?

De regering heeft de aanbeveling opgevolgd en zal de bevoegdheid van het stellen van nadere bedrijfsvoeringsregels bij het college van afgevaardigden leggen. Dit is opgenomen in de nota van wijziging.

4. Verhouding tot hoger recht

81
De leden van de CDA-fractie vragen welke criteria gelden om te bepalen wanneer een beperking van eigendom nog tijdelijk en proportioneel is.

Een inbreuk op het eigendomsrecht is proportioneel wanneer een redelijke verhouding («fair balance») bestaat tussen het algemeen belang en de rechten van het betrokken individu of de betrokken rechtspersoon. Bij de proportionaliteitsbeoordeling houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens rekening met verschillende factoren. Deze variëren per casus en zijn afhankelijk van de feiten en de aard van de inbreuk. Er

bestaat geen limitatieve lijst van dergelijke factoren. In de evenredigheidsbeoordeling komen de volgende uitgangspunten echter regelmatig terug: de mogelijkheid tot rechtsbescherming die betrokkene wordt geboden (waarbij de tijd die nodig is om de maatregelen aan te vechten doorgaans door het EHRM in aanmerking wordt genomen), de beschikbaarheid van minder ingrijpende maatregelen waarmee hetzelfde doel bereikt had kunnen worden (subsidiariteit) en inhoudelijke kwesties zoals of de staat voldoende rekening heeft gehouden met bijzondere omstandigheden. De duur van de maatregel kan een relevante omstandigheid zijn in de proportionaliteitstoets.

82
De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt omgegaan met waardeverlies van bevroren vermogensbestanddelen. Is voorzien in compensatie of een andere vorm van rechtsherstel als achteraf blijkt dat een maatregel onterecht of onevenredig was?

Het bevriezen van vermogensbestanddelen vindt plaats door private partijen ter uitvoering van een internationale sanctiemaatregel. Dergelijke internationale sanctiemaatregelen vallen strikt genomen buiten de reikwijdte van de toelichting op dit wetsvoorstel, dat alleen de implementatie en uitvoering daarvan regelt. Op het niveau van de Europese Unie bestaan waarborgen voor rechtsbescherming tegen sanctiemaatregelen van de Raad. Personen en entiteiten waartegen individuele sanctiemaatregelen zijn vastgesteld, kunnen een beroep tot nietigverklaring instellen bij het Gerecht van de EU. Als zij zich niet kunnen verenigen met het arrest van het Gerecht, kunnen zij een hogere voorziening instellen bij het Hof van Justitie van de EU. Als sanctiemaatregelen door de Unierechter nietig worden verklaard, kan betrokkene onder omstandigheden aanspraak maken op vergoeding van schade die het gevolg is van die maatregelen.

83
De leden van de CDA-fractie vragen hoe rekening is gehouden met het risico dat aanwijzing van een bewindvoerder, of het openbaar worden daarvan, directe gevolgen heeft voor financiering, contracten, leveranciers en marktvertrouwen.

Hier is inderdaad rekening mee gehouden. Van belang hierbij is dat de bewindvoerder alleen kan worden benoemd als er als gevolg van een sanctiemaatregel problemen zijn met de financiële stabiliteit of continuïteit van een onderneming. Het moet in andere woorden al slecht gaan met de onderneming. In veel gevallen zal namelijk het probleem juist zijn dat de hele onderneming al bevroren is en dat transacties met de onderneming al verboden zijn, of dat anderszins er al economisch/financieel ernstige problemen zijn. Dit volgt dan niet uit de eventuele benoeming van een bewindvoerder, maar uit het sanctierecht zelf. De bewindvoerder is nu juist bedoeld om dat probleem te mitigeren. Het kan inderdaad voorkomen dat zakenpartners niet meer verder zullen willen, maar anderen zullen juist gerustgesteld zijn door de inzet van een *firewall* van overheidswege. Dat een dergelijke *firewall* van overheidswege vertrouwen terug kan brengen in tijden van onzekerheid, is een beeld dat ook herkend wordt uit de praktijk in andere EU-lidstaten die dergelijke bevoegdheden al hebben toegepast. Verder geldt dat dit een aspect is dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat kan meewegen bij het besluit om een bewindvoerder al dan niet in te zetten.

84
De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat ondernemingen klem raken tussen sanctieverplichtingen enerzijds en privaatrechtelijke of internationale contractverhoudingen anderzijds. In

hoeverre is rekening gehouden met internationale repercussies wanneer een Nederlandse maatregel ingrijpt in ondernemingen met grensoverschrijdende concernstructuren of strategische posities in ketens?

Het feit dat sanctiemaatregelen afbreuk kunnen doen aan privaatrechtelijke of internationale contractverhoudingen volgt niet uit dit wetsvoorstel. Dat volgt immers uit de sancties zelf. Sterker nog, het is vaak het doel van sanctiemaatregelen om de commerciële en contractuele banden met bijvoorbeeld Russische wapenproducenten stop te zetten. In zo'n situatie gaat de verplichting uit het sanctierecht voor op de contractuele verplichting tussen private partijen.

Het is juist dat handhavingsmaatregelen van een Nederlandse toezichthouder ook effecten kunnen hebben buiten Nederland. In voorkomend geval kan de Nederlandse toezichthouder overleg en afstemming zoeken met Europese of andere internationale collega-toezichthouders. Dit gebeurt nu en zal ook blijven gebeuren als dit wetsvoorstel van kracht wordt. Voorts is van belang dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat op grond van het voorstel beslist in overeenstemming met Ministers die het mede aangaat (artikel 5.2). Wanneer de beslissing raakt aan de Nederlandse internationale betrekkingen, zal de Minister van Economische Zaken en Klimaat beslissen in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken.

85
AFM/DNB en BFT steunen betere grondslagen voor gegevensuitwisseling, maar benadrukken wel dat dit rechtmatig en zorgvuldig moet gebeuren. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan concretiseren welke extra waarborgen op het niveau van wet, lagere regelgeving en uitvoering worden ingebouwd.

De regering beoogt met het opnemen van betere grondslagen voor gegevensuitwisseling in het wetsvoorstel extra waarborgen te bieden voor gegevensuitwisseling. Zo is er bijvoorbeeld een specifiek artikel opgenomen voor gegevensuitwisseling tussen het centraal meldpunt sancties en de toezichthouders betreffende de meldingsplichten (artikel 8.2.1). Ook krijgt de Minister van Economische Zaken en Klimaat de bevoegdheid om gegevens te verwerken en op te vragen voor zover dat noodzakelijk is om de eigendomsverhoudingen van of zeggenschap over in Nederland gevestigde ondernemingen vast te stellen of te beoordelen ten aanzien van de verenigbaarheid met sanctiemaatregelen (artikel 8.2.2).

De gegevensuitwisseling kan alleen plaatsvinden door degenen die belast zijn met een taak ter uitvoering van sanctiemaatregelen en voor zover dat noodzakelijk is ter naleving daarvan.

86
Het Dekenberaad wijst op spanning met de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering borgt dat deze kernwaarden niet worden uitgehold.

De regering merkt op dat de genoemde kernwaarden in het wetsvoorstel niet worden uitgehold, maar worden geborgd in artikel 3.3.2, tweede lid, van het wetsvoorstel. Echter naar aanleiding van vragen hierover heeft de regering er voor gekozen om dit artikel bij nota van wijziging te laten vervallen en in hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel een nieuw artikel met bijzondere bepalingen voor advocaten en notarissen op te nemen (artikel 8.4.1). Het tweede en vierde lid van artikel 8.4.1 borgen dat deze kernwaarden niet worden uitgehold. Wanneer er sprake is van een

opdracht aan een advocaat die voor een deel betrekking heeft op een situatie waarvoor de geheimhoudingsplicht wordt doorbroken en waarbij voor een ander deel de rechtspositie van de cliënt een rol speelt, dan valt het tweede deel geheel onder de procesvrijstelling en wordt de geheimhouding te dien aanzien dus niet doorbroken.

87
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering per informatieverplichting richting het Centraal Meldpunt Sancties kan toelichten hoe wordt voorkomen dat vertrouwelijke informatie uit de advocatuurlijke relatie bij de overheid terechtkomt.

Zoals bij vraag 86 aangegeven was het waarborgen van de rechtsbijstand en procesvertegenwoordiging al voor de meldingsplicht al specifiek geregeld in artikel 3.3.2, tweede lid, van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van vragen hierover heeft de regering er voor gekozen om dit artikel bij nota van wijziging te laten vervallen en in hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel een nieuw artikel met bijzondere bepalingen voor advocaten en notarissen op te nemen (artikel 8.4.1). Het tweede en vierde lid van artikel 8.4.1 waarborgen dat er geen vertrouwelijke informatie uit de advocatuurlijke relatie bij de overheid terechtkomt.

88
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is expliciet in wet of toelichting vast te leggen dat rechtsbijstand en procesvertegenwoordiging in beginsel gewaarborgd blijven, met duidelijke uitzonderingen alleen waar Europees recht dat dwingend voorschrijft.

Zoals bij vraag 86 en 87 aangegeven was het waarborgen van de rechtsbijstand en procesvertegenwoordiging voor de meldingsplicht al specifiek geregeld in artikel 3.3.2, tweede lid, van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van vragen hierover heeft de regering er voor gekozen om dit artikel bij nota van wijziging te laten vervallen en in hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel een nieuw artikel met bijzondere bepalingen voor advocaten en notarissen op te nemen (artikel 8.4.1). Dit artikel is ontleend aan het Implementatiewetsvoorstel ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering en regelt in het tweede lid dat de doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor advocaten en notarissen niet geldt voor rechtsbijstand en procesvertegenwoordiging. Het vierde lid regelt dat deze procesvrijstelling ook geldt voor de afgeleide geheimhoudingsplichten van de dekens en het Bureau Financieel Toezicht.

89
De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een of meer voorbeelden kan geven van sancties die in VN-verband zijn opgelegd en door de EU zijn versterkt. Wat was de achterliggende reden om tot versterking van die sancties over te gaan? En ziet de regering dit net als de leden van de VVD-fractie als een Europese kop op VN-regelgeving?

Er zijn de VN-sancties in het kader van het nucleaire programma van Iran, die door alle VN-leden moeten worden geïmplementeerd. De EU neemt deze sancties automatisch over. Omdat van Iran ook andere dreigingen uitgaan, zoals proliferatie van drones en raketten, heeft de EU in aanvulling op de VN-sancties ook autonome sancties ingesteld. VN-sancties worden vastgesteld door de VN-Veiligheidsraad. Van «koppen» is hier wat de regering betreft geen sprake, omdat de bevoegdheid van de EU om sancties vast te stellen juist handelingsperspectief biedt waar dat vanuit de VN niet mogelijk zou zijn, zoals ook in het geval van de Ruslandsancties.

90
De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat instellingen en toezichthouders in korte tijd meerdere, deels overlappende regimes moeten invoeren. Welke onderdelen van dit wetsvoorstel zijn bewust tijdelijk of overgangsrechtelijk van aard in afwachting van Europese regelgeving?

Voor de verhouding tot het AML-pakket verwijst de regering naar de hierboven gegeven nadere toelichting in reactie op vraag 24 vanuit de commissie. Daarbij is een van de uitgangspunten geweest om het aantal verandermomenten voor instellingen en toezichthouders zoveel mogelijk te minimaliseren. De aanpassingen aan hoofdstuk 5 van de Sanctiewet 1977 zijn bewust overgangsrechtelijk van aard in afwachting van de tweede tranche en het AML-pakket.

91
AFM/DNB en BFT wijzen erop dat belangrijke wijzigingen voor poortwachters samenlopen met de inwerkingtreding van het Europese AML/CFT-pakket per 10 juli 2027. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering toch kiest voor de gekozen fasering. Hoe denkt de regering te kunnen voorkomen dat instellingen hun bedrijfsvoering nu aanpassen aan de Wis en kort daarna dat opnieuw moeten doen aan de AMLR en de implementatiewetgeving?

Voor de verhouding tot het AML-pakket verwijst de regering naar in antwoord op vraag 24 gegeven nadere toelichting in reactie op vragen vanuit de commissie. Om te voorkomen dat instellingen hun bedrijfsvoering tweemaal moeten aanpassen, is het wetsvoorstel bij nota van wijziging aangepast zodat de toezichthouders op de nieuwe groepen bedrijfsvoeringsregels kunnen stellen die gelijkluidend zijn aan de regels die met de tweede tranche op wetsniveau zullen worden vastgelegd en aansluiten bij wat de AMLR zal vereisen ten aanzien van gerichte financiële sancties.

92
BFT suggereert dat gelijktijdige implementatie of nauwere afstemming voor de hand kan liggen. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering die lijn niet volgt.

De regering heeft dit vraagstuk opnieuw bezien, mede naar aanleiding van de bijdrage van BFT aan het door uw Kamer georganiseerde Rondetafelgesprek. De uitkomst daarvan is dat er inderdaad voor een nauwe inhoudelijke afstemming is gekozen en het aantal verandermomenten zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd. Voor de wijze waarop dit plaatsvindt verwijst de regering naar de hierboven gegeven nadere toelichting op vraag 24 vanuit de commissie over het AML-pakket.

93
Het Dekenberaad vraagt om voor de advocatuur aan te sluiten bij de reikwijdte van de AMLR om dubbele of conflicterende regimes te voorkomen. Hoe beoordeelt de regering dit punt, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In het voorstel, en dan met name in de tweede tranche die nog zal volgen, wordt zoveel mogelijk bij de materiele reikwijdte van de AML-verordeningen (AMLR) aangesloten. In deze tweede tranche wordt bezien welke verplichtingen al rechtstreeks uit de AML-verordening volgen en welke aanvullende nationale regels noodzakelijk blijven voor sanctiemaatregelen die buiten het bereik van het AML-pakket vallen. Het AML-pakket ziet voor sanctienaleving vooral op gerichte financiële sancties, kort

gezegd: de bevriezingsmaatregelen en verboden op het ter beschikking stellen van tegoeden en economische middelen aan gesanctioneerde personen en entiteiten. Het sanctierecht omvat echter ook andere typen maatregelen, waaronder sectorale sancties. Het kan daarom nodig blijven om voor bepaalde groepen nationale regels te stellen, zodat instellingen in hun bedrijfsvoering rekening houden met alle voor hen relevante sanctiemaatregelen en niet alleen met sanctielijstscreening.

94
De leden van de BBB-fractie constateren dat het wetsvoorstel wordt ingevoerd in een periode waarin het Europese AML-pakket op korte termijn in werking treedt en het nationale toezichtstelsel opnieuw zal veranderen. De leden van de BBB-fractie vragen de regering expliciet waarom niet is gekozen voor een directe aansluiting op het Europese kader en hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel leidt tot dubbele kosten en onnodige complexiteit.

De regering onderschrijft het belang van eenduidigheid en duidelijkheid voor de bij het wetsvoorstel betrokken sectoren. Zoals reeds aangegeven wordt zoveel mogelijk aangesloten op het Europese kader en zal er door zorgvuldig omgaan met verandermomenten geen sprake zijn van onnodige kosten of complexiteit.

95
De leden van de CDA-fractie vragen welke juridische ruimte er bestaat om betalingen tijdelijk te blokkeren of nader te onderzoeken zonder in strijd te komen met Europese verplichtingen rond instantbetalingen. Verwacht de regering dat de verordening inzake instantovermakingen aanpassing vraagt van nationale toezicht- of handhavingspraktijk onder de Wis?

De verordening inzake instantovermakingen is al van kracht. Om te voorkomen dat de onmiddellijke uitvoering van overmakingen tussen Europese betalingsdienstaanbieders wordt belemmerd, is bepaald dat geen sanctie-screening meer mag worden toegepast bij de onmiddellijke uitvoering van overmakingen die onder de reikwijdte van het voorstel vallen. 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 onmiddellijke geldovermakingen achterwege kan blijven. Doordat deze verordening nadere eisen stelt aan de screening tussen Europese betalingsdienstaanbieders is de ruimte en wenselijkheid beperkt om ten aanzien van hetgeen is bepaald in de verordening nog nationaal nadere voorschriften uit te vaardigen. Omdat de regering deze verordening al heeft meegenomen bij het opstellen van de het huidige wetsvoorstel, worden dus geen aanpassingen verwacht.

96
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten of en hoe dit wetsvoorstel later moet worden aangepast na implementatie van de Europese strafbaarstellingsrichtlijn.

Nederland is een groot voorstander van EU-brede harmonisatie op dit terrein. Hierin is ook opgenomen dat in Nederland de overtreding van internationale sanctiemaatregelen al strafbaar is op grond van de Sanctiewet 1977 in combinatie met de Wet op de economische delicten. Het wetsvoorstel blijft vasthouden aan deze systematiek. Op 28 april

2025[63] is mede in dat licht aan uw Kamer medegedeeld dat de richtlijn is geïmplementeerd door middel van bestaande regelgeving. Omdat de regering deze verordening al heeft meegenomen bij het opstellen van het huidige wetsvoorstel worden dus geen aanpassingen verwacht.

97
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten of zij risico's ziet op overlap tussen douanetoezicht, sanctietoezicht en gegevensuitwisseling onder het nieuwe Europese douanekader.

Het juridisch kader voor het toezicht door de Douane kent inderdaad overlap met het sanctietoezicht. Het wetsvoorstel biedt een breed nationaal kader voor de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen waarbij verschillende toezichthouders betrokken zijn. De Douane is een van deze toezichthouders en voert het toezicht van deze sanctiemaatregelen uit op goederen die onder douanetoezicht staan, net zoals hij dat doet voor het toezicht op andere wet- en regelgeving waaraan goederen moeten voldoen voordat zij de Europese Unie binnenkomen of verlaten. Het nieuwe Douanewetboek van de Unie (DWU) creëert een nieuw kader waarin de Douane dit toezicht effectiever en efficiënter uit kan voeren door op Europees niveau data-gedreven te werken. Deze wetten vullen elkaar op gebied van toezicht en gegevensuitwisseling dus aan, wat tot een effectievere uitvoering van de sanctiemaatregelen moet leiden. Voor een uitgebreider toelichting op de sanctieaspecten van het nieuwe DWU verwijst de regering naar wat daarover is opgemerkt in paragraaf 4.2.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

98
De leden van de CDA-fractie vragen [t.a.v. Rijkssanctiewet] de regering of zij een risico ziet dat verschillen in uitvoering tussen Europees Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk leiden tot ontwijking. Kan de regering toelichten hoe de rechtsbescherming voor burgers en bedrijven binnen het Koninkrijk is geregeld wanneer sanctiemaatregelen doorwerken via verschillende wettelijke regimes?

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is beleidscoördinerend ten aanzien van sancties, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe maatregelen binnen de EU als bij de naleving ervan. In artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden staat opgesomd welke onderwerpen kwalificeren als aangelegenheden van het Koninkrijk. Als uit het Statuut niet volgt dat iets een Koninkrijksaangelegenheid is, betreft het in beginsel een landsaangelegenheid, en gaan de autonome Landen er zelf over. Uit het Statuut volgt dat de handhaving van sancties, waaronder ook het regelen van de rechtsbescherming, binnen de jurisdictie van de autonome Landen valt.

De regering onderstreept het belang van de eenheid van het buitenlandbeleid, zoals gesteld in het Statuut van het Koninkrijk. Om te bewerkstelligen dat de EU-verordeningen over sancties ook van toepassing zijn in de Landen van het Koninkrijk is de Rijkssanctiewet in werking getreden. De Rijkssanctiewet verklaart de directe werking van verordeningen van overeenkomstige toepassing op de Landen, mits zij deze in werking hebben laten treden. Voor Curaçao geldt dat de Rijkssanctiewet in werking

[63] Mededeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 15 april 2025, nr. 6308962, houdende bekendmaking van de implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1226 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 inzake de definitie van strafrechtelijke delicten en van sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/1673, Staatscourant 2025, nr. 12900, 28 april 2025.

is getreden. Sint Maarten en Aruba hanteren een sanctielandsverordening.

De regering benadrukt het belang van uniforme implementatie van de EU-sanctiemaatregelen in het gehele Koninkrijk. Verschillen in de uitvoering van de sanctiemaatregelen in het Koninkrijk brengen het risico op omzeiling met zich mee. Zoals gesteld zijn de implementatie en handhaving van sanctiemaatregelen een autonome aangelegenheid van de Landen. Tegelijkertijd erkent de regering dat de uitvoering van het omvangrijke pakket aan maatregelen een opgave met zich kan brengen. Over de implementatie en uitvoering van de EU-sancties is Nederland in contact met de Landen. Desgevraagd ondersteunt Nederland bij implementatie of handhaving van bepaalde maatregelen.

5. Verhouding tot andere nationale regelgeving

99
De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat het FEC taken gaat vervullen die eigenlijk thuishoren bij toezichthouders, opsporingsinstanties of het Centraal Meldpunt Sancties.

De regering merkt op dat het wetsvoorstel geen taken of bevoegdheden toekent aan het FEC. Het wetsvoorstel regelt onder meer welke bestuursorganen meldingen kunnen ontvangen, welke autoriteiten bevoegd zijn tot toezicht en handhaving en hoe gegevensuitwisseling tussen bevoegde instanties kan plaatsvinden. Het centraal meldpunt sancties krijgt daarbij een eigen wettelijke taak ten aanzien van sanctiemeldingen. Daarmee worden taken en verantwoordelijkheden wettelijk afgebakend.

Voor zover binnen bestaande samenwerkingsverbanden, zoals het FEC, informatie wordt gedeeld of signalen worden besproken, laat dat de wettelijke taakverdeling onverlet. Het FEC treedt niet in de plaats van toezichthouders, opsporingsinstanties of het centraal meldpunt sancties en kan niet zelfstandig taken uitoefenen waarvoor geen wettelijke grondslag bestaat. De verantwoordelijkheid voor toezicht, opsporing, handhaving en het ontvangen en verwerken van sanctiemeldingen blijft berusten bij de daartoe aangewezen bevoegde instanties.

100
De Raad van State wijst erop dat Afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 nog tijdelijk in licht aangepaste vorm van kracht blijft. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering precies kan toelichten waarom hiervoor is gekozen en hoe lang deze overgangssituatie duurt.

Voor de periode tot 10 juli 2027 kiest de regering voor een beperkte overgangsbenadering. De eerste tranche laat afdeling 5 van de Sanctiewet 1977, die ziet op het toezicht op de bedrijfsvoering, tijdelijk in aangepaste vorm voortbestaan. Daarbij worden alleen de hoogstnodige wijzigingen aangebracht, waaronder de uitbreiding naar bepaalde juridische beroepsgroepen en enkele versterkingen van het bestaande toezicht.

Zoals in antwoord op vragen vanuit de commissie is toelicht is ervoor gekozen om het toezicht op de bedrijfsvoering niet volledig in de eerste tranche te moderniseren, maar dit onderwerp in een afzonderlijke tweede tranche te regelen om de samenhang met het Europese AML-pakket te kunnen borgen. Dit omdat het Europese AML-pakket gedurende de modernisering bekend werd en ten dele raakt aan afdeling 5 van de Sanctiewet. Deze situatie blijft voortbestaan totdat afdeling 5 van de Sanctiewet zal worden ingetrokken door de tweede tranche.

101
De Raad van State vraagt daarnaast specifiek aandacht voor het niet overnemen van artikel 4 van de Sanctiewet 1977 en de gevolgen daarvan voor rechtsbescherming bij intrekking van verblijfsvergunningen. Hoe heeft de regering dit punt inmiddels opgelost, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De regering heeft gevolg gegeven aan de opmerking van de Afdeling Advisering van de Raad van State over artikel 4 van de Sanctiewet 1977. Bij nader inzien ziet de regering in dat, naast het tweede deel, ook het eerste deel van die bepaling – dat regels ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen ook op de toegang en het verblijf van vreemdelingen betrekking kunnen hebben – niet kan worden gemist. Daarom is het wetsvoorstel aangepast en is er een vergelijkbare bepaling als artikel 4 van de Sanctiewet 1977 opgenomen in een nieuw artikel 2.3.1. Hierdoor blijft de situatie onveranderd.

102
De leden van de CDA-fractie vragen welke bestaande jurisprudentie onder de Sanctiewet 1977 relevant blijft onder de Wis. Op welke punten wijzigt het materiële kader echt?

De bestaande jurisprudentie onder de Sanctiewet 1977 blijft relevant onder dit wetsvoorstel. Internationale sanctiemaatregelen kunnen ook op grond van dit wetsvoorstel strafrechtelijk via de Wet op de economische delicten gehandhaafd worden, waarmee de jurisprudentie die hierover onder de Sanctiewet 1977 is ontstaan onverminderd relevant blijft. In zoverre wijzigt het materiële kader niet. Wijzigingen in het materiële kader zullen wel zijn gelegen in elementen die worden toegevoegd aan de kaderwetgeving voor de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen, zoals de bestuursrechtelijke handhaving van sanctieovertredingen.

103
De leden van de CDA-fractie vragen t.a.v. de samenhang met de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid hoe de regering voorkomt dat sanctiehandhaving ongemerkt verschuift van een juridisch afgebakend sanctieregime naar een breder veiligheidsregime met minder duidelijke rechtsgrenzen. Hoe wordt daarnaast voorkomen dat gegevens die voor sanctiedoeleinden zijn verzameld, later voor andere veiligheidsdoeleinden worden gebruikt zonder duidelijke wettelijke basis?

Het sanctie-instrument staat onder meer ten dienste van de versterking van de internationale veiligheid en de bestrijding van terrorisme. Het sanctiebeleid is dan ook sterk geworteld in het internationale veiligheidsbeleid en heeft sterke raakvlakken met nationale veiligheid. Terrorismesancties zijn daarbinnen sinds jaar en dag een vast onderdeel van het contra-terrorismebeleid. In alle gevallen geldt dat het sanctiebeleid, zowel in de uitvoering als in de ontwikkeling gebonden is aan duidelijke en specifieke rechtsgrenzen. De Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid bevat een grondslag op basis waarvan overheidsorganisaties (persoons)gegevens kunnen verstrekken aan de Minister van Justitie en Veiligheid ten behoeve van zijn coördinatietaak op grond van de wet. De Minister van Buitenlandse Zaken kan in dat verband de (persoons)gegevens die worden verwerkt in verband met zijn taken en bevoegdheden op grond van de bij of krachtens de Sanctiewet 1977 gestelde regels aan de Minister van Justitie en Veiligheid verstrekken. Concreet dient deze grondslag de gegevensdeling tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid voor hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor terrorismesancties. Die Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid wordt door het wetsvoorstel

slechts technisch gewijzigd, omdat de Sanctiewet 1977 op termijn komt te vervallen en vervangen wordt door dit wetsvoorstel.

104
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering concreet uiteen kan zetten in welke situaties de enquêteprocedure volgens haar tekortschiet voor sanctiecasuïstiek.

De regering heeft de verhouding tussen de in het wetsvoorstel voorgestelde bewindvoerder tot de enquêteprocedure naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State nader bezien en geconcludeerd dat het enquêterecht voor de bevoegde vennootschapsorganen geen alternatief biedt voor de bewindvoerder. Evenmin kan de mogelijkheid die de enquêteprocedure de advocaat-generaal (A-G) bij het ressortsparket biedt om een verzoek te doen tot het instellen van een onderzoek naar het beleid en de gang van zaken bij een rechtspersoon om redenen van openbaar belang een alternatief zijn voor de voorgestelde bewindvoerder. Voor een uitgebreide toelichting op de argumentatie verwijst de regering naar het nader rapport.[64] In de kern gaat het erom dat waar de enquêteprocedure ziet op een ingrijpen binnen de onderneming dat in de regel genoodzaakt is door een doen of nalaten *binnen* de onderneming (zoals het beleid van het bestuur) en ziet op het herstellen van een juiste gang van zaken en een juist beleid binnen de onderneming, terwijl de aanwijzing van een bewindvoerder een ingrijpen bij een onderneming is vanwege oorzaken die in de regel *buiten* de onderneming liggen.

6. Rechtsbescherming

105
De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel ruime delegatiebepalingen en generieke grondslagen bevat, onder meer op het terrein van gegevensuitwisseling en aanwijzing van handhavende instanties.

Zij vragen of de regering kan verduidelijken:
- *in hoeverre deze flexibiliteit zich verhoudt tot de* ***rechtszekerheid en voorspelbaarheid*** *voor uitvoerende diensten;*
- *hoe wordt voorkomen dat uitvoeringsorganisaties te maken krijgen met* ***frequent wijzigende of versnipperde regelgeving****, met mogelijke gevolgen voor de handhaafbaarheid;*
- *of de regering nader kan ingaan op de zorgen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de* ***afbakening en concretisering van bevoegdheden****, met het oog op uitvoerbaarheid.*

De rechtvaardiging voor de delegatiebepalingen vloeit 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 volkenrechtelijke organisatie, of in internationale afspraken, dan wel in regelgeving ter uitvoering daarvan. 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. Een voorbeeld van anticipatie op de maatregelen is kapitaalvlucht in de periode tussen de inwerkingtreding van een EU-sanctieverordening met een bevriezingsmaatregel en de strafbaarstelling van overtreding daarvan in een nationale ministeriële regeling.

[64] Zie Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 4, p. 11–13.

Om deze redenen is het, net als onder de huidige Sanctiewet 1977, niet mogelijk om op het niveau van de wet in formele zin alle bestuursorganen aan te wijzen die over handhavende bevoegdheden zullen beschikken en alle gedragingen aan te wijzen waartegen handhavend kan worden opgetreden.

Wel is ervoor gekozen om de bestuursorganen, waarvan nu al bekend is dat zij na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel handhavende bevoegdheden krijgen, in het wetsvoorstel op te nemen. Ook de handhavende bevoegdheden zelf zijn in het wetsvoorstel opgenomen. Hiermee wordt waar mogelijk rechtszekerheid en voorspelbaarheid ingebouwd. Omdat echter niet te voorspellen is welke sanctiemaatregelen in de toekomst worden getroffen zijn aanvullende delegatiegrondslagen nodig, zodat ook andere bestuursorganen, die nu nog niet in beeld zijn, handhavende bevoegdheden kunnen krijgen.

Op het terrein van gegevensuitwisseling merkt de regering op dat een nadere uitwerking in lagere regelgeving alleen geschiedt als een gegevensverwerkingsgrondslag is opgenomen in een internationale sanctiemaatregel. Ter bevordering van een goede uitvoering kan het in bepaalde gevallen wenselijk zijn om de gegevensverwerkingsgrondslag uit het internationale instrument nader uit te werken of concretiseren. Ook hiervoor geldt dat niet te voorspellen is welke sanctiemaatregelen in de toekomst worden getroffen en welke gegevensverwerkingsgrondslagen daarin worden opgenomen en of het nodig is om deze nader uit te werken of concretiseren.

106
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe de rechtsbescherming is geregeld voor derden, zoals leveranciers, werknemers, aandeelhouders of contractspartijen, die wel worden geraakt door een sanctiemaatregel, maar niet zelf op een sanctielijst staan.

De regering merkt op dat het wetsvoorstel geen algemene regeling bevat voor de rechtsbescherming van derden. Een dergelijke regeling is naar het oordeel van de regering ook niet noodzakelijk, omdat voor deze derden al alle bestaande rechtsbeschermingsmechanismen beschikbaar zijn. Tegen gevolgen van sanctiemaatregelen kunnen leveranciers zich weren met een beroep op het contracten- en aansprakelijkheidsrecht (door bijvoorbeeld nakoming, schadevergoeding of ontbinding te vorderen), werknemers via het arbeidsrecht (arbeidsrechtelijke rechtsbescherming) en aandeelhouders via het ondernemingsrecht. In aanvulling op deze algemene rechtsbescherming voor derden biedt het wetsvoorstel voor specifieke situaties een regeling voor de continuïteit en afwikkeling van door sancties getroffen ondernemingen ingeval van negatieve maatschappelijke neveneffecten (artikel 5.3), waarmee derden ook rechtsbescherming wordt geboden.

7. Uitvoering

107
De leden van de D66-fractie vragen specifiek aandacht voor de rol van de Douane als cruciale uitvoerder van sanctiemaatregelen.

Zij vragen de regering:
- *hoe de Douane in de praktijk omgaat met de toenemende complexiteit van sanctieregimes en snelle wijzigingen daarin;*
- *of de voorgestelde verbeteringen in gegevensuitwisseling en het centraal meldpunt in de praktijk leiden tot* ***snellere en beter toepasbare informatie voor frontlijnmedewerkers****;*

- *hoe wordt voorkomen dat extra verplichtingen leiden tot **vertragingen in goederenstromen of uitvoeringsdruk** aan de grens.*

De Douane houdt toezicht op de naleving van EU-sanctiemaatregelen bij de in-, door- en uitvoer van goederen. De toenemende complexiteit en omvang van deze maatregelen vergroten de toezichtstaak van de Douane en maken de handhaving uitdagender. In 2018, 2022 en 2025 heeft de Douane extra middelen gekregen om de sanctiemaatregelen te handhaven.

De regering onderschrijft het belang van goed uitvoerbare sanctiemaatregelen en werkt daarom aan verschillende (EU-brede) initiatieven, zoals het zogenaamde *implementation by design* project. Daarnaast wordt de Douane in een vroeg stadium betrokken bij wetsvoorstellen voor nieuwe sanctiemaatregelen. Zo kan de organisatie een inschatting maken van de uitvoerbaarheid en in voorkomende gevallen aangeven hoe de voorgestelde sanctiemaatregelen anders kunnen worden geformuleerd waardoor deze beter uitvoerbaar zijn. Ook geeft dit de Douane enige tijd om zich voor te bereiden op nieuwe typen maatregelen voordat deze formeel worden aangenomen en gepubliceerd. Dit neemt niet weg dat er veel op de organisatie afkomt.

Met het wetsvoorstel wordt een centraal meldpunt sancties ingericht. Vanuit het centraal meldpunt zullen onder andere analyses worden gemaakt en patronen worden herkend, die gedeeld worden met de betrokken organisaties. Voor de Douane betekent dit concreet dat de analyses van het centraal meldpunt kunnen worden gebruikt om het risicogerichte toezicht aan te scherpen, waardoor operationele medewerkers gerichter kunnen worden ingezet.

Nieuwe verboden en plichten zorgen voor extra verplichtingen. Om de impact hiervan zoveel mogelijk te beperken, wordt bij de implementatie hiervan zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande procedures.

8. Gevolgen

108
Wat betreft het beperken van regeldruk wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat ondernemers de ruggengraat van onze economie vormen en zij niet het slachtoffer mogen worden van «over-implementatie». Deze leden vragen hoe de regering voorkomt dat de introductie van nieuwe meldplichten en toezichtsbevoegdheden leidt tot een stapeling van lasten voor het midden- en kleinbedrijf en of er is overwogen om te werken met drempelwaarden of risicogebaseerde vrijstellingen voor sectoren met een aantoonbaar laag risico op het overtreden van sancties. De regering wordt gevraagd te garanderen dat er geen sprake is van een «kop» op Europese regelgeving en nader toe te lichten in hoeverre de voorgestelde Nederlandse regelgeving afwijkt van de situatie in andere belangrijke EU-landen, zoals Duitsland en Frankrijk. Wordt er aanvullend aan deze Nederlandse sanctiewet op korte termijn ook Europese regelgeving verwacht?

De regering onderschrijft dat de modernisering van het sanctiestelsel niet mag leiden tot onnodige regeldruk voor ondernemers, in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf. Uitgangspunt is daarom dat nationale regelgeving niet verder gaat dan nodig is voor een effectieve uitvoering, naleving en handhaving van internationale sanctiemaatregelen. Daarbij geldt dat de materiële sanctieverplichtingen in belangrijke mate rechtstreeks voortvloeien uit EU-sanctieverordeningen. Het wetsvoorstel

voorziet in de nationale uitvoeringsstructuur die nodig is om aan die verplichtingen effectief uitvoering te geven.

De regering ziet daarbij geen aanleiding voor generieke drempelwaarden of risico-gebaseerde vrijstellingen van materiële sanctieverplichtingen. Sanctiemaatregelen gelden in beginsel voor eenieder. Een algemene vrijstelling van materiële sanctieverplichtingen voor bepaalde ondernemingen, sectoren of transacties zou het risico meebrengen dat juist via die uitzonderingen ontwijkingsroutes ontstaan. Wel zijn de nalevingsvereisten en het toezicht op de sanctiemaatregelen risico-gebaseerd vorm gegeven. Dat betekent dat de invulling van de nalevingsmaatregelen, de intensiteit van het toezicht, en de voorlichting en handhaving kunnen worden afgestemd op de aard, omvang en risicoprofiel van de betrokken sector of instelling. Ook kan bij de nadere uitwerking van regels rekening worden gehouden met de aard en omvang van instellingen, waaronder kleinere kantoren en ondernemingen. Op deze manier is ook het wetsvoorstel voor een tweede tranche, waarin dit op wetsniveau vorm zal krijgen, uitgewerkt. Dit voorstel stond tot 27 mei jl. open voor inbreng via internetconsultatie.nl en is daar nog steeds inzichtelijk.

Voor zover het wetsvoorstel nieuwe meldstructuren raakt, is bovendien beoogd de lasten voor burgers en bedrijven juist te beperken door meldingen centraler, eenvoudiger en overzichtelijker te organiseren. De memorie van toelichting wijst erop dat het centraal meldpunt en een uniform meldformulier niet alleen voordelen hebben voor de overheid, maar toekomstige meldingen ook eenvoudiger maken. Ook wordt de rol van RVO als Sanctieloket Rusland voortgezet, zodat ondernemers ondersteuning kunnen krijgen bij vragen over sanctienaleving.

Ten aanzien van het voorkomen van stapeling is daarnaast van belang dat het wetsvoorstel rekening houdt met de komst van het Europese AML-pakket. De regels uit dat pakket die verband houden met gerichte financiële sancties worden vanaf 10 juli 2027 van toepassing. De regering heeft er daarom voor gekozen om het nationale toezicht op de bedrijfsvoering in een tweede tranche opnieuw te bezien in het licht van deze Europese regels. Daarbij is uitdrukkelijk onderkend dat het AML-pakket het sanctieterrein niet volledig dekt, omdat dit pakket vooral ziet op gerichte financiële sancties en niet op het bredere geheel van bijvoorbeeld sectorale sanctiemaatregelen. Daarom blijven aanvullende nationale regels nodig voor de effectieve uitvoering van sancties, ook voor instellingen die onder het AML-pakket vallen.

109
De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bovendien kan reflecteren op de rol van financiële instellingen bij het handhaven van handelsbeperkingen; hoe zorgt het kabinet ervoor dat banken niet doorslaan in hun poortwachtersrol waardoor bonafide exporteurs naar veilige markten de toegang tot het financiële systeem verliezen? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de strijd tegen sanctieomzeiling een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van overheid en bedrijfsleven, maar dat de overheid hierbij een gidsende en ondersteunende rol moet spelen in plaats van enkel een bestraffende.

De regering onderschrijft dat de bestrijding van sanctieomzeiling een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van overheid en bedrijfsleven. Financiële instellingen spelen daarin van oudsher een belangrijke rol, gezien hun spilfunctie in de economie, en omdat financiële transacties signalen kunnen bevatten van mogelijke omzeiling. Daarom zijn financiële instellingen op grond van de Sanctiewet 1977 al onderworpen aan bedrijfsvoeringstoezicht om te voorkomen dat zij direct indirect

tegoeden of economische middelen ter beschikking stellen aan gesanctioneerde personen of entiteiten. Bij de inwerkingtreding van het EU AML-pakket volgt dit voor gerichte financiële sancties uit het AML-pakket. Voor sectorale sancties wordt dit geregeld in de tweede tranche van dit wetsvoorstel, die tot 27 mei jl. open stond voor inbreng via internetconsultatie.nl. Die rol maakt banken echter niet verantwoordelijk voor de algemene handhaving van handelsbeperkingen. Die verantwoordelijkheid berust uiteindelijk bij de daartoe bevoegde autoriteiten, waaronder toezichthouders, handhavingsinstanties, opsporingsdiensten en, waar het gaat om goederenstromen en vergunningen, de daarvoor aangewezen uitvoeringsorganisaties.

De regering deelt de zorg dat sanctienaleving niet mag leiden tot onnodige uitsluiting van bonafide exporteurs van het financiële systeem. Tegelijkertijd moeten financiële instellingen zelf een risico gebaseerde beoordeling maken van hun klanten, transacties en dienstverlening. Daarbij past niet dat dienstverlening categorisch wordt beëindigd enkel omdat sprake is van internationale handel of export of een specifieke dienst of product, zonder beoordeling van de concrete combinatie van risico's, bestemming, goederen, betrokken partijen en mitigerende maatregelen. Van instellingen mag worden verwacht dat zij proportioneel handelen en hun poortwachtersfunctie zorgvuldig invullen.

De rol van de overheid is daarbij niet uitsluitend repressief. Het wetsvoorstel en de toelichting benadrukken juist ook het belang van duidelijkheid, ondersteuning en uitvoerbaarheid. Zo wordt met het centraal meldpunt sancties beoogd meldingen eenvoudiger en overzichtelijker te maken. Daarnaast blijft Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) de rol vervullen die zij al heeft als Sanctieloket Rusland voor vragen van ondernemers. De toelichting vermeldt dat de website van RVO ondernemers informeert over sancties, veelgestelde vragen beantwoordt en zo nodig doorverwijst naar de juiste organisatie. Ook blijft de regering informatie over sanctienaleving beschikbaar stellen, bijvoorbeeld via de Leidraad Financiële Sanctieregelgeving en sectorspecifieke handreikingen van AFM en DNB.

Daarmee beoogt de regering te voorkomen dat onzekerheid in de praktijk leidt tot onnodige terughoudendheid of de-risking. Goede naleving vraagt immers niet alleen om handhaving achteraf, maar ook om duidelijke informatie, uitvoerbare regels en een goede informatiepositie voor zowel ondernemingen als financiële instellingen. Het centraal meldpunt krijgt bovendien een taak in het verzamelen, registreren, bewerken en analyseren van sanctiemeldingen, waarbij die analyses kunnen bijdragen aan sanctieontwikkeling, beleidsevaluatie en sanctienaleving, waaronder anti-omzeiling. Ook heeft het meldpunt een voorlichtingstaak ten aanzien van meldingsplichten.

110
Het Dekenberaad wijst op het risico van formalistische naleving en «check-the-box»-gedrag. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat regels wel uitvoerbaar lijken op papier, maar in de praktijk leiden tot bureaucratisering zonder betere naleving.

Voor dit wetsvoorstel zijn, zoals te doen gebruikelijk, onder andere uitvoerbaarheid, doenvermogen en regeldruk getoetst. Daarnaast hebben er meerdere bijeenkomsten plaatsgevonden met zowel sectorvertegenwoordigers als uitvoeringspartijen om op te halen op welke punten er nog uitvoerings- of andere vragen waren. Deze punten zijn zoveel mogelijk geadresseerd in de huidige voorstellen. Aansluitend daarop zal de regering bij de verdere uitwerking nauw blijven afstemmen met de

betrokken toezichthouders en uitvoeringsorganisaties, waaronder AFM, DNB, BFT en LOTA/de deken. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een evaluatiebepaling (artikel 11.1): de Minister van Buitenlandse Zaken zal in overeenstemming met de Ministers die het mede aangaat, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Staten-Generaal zenden. Los van de wetsevaluatie zal er tenslotte ook een invoeringstoets worden verricht om na te gaan of onder andere het raadplegen van de registers, het centraal meldpunt sancties en de bewindvoerder in de praktijk goed werkbaar zijn. De invoeringstoets zal worden uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van de regelgeving in de praktijk. Uw Kamer zal over de uitkomsten van de invoeringstoets worden geïnformeerd.

111
Ten aanzien van het centrale meldpunt vragen de leden van de VVD-fractie hoe wordt voorkomen dat ondernemers alsnog bij verschillende loketten hun informatie moeten aanleveren en of de regering kan bevestigen dat het uitgangspunt «eenmalig verstrekken, meervoudig gebruik» hier leidend is. Ook vragen zij waarom het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gekozen als plek om het centrale meldpunt te huisvesten. Zou de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) niet logischer zijn geweest, aangezien Buitenlandse Zaken vooral een beleidsdepartement is? Ook vragen zij op welke wijze het kabinet de voorlichting en de «helpdeskfunctie» gaat versterken om te voorkomen dat ondernemers uit voorzorg («de-risking») stoppen met legitieme handel.

Door de komst van het centraal meldpunt sancties zullen ondernemers in principe al hun meldingen bij dit loket doen. Mocht een ondernemer onder een meldingsplicht vallen die niet bij het centraal meldpunt is belegd dan zal deze via de website van het centraal meldpunt doorverwezen worden naar het juiste loket. Zoals in paragraaf 3.7.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven zal, als er per abuis bij het verkeerde bestuursorgaan wordt gemeld (dit kan bijvoorbeeld ook de CDIU of de FIU betreffen), de melding op basis van de doorzendplicht naar het juiste orgaan worden doorgezet. Dit strookt met het aangehaalde uitgangspunt «eenmalig verstrekken, meervoudig gebruik».

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gekozen als plek om het centraal meldpunt te huisvesten om, gezien het Ministerie van Buitenlandse Zaken het coördinerende ministerie is op sancties, met de informatiepositie ondersteunend te zijn aan sanctieontwikkeling en om de nationale naleving te verbeteren. Daarbij houdt het ministerie nauw contact met alle betrokken stakeholders in een klankbordgroep waarin de RVO ook vertegenwoordigd is. Het centraal meldpunt sancties zal door middel van een gebruikersvriendelijke website, de mogelijkheid van rechtstreeks contact, en door in samenwerking met brancheorganisaties proactief voorlichting over meldingsplichten aan het bedrijfsleven te gaan geven ondernemers helder gaan informeren over hun meldingsplichten en zo «overcompliance» helpen verminderen».

112
De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat de uitbreiding van toezicht tot terughoudendheid leidt bij advocaten om gesanctioneerde cliënten rechtsbijstand te verlenen, met gevolgen voor toegang tot recht.

Het uitgangspunt van de regering is dat door het uitbreiden van het toezicht naar bepaalde juridische beroepsgroepen, waaronder advocaten, het naleven van sancties wordt vereenvoudigd en bevorderd. Ook nu al moeten deze groepen zich aan de sancties houden en de voorgestelde wetgeving gaat daarvoor een kader bieden. Voor wat betreft rechtsbijstand en de toegang tot recht kennen zowel het Europese als het nationale kader reeds een aantal uitzonderingen (waaronder het aanvragen van een ontheffing inzake het betalen voor rechtsbijstand voor gesanctioneerden, de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht uit de Advocatenwet) die advocaten in staat stellen rechtsbijstand aan gesanctioneerde cliënten te verlenen en gesanctioneerden deze diensten te blijven ontvangen, binnen deze kaders.

113
De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast hoe de regering het doenvermogen van kleine kantoren heeft beoordeeld, juist waar het gaat om screening, administratie, meldingen en informatieverplichtingen. Welke verschillen ziet de regering in uitvoerbaarheid tussen grote organisaties met compliance-afdelingen en kleine beroepspraktijken zonder dergelijke ondersteuning?

De door de fractie aangehaalde regels op het gebied van screening, administratie en informatieverplichtingen zijn grotendeels onderdeel van de tweede tranche van het voorstel. In de memorie van toelichting bij de tweede tranche zal dan ook ingegaan worden op de uitvoerbaarheid, ook voor kleinere kantoren. Onder meer door zogenaamd risico gebaseerd toezicht. Ten aanzien van meldingen verwacht de regering van de oprichting van het centraal meldpunt sancties een positieve impact op het doenvermogen, omdat er sprake zal zijn van één centraal punt voor het doen van meldingen, met op de website voorlichting over deze meldingen en ook doorverwijzingen naar andere relevante overheidsinstanties.

114
De leden van de BBB-fractie maken zich grote zorgen over de omvang van de regeldruk en de kosten. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) schat de eenmalige kosten voor bedrijven en beroepsgroepen op ruim 100 miljoen euro, exclusief aanvullende kosten waarvan de omvang nog niet inzichtelijk is. Daarbij komt dat deze kosten grotendeels worden gemaakt in aanloop naar het Europese AML-pakket, dat het nationale systeem grotendeels zal vervangen. De leden van de BBB-fractie vragen de regering hoe deze kosten zich verhouden tot de beperkte looptijd van het nationale stelsel en waarom niet is gekozen om direct aan te sluiten bij het Europese kader.

Het ATR schat dat het uitbreiden van het toezicht naar bepaalde juridische beroepsgroepen inderdaad op dit bedrag. Het ATR geeft tevens aan dat deze groepen nu al in het kader van bestaande sanctiemaatregelen en Wwft-eisen bepaalde controles verrichten. Het klopt dat de huidige Wwft-eisen binnenkort zullen worden vervangen door inwerkingtreding van de AML-verordening. Om het aantal verandermomenten (en de daarmee gemoeide eenmalige kosten) zoveel mogelijk te beperken is een manier gevonden om de kaders zowel in proces als inhoud zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Voor een nadere toelichting op de wijze waarop verwijst de regering naar het antwoord hierboven op vraag 24 vanuit de commissie over de samenloop met het AML-pakket. Hiermee sluiten de eenmalige kosten die de genoemde groepen moeten maken dus meteen aan op het nieuwe Europese en nationale kader en is er dus geen sprake van een beperkte looptijd.

9. Advies en consultatie

115
De leden van de BBB-fractie constateren dat de Europese Centrale Bank expliciet aangeeft dat zij geen formele rol kan spelen in de besluitvorming rond sanctiemaatregelen, omdat dit buiten haar toezichtmandaat valt. Tegelijkertijd kunnen maatregelen zoals het aanwijzen van een bewindvoerder wel directe gevolgen hebben voor financiële stabiliteit en prudentieel toezicht. De leden van de BBB-fractie vragen de regering hoe deze spanning wordt opgelost en hoe wordt geborgd dat nationale maatregelen niet conflicteren met Europese toezichtkaders.

Over het aanwijzen van een bewindvoerder in de financiële sector en de afstemming daaromtrent tussen de Minister van Economische Zaken en Klimaat enerzijds en de financiële toezichthouders anderzijds bevat het wetsvoorstel een gedetailleerde regeling in de artikelen 5.5 en 5.6. Samengevat komt die regeling er allereerst op neer dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat alleen in overeenstemming met de relevante financiële toezichthouder een bewindvoerder aanwijst in de financiële sector. De Minister van Economische Zaken en Klimaat trekt de aanwijzing in wanneer er op grond van de financiële sectorwetgeving een curator of bewindvoerder wordt benoemd, wanneer voortdurende aanwezigheid van de Nederlandsche Bank wordt ingesteld of wanneer een besluit tot afwikkeling wordt genomen.

C. Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 3. Meldingsplichten

116
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of ze meent dat voldoende is afgebakend wanneer de geheimhoudingsplicht moet worden doorbroken in verband met de meldingsplicht en hiermee voldoende duidelijkheid is voor notarissen en advocaten. Zo ja, kan de regering dit onderbouwen? Ziet de regering hierbij nog mogelijke risico's en hoe tracht de regering deze te ondervangen?

De doorbreking van de geheimhoudingsplicht geldt niet voor zover advocaten of notarissen de rechtspositie van hun cliënt bepalen of hun taak van verdediging of vertegenwoordiging van die cliënt verrichten in het kader van of in verband met een rechtsgeding, daaronder begrepen het verstrekken van advies over het instellen of vermijden van een dergelijk rechtsgeding. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een opdracht aan een advocaat die voor een deel betrekking heeft op een situatie waarvoor de geheimhoudingsplicht wordt doorbroken en waarbij voor een ander deel de rechtspositie van de cliënt een rol speelt, dan valt het tweede deel geheel onder de procesvrijstelling en wordt de geheimhouding te dien aanzien dus niet doorbroken.

Hiermee wordt volgens de regering voldoende afgebakend wanneer de geheimhoudingsplicht wordt doorbroken.

Hoofdstuk 5. Bepalingen over de continuïteit en afwikkeling van ondernemingen

117
De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Afdeling Advisering van de Raad van State twijfels heeft bij de effectiviteit van de aanwijzingsbevoegdheid en adviseert om het wetsvoorstel op dit onderdeel nader te bezien. Deze ledenvragen de regering om de noodzaak voor bevoegdheid

van de Minister van Economische Zaken om ambtshalve een bewindvoerder aan te wijzen nader te onderbouwen. Zijn er door de regering alternatieve, minder ingrijpende maatregelen overwogen? Zo ja, welke zijn dat en waarom voldoen deze niet?

Er zijn situaties waarbij in de EU gevestigde ondernemingen niet voldoende in staat zijn om volledig effect te geven aan de internationale sanctiemaatregelen zonder dat hierdoor aanzienlijke (negatieve) sociaalmaatschappelijke gevolgen kunnen ontstaan, 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 bevriezingsverplichting geldt. In zo'n geval zal de onderneming al snel geen nieuwe voorraden kunnen aanschaffen, werknemers aannemen of vervangingsinvesteringen kunnen verrichten en niet of slechts met moeite aan bestaande verplichtingen kunnen voldoen zoals het betalen van salarissen, leveranciers, enzovoort. 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, met uitzondering van 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.

Het is wenselijk dat de overheid in dergelijke situaties kan ingrijpen om de nadelige gevolgen voor de betrokken publieke belangen te mitigeren. Een dergelijk instrument bestaat op dit moment niet. Als dit wetsvoorstel van kracht wordt, betekent dat niet dat deze bevoegdheid ook automatisch in allerlei situaties gaat worden ingezet. In individuele gevallen zal de Minister kunnen beoordelen of er alternatieve, minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn die de publieke belangen voldoende veiligstellen. Als zulke alternatieve maatregelen er zijn, ligt inzet van de bewindvoerder niet voor de hand. Dit moet per geval worden afgewogen.

118
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in deze context tevens waarom er niet gekozen is voor qua zwaarte oplopende, proportionele maatregelen. De Afdeling Advisering trekt hierbij de vergelijking naar de financiële sector. De leden vragen of de regering alsnog kan overwegen om een duidelijke escalatieladder wettelijk te verankeren. Zo nee, waarom niet?

Zoals in het nader rapport uiteengezet[65], laten *best practices* uit andere EU-lidstaten zien dat de figuur van een tijdelijke bewindvoerder met succes als eigenstandige bevoegdheid kan worden ingezet, zonder dat deze is ingebed in een escalatieladder. De regering kiest er daarom ook niet voor een dergelijke escalatieladder op te nemen in het wetsvoorstel.

119

[65] Kamerstukken II 2025–2026, 36 898, nr. 4, p. 9–10.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom het besluit dat strekt tot de aanwijzing wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Gebeurt dit ook in andere sectoren waar een bewindvoerder ambtshalve wordt aangesteld? Zo nee, waarom dan wel in dit geval?

Het is voor een goede werking van de inzet van de bewindvoerder van groot belang dat het aanwijzingsbesluit ook externe kenbaarheid en werking heeft. Daarmee krijgen zakenpartners van de onderneming duidelijkheid over wat de situatie is bij de onderneming in kwestie. Dit is ook in het belang van de onderneming zelf. Dit blijkt ook uit de hierboven in antwoord op vraag 57 besproken Litouwse casus van AB Lifosa.

120
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom ze de Afdeling Advisering niet volgt in de conclusie dat de (enkele) aanwijzing van een bewindvoerder ertoe kan leiden dat de financiering van een onderneming in direct gevaar komt, juist vanwege de change of control clauses. Acht de regering het in geen enkel geval denkbaar? Zo nee, waarom wordt deze zorg dan niet ondervangen? De leden vragen of het bijvoorbeeld mogelijk is om wettelijk vast te leggen dat het ambtshalve aanwijzen van een bewindvoerder in sanctiecontext geen ontbindende clausule mag zijn. Zo ja, is de regering bereid om dit wettelijk te verankeren?

De regering begrijpt de zorg van de Afdeling over ondernemingen die gegrondvest zijn en handelen op basis van overeenkomsten en herkent de praktijk dat bij veranderingen in de eigendom en zeggenschap of het beëindigen van een dienstverband een ontbindende clausule in werking treedt of rechten worden geactiveerd (*change of control clauses*). De regering volgt de Afdeling echter niet in de conclusie dat in de sanctiecontext de (enkele) aanwijzing van een bewindvoerder er in die gevallen toe kan leiden dat de financiering van een onderneming in direct gevaar komt. De bewindvoerder kan immers alleen ingezet worden als de onderneming negatieve effecten ervaart met betrekking tot de financiële stabiliteit of continuïteit van de onderneming. Er moeten dus aanzienlijke financiële problemen zijn bij de onderneming als gevolg van sanctiemaatregelen. In zo'n situatie zullen financiers hoe dan ook terughoudend zijn met het verstrekken van financiering, ook als er geen bewindvoerder zou worden benoemd. Verder is van belang dat in veel gevallen het probleem juist zal zijn dat de hele onderneming al bevroren is en dat transacties, ook financieringstransacties, met de onderneming al verboden zijn. Dit volgt dan niet uit de change of control clauses, maar uit het sanctierecht zelf. Het kan echter voorkomen dat zakenpartners niet meer verder zullen willen na de benoeming van een bewindvoerder. Bij het besluit om al dan niet een bewindvoerder te benoemen kan de Minister rekening houden met deze mogelijke effecten van change of control clauses. Deze mogelijke negatieve effecten zullen moeten worden afgewogen tegen de effecten die de sanctiemaatregel op de onderneming heeft en de bredere maatschappelijke belangen die er op het spel staan. Verder is hierbij voor de regering van groot belang dat andere lidstaten die een dergelijke bevoegdheid al hebben toegepast, op dit gebied geen problemen hebben ervaren. Hun ervaring is juist dat de benoeming van een bewindvoerder kan helpen om het vertrouwen terug te winnen dat met de onderneming (weer) zaken mag worden gedaan.

De suggestie om wettelijk vast te leggen dat het ambtshalve aanwijzen van een bewindvoerder in sanctiecontext geen ontbindende clausule mag zijn, is wat de regering betreft niet goed werkbaar. Veel contracten van internationaal opererende ondernemingen zijn gesloten naar

niet-Nederlands recht. Een dergelijke regeling zal daarom in veel situaties niet effectief zijn.

121
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering aan welke kwalificaties een bewindvoerder moet voldoen. De leden merken op dat de bewindvoerder niet aansprakelijk is voor de keuzes die hij maakt. Waarom is dat zo, zo vragen de leden. Zijn er geen scenario's denkbaar waarbij de bewindvoerder aantoonbaar verkeerde keuzes maakt, met financiële gevolgen? Is het dan redelijk om de Staat hiervoor aansprakelijk te stellen? De leden vragen voorts of de bewindvoerder onder het tuchtrecht valt en wie de bewindvoerder betaalt.

In aanmerking voor een benoeming als bewindvoerder komen personen met kennis en ervaring op het gebied van het beheren, herstructureren of afwikkelen van ondernemingen. De groep personen waaruit geselecteerd zal worden, kan in veel gevallen samenvallen met de groep 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. In de context van een enquêteprocedure bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam worden ook met enige regelmaat personen benoemd als (al dan niet uitvoerend) bestuurder, commissaris of beheerder van de aandelen bij een onderneming. In voorkomend geval nemen deze functionarissen in feite de leiding van een niet-failliete onderneming over.

De reden dat ervoor is gekozen om te regelen dat de bewindvoerder niet aansprakelijk is voor de schade die zijn opdrachten eventueel veroorzaken, is dat de bewindvoerder hier door de Minister wordt ingezet om publieke belangen te behartigen. In feite huurt de Minister de bewindvoerder in om ervoor te zorgen dat de maatschappelijke belangen die in een concreet geval op het spel staan gewaarborgd worden. Het gaat hier dus in de kern om overheidsoptreden in dienst van het algemeen belang. Daarom is het passend dat de Staat de kosten van de bewindvoerder draagt, inclusief de eventuele schade die veroorzaakt wordt door dit overheidsoptreden. Het zou ook potentiële bewindvoerders kunnen afschrikken of aangewezen bewindvoerders onevenredig in hun handelen kunnen beperken als zij zouden moeten vrezen voor aansprakelijkheidstelling.

Bewindvoerders hebben in beginsel geen eigen tuchtcollege. Wel kan een bewindvoerder tevens onderdeel uitmaken van een beroepsgroep dat een tuchtcollege heeft en kan de bewindvoerder bij zijn beroepstuchtrechter ook voor zijn handelen als bewindvoerder worden aangesproken.[66]

122
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nader te onderbouwen waarom het enquêterecht niet reeds zou voldoen als snel moet worden ingegrepen, ook vanwege «redenen van openbaar belang». Wat kan een bewindvoerder wel, wat via een enquêteprocedure niet kan?

De juridische kern van de enquêteprocedures is een door de Ondernemingskamer (OK) gelast onderzoek naar het beleid en gang van zaken binnen een rechtspersoon. De OK kan een enquête gelasten wanneer blijkt van gegronde redenen om aan een juist beleid of juiste gang van zaken te

[66] Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Amsterdam 27 november 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4429.

twijfelen. Als de OK gegronde redenen aanwezig acht om aan juist beleid te twijfelen, gaat zij over tot de benoeming van een of meer onderzoekers. Een verzoek tot het houden van een enquête kan worden ingediend door degenen die daartoe binnen een rechtspersoon bevoegd zijn op grond van Boek 2 BW zoals aandeelhouders, certificaathouders, de leden van een vereniging, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij of de rechtspersoon zelf. Ook de advocaat-generaal (A-G) van het ressortspakket kan om een enquête verzoeken «om redenen van openbaar belang».

Als uit het verslag van de OK-onderzoekers van wanbeleid is gebleken, kan de OK op verzoek een of meer in de wet genoemde voorzieningen treffen. De OK kan eveneens bevelen tot voorlopige tenuitvoerlegging van dergelijke voorzieningen. Verder kan de OK in elke stand van het geding een onmiddellijke voorziening treffen voor ten hoogste de duur van het geding, «indien gelet op de belangen van de rechtspersoon en degenen die krachtens de wet en de statuten bij zijn organisatie zijn betrokken een onmiddellijke voorziening vereist is in verband met de toestand van de rechtspersoon of in het belang van het onderzoek». Eén van de mogelijke voorzieningen is de tijdelijke aanstelling van een of meer bestuurders, commissarissen, of beheerder van de aandelen. De OK kan een enquêteverzoek alleen toewijzen, wanneer blijkt van gegronde redenen om aan een juist beleid of juiste gang van zaken te twijfelen. Dit geldt ook wanneer het verzoek gedaan is door de A-G om redenen van openbaar belang.

Op een aantal essentiële punten verschilt de enquêteprocedure hiermee van de in het wetsvoorstel voorgestelde figuur van de bewindvoerder. Ten eerste staat bij de enquêteprocedure een onderzoek naar het beleid en de gang van zaken bij een onderneming centraal, terwijl het instrument van de bewindvoerder in dit wetsvoorstel bedoeld is om ernstige maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten voor de Nederlandse samenleving te mitigeren. In de situatie waarvoor de aanwijzing van een bewindvoerder bedoeld is, hoeft geen sprake te zijn van redenen om aan een juist beleid of juiste gang van zaken bij de onderneming in kwestie te twijfelen. Er hoeft dus ook geen enkele reden te zijn voor een enquête, terwijl er wel ernstige maatschappelijke gevolgen optreden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een bedrijf met een Russische aandeelhouder dat tot 2022 zakendeed op een kundige en professionele wijze. Door de inval van Rusland in Oekraïne kan de meerderheidsaandeelhouder, geheel buiten de schuld van (de leiding van) het bedrijf om, op de sanctielijst terecht komen. In een dergelijk geval is er geen reden om te twijfelen aan een juist beleid of juiste gang van zaken, en is er dus ook geen reden om een onderzoek in te stellen, maar ondervindt het bedrijf wel problemen als gevolg van de sanctiemaatregelen.

Voor de inzet van de bewindvoerder als voorzien in dit wetsvoorstel is vereist dat de toepassing van een sanctiemaatregel nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit of continuïteit van de onderneming met zich brengt en dat dit ernstige maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten voor de Nederlandse samenleving kan veroorzaken. Waar de enquêteprocedure ziet op een ingrijpen *binnen* de onderneming dat in de regel genoodzaakt is door een doen of nalaten *binnen* de onderneming (zoals het beleid van het bestuur) en ziet op het herstellen van een juiste gang van zaken en een juist beleid *binnen* de onderneming, is de aanwijzing van een bewindvoerder een ingrijpen bij een onderneming vanwege oorzaken die in de regel *buiten* de onderneming liggen.

Verder verdient opmerking dat de onmiddellijke voorzieningen die de OK kan treffen, slechts gelden voor de duur van het geding. Sanctiemaatregelen kunnen langjarig van kracht zijn. Het is onwenselijk om al die tijd enquêteprocedures aanhangig te laten zijn bij de OK zonder dat er (verder) onderzoek nodig is naar het beleid en de gang van zaken binnen de onderneming.

De aard van de enquêteprocedure verschilt al met al wezenlijk van de met het wetsvoorstel voorgestelde figuur van de bewindvoerder en biedt derhalve ook geen passend instrument om de negatieve bijeffecten van de betreffende sanctiemaatregel tegen te gaan of te mitigeren. Het enquêterecht kan daarom niet als alternatief worden gezien voor hetgeen het wetsvoorstel op dit punt beoogt te regelen.

Hoofdstuk 7. Toezicht en handhaving

123
De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat artikel 7.1.2, tweede lid, een grondslag bevat om ook andere bestuursorganen aan te wijzen die bestuursrechtelijk kunnen handhaven. Waarom zal deze lagere regelgeving in de regel een ministeriële regel zijn, zoals de leden lezen in de memorie van toelichting, en geen algemene maatregel van bestuur (AMvB)? Is een AMvB, inclusief voorhangbepaling voor het vaststellen van deze AMvB, niet op zijn plaats? Waarom kiest de regering hier niet voor, zo vragen de leden.

De rechtvaardiging voor deze vorm van delegatie vloeit 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 volkenrechtelijke organisatie, of in internationale afspraken, dan wel in regelgeving ter uitvoering daarvan. 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 alle bestuursorganen aan te wijzen die over handhavende bevoegdheden zullen beschikken en alle gedragingen aan te wijzen waartegen handhavend kan worden opgetreden. Om dezelfde redenen is het ook niet werkbaar om uitvoering te geven aan internationale sanctiemaatrelen via een amvb (al dan niet met een voorhangbepaling). In de huidige praktijk zijn internationale sanctiemaatregelen doorgaans opgenomen in EU-verordeningen of EU-besluiten waaraan uitvoering wordt gegeven met een ministeriële regeling. Bij aanwijzing van een bestuursorgaan in een ministeriële regeling is de parlementaire betrokkenheid gewaarborgd doordat zo snel mogelijk na plaatsing in de Staatscourant van de regeling een voorstel van wet tot regeling van de aanwijzing wordt ingediend bij uw Kamer. Voor de uitvoering van niet-bindende internationale sanctiemaatregelen per amvb is dezelfde vorm van parlementaire betrokkenheid geregeld.

Hoofdstuk 11. Slotbepalingen

124
De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben kennisgenomen van het position paper van het BFT t.b.v. het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer van 25 maart 2026 over de Wis. Het BFT stelt in het position paper dat, «gezien de korte tijdsspanne tussen de invoering van de Wis en de Anti-witwasverordening en de Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorisme»,

gelijktijdige implementatie van deze drie wetten en verordeningen voor de hand zou liggen. Begrijpt de regering de zorgen van het BFT? Wanneer is de regering voornemens om het koninklijk besluit ter invoering van de Wis te laten slaan? Waarom kiest de regering er niet voor om de drie wetten en verordeningen gelijktijdig te laten ingaan?

De regering begrijpt de door BFT geuite zorgen heel goed en heeft mede naar aanleiding daarvan het wetsvoorstel bij nota van wijziging aangepast om te bewerkstelligen dat het aantal verandermomenten voor instellingen en toezichthouders zoveel mogelijk beperkt wordt en zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij het AML-pakket. Voor een uitgebreider toelichting op de wijze waarop dit zal worden gedaan verwijst de regering naar het antwoord op vraag 24. Daarbij benadrukt de regering wel graag dat de onderdelen van het voorstel die in een losser verband staan tot het AML-pakket en de bedrijfsvoeringsregels, zonder noemenswaardige administratieve lasten eerder in werking kunnen treden. De regering is dan ook voornemens om dit wetsvoorstel, wanneer tot wet verheven, zo spoedig mogelijk na bekendmaking in werking te laten treden. De vaste verandermomenten zullen daarbij in acht worden genomen, met dien verstande dat als het voorstel pas op 1 juli 2027 in werking zou kunnen treden, gekozen zal worden voor een inwerkingtredingsdatum van 10 juli 2027, om aan te sluiten bij de inwerkingtredingsdatum van het AML-pakket.

D. Overig

125
De leden van de D66-fractie benadrukken dat een effectief sanctiestelsel staat of valt met de uitvoerbaarheid in de praktijk. Zij verzoeken de regering daarom nadrukkelijk om in te gaan op de concrete uitvoeringsrealiteit, en waar nodig aanvullende waarborgen of ondersteuning te bieden.

De regering deelt het standpunt van de D66-fractie dat een effectief sanctiestelsel staat of valt met de uitvoerbaarheid in de praktijk. Bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn de betrokken uitvoeringsorganisaties dan ook vanaf het eerste begin betrokken geweest. De vanuit de uitvoeringsrealiteit ontvangen inbreng heeft er voor een belangrijk deel aan bijgedragen dat de regering een wetsvoorstel aan uw Kamer heeft aangeboden waarvan ze kan zeggen dat het uitvoerbaar is. Voor de precieze resultaten van de verrichtte uitvoeringstoetsen en de wijze waarop daar opvolging aan is gegeven, verwijst de regering naar de tabel in de memorie van toelichting.[67] Voorts is er mede naar aanleiding van het rapport van de Nationaal Coördinator Sanctiehandhaving en Sanctienaleving een nauwere Rijksbrede samenwerking opgebouwd waarin alle organisaties met een rol in sanctienaleving bijdragen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. In dat verband is vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken ook het aanbod gedaan om al naar gelang de behoefte ondersteuning te bieden bij de implementatie van dit wetsvoorstel.

126
De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA willen dat sanctiemaatregelen zo min mogelijk beperkingen opleggen aan humanitaire hulpverlening. Helaas hebben hulporganisaties veel last van overcompliance en derisking. Bedrijven en financiële instellingen weigeren nog te vaak hun diensten aan te bieden aan hulporganisaties om het risico te ontlopen dat zij sancties, bijvoorbeeld met betrekking tot gesanctioneerde regio's,

[67] Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3, p. 84 e.v.

overtreden. Kan de regering aangeven op welke manier zij het tegengaan van overcompliance en derisking heeft meegenomen in de voorbereiding van dit wetsvoorstel? Heeft de regering in de voorbereiding van dit wetsvoorstel met humanitaire hulporganisaties gesproken over het tegengaan van overcompliance en derisking? Vormt het wetsvoorstel een risico op nieuwe belemmeringen voor humanitaire hulpverlening? Heeft de regering een analyse gemaakt van het effect dat het wetsvoorstel heeft op humanitaire hulpverlening? Zo ja, kan de regering deze analyse met de Kamer delen?

Sancties zijn zo ontworpen dat humanitaire goederen en diensten worden ontzien. Nederland maakt zich er binnen Europa hard voor dat de negatieve gevolgen van sancties voor humanitaire hulp tegen worden gegaan, door middel van het invoeren en waarborgen van brede humanitaire uitzonderingen in EU-sanctieregimes in lijn met de relevante VN-standaarden. Daarnaast staat het kabinet in nauw contact met hulporganisaties om problemen te signaleren, onder meer door deel te nemen aan de ronde tafels met Ngo's en banken over financiële toegang. Twee recente rapporten van ODI Global over de impact van financiële sancties en exportcontroles noemen de Nederlandse samenwerking tussen overheid, banken en Ngo's in de vorm van de ronde tafel als *best practice* voor het aanpakken van *overcompliance* en *derisking*.

Het wetsvoorstel is tijdens de ronde tafel financiële toegang besproken met de deelnemers uit de financiële en humanitaire sector. Ook hebben zij, net als andere belanghebbenden, de kans gekregen om hun reactie te geven gedurende de internetconsultatie en van die mogelijkheid is ook gebruikgemaakt. Het wetsvoorstel vormt in principe geen belemmering voor humanitaire hulpverlening, omdat het primair een kader vormt voor de nationale uitvoering van internationale sanctiemaatregelen die zoals aangegeven humanitaire uitzonderingen bevatten. Er is om die reden ook geen specifieke analyse gemaakt van de impact op de humanitaire hulpverlening. Het kabinet blijft bovengenoemde ronde tafels met de sector voortzetten om eventuele zorgen te kunnen adresseren.