

Vergaderjaar 2025–2026

36 898

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 december 2025 en het nader rapport d.d. 12 februari 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juli 2025, nr. 2025001668, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 december 2025, nr. W02.25.00209/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2025, no.2025001668, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen (Wet internationale sanctiemaatregelen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel moderniseert het Nederlandse sanctiestelsel in verband met de toename van het gebruik van internationale sanctiemaatregelen en de eisen die in toenemende mate worden gesteld aan de uitvoering en handhaving ervan op nationaal niveau. Het wetsvoorstel vervangt de huidige Sanctiewet 1977. Zo verbetert het wetsvoorstel de mogelijkheden om gegevens uit te wisselen en introduceert het bestuursrechtelijke handhaving van sanctieschendingen. Ook bevat het voorstel bepalingen omtrent de continuïteit en de afwikkeling van ondernemingen.

Met de voorgestelde modernisering van het sanctiestelsel wil de regering gevolg geven aan de grondwettelijke opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Tevens wil de regering

zorgdragen voor een effectieve handhaving en uitvoering van het Unierecht. In het licht van deze constitutionele verplichtingen en de geopolitieke ontwikkelingen, onderschrijft de Afdeling advisering van de Raad van State het belang van het wetsvoorstel en het merendeel van de daarin gemaakte keuzes. Zij vraagt evenwel aandacht voor enkele aspecten van het wetsvoorstel.

De Afdeling maakt eerst en vooral opmerkingen over de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken om een bewindvoerder aan te wijzen bij een onderneming wanneer een sanctiemaatregel nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering van die onderneming met zich brengt en daarmee ernstige schade voor de Nederlandse samenleving kan ontstaan. De Afdeling heeft twijfels bij de effectiviteit van de aanwijzingsbevoegdheid, mede in het licht van de vormgeving van deze bevoegdheid, de (internationale) handelspraktijk, het bestaan van concernverhoudingen en de mogelijkheid dat een aanwijzing internationale repercussies heeft. Daarom adviseert zij het wetsvoorstel op dit onderdeel nader te bezien. In het bijzonder adviseert de Afdeling daarbij de mogelijkheden die het burgerlijk recht thans al biedt in het kader van de enquêteprocedure te betrekken en het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling maakt tevens opmerkingen over de verstrekking en verwerking van gegevens door instanties die betrokken zijn bij het toezicht op de naleving of de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen. De Afdeling heeft met het oog op de snelheid die met de invoering van sancties kan zijn geboden begrip voor de generieke grondslag die voor de verstrekking van persoonsgegevens in het wetsvoorstel is opgenomen, maar adviseert om in het licht van artikel 10 van de Grondwet in het voorstel te regelen dat als in een concreet geval van deze algemene bevoegdheid gebruik wordt gemaakt alsnog zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel wordt ingediend om de betreffende grondslag specifiek in de wet te verankeren.

De Afdeling maakt een vergelijkbare opmerking wat betreft de in het voorstel geboden grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) of ministeriële regeling ook andere dan in de wet genoemde bestuursorganen aan te wijzen die zullen beschikken over een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium. De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel op te nemen dat na aanwijzing van bestuursorganen bij amvb of ministeriële regeling zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel wordt ingediend om de bevoegde bestuursorganen alsnog in de wet vast te leggen.

Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de consequenties die het niet overnemen van artikel 4 van de Sanctiewet 1977 heeft voor de rechtsbescherming die openstaat tegen intrekking van een verblijfsvergunning als gevolg van internationale sanctiemaatregelen. Zij adviseert hier in de toelichting op in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

In verband met deze opmerkingen ligt aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting zeer in de rede.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

a. Achtergrond

Het afgelopen decennium zijn internationale sanctiemaatregelen van de Verenigde Naties (hierna: VN) en de Europese Unie (hierna: EU) steeds omvangrijker en complexer geworden. Dat geldt in het bijzonder voor de

inmiddels 19 sanctiepakketten die in EU-verband zijn vastgesteld naar aanleiding van de Russische invasie in Oekraïne. Deze sanctiemaatregelen stellen in toenemende mate eisen aan de uitvoering en handhaving ervan op nationaal niveau.¹ Tegen die achtergrond adviseerde de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving om het Nederlandse sanctiestelsel te versterken en ervoor te zorgen dat wet- en regelgeving daarmee gelijke tred houdt.²

De Sanctiewet 1977 is de schakel tussen internationale sanctiemaatregelen enerzijds en nationale uitvoering anderzijds. Deze wet is echter op een flink aantal punten verouderd, zo stelt de toelichting. De belangrijkste problemen betreffen ontbrekende of ontoereikende grondslagen om gegevens uit te wisselen, het ontbreken van de mogelijkheid om sanctieschendingen bestuursrechtelijk te handhaven, een niet-toereikend systeem voor beheer en bewind, en de behoefte van marktpartijen aan inzicht in mogelijke relaties met gesanctioneerde personen en entiteiten. Ook kennen sanctiemaatregelen verschillende meldingsplichten en meldingspunten, hetgeen volgens de toelichting tot een gefragmenteerd systeem leidt. Omdat het adresseren van deze aandachtspunten een omvangrijke wijziging van de Sanctiewet 1977 zou vergen, ligt het volgens de regering in de rede om een nieuwe wet vast te stellen.³

b. Inhoud van het wetsvoorstel

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond laat het wetsvoorstel de Sanctiewet 1977 grotendeels vervallen en laat het daarvoor een geheel nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen in de plaats treden. Daarbij moet worden aangetekend dat Afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 nog tijdelijk in licht aangepaste vorm van kracht zal blijven.⁴

Het wetsvoorstel strekt er onder meer toe de grondslagen om regels te stellen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen te moderniseren. Ook worden, in aanvulling op het strafrecht, mogelijkheden voor de bestuursrechtelijke handhaving van schendingen van sanctiemaatregelen geïntroduceerd. Verder wordt er een bijzondere handhavingsbevoegdheid bij ernstige niet-naleving of ontduiking van sanctiemaatregelen geïntroduceerd. Het wetsvoorstel bevat ook bepalingen omtrent de continuïteit en de afwikkeling van ondernemingen. Er wordt tevens voorzien in een grondslag om in verschillende openbare registers een koppeling te maken met sancties en de mogelijkheden die bevoegde autoriteiten, zoals toezichthouders en handhavingsinstanties, hebben om gegevens uit te wisselen worden verbeterd. Tot slot wordt er een centraal meldpunt voor sancties ingericht en wordt het toezicht op de bedrijfsvoering aangepast en uitgebreid naar juridische beroepsgroepen.

2. Algemene gezichtspunten

De toelichting plaatst het wetsvoorstel terecht in een breder constitutioneel perspectief.⁵ Artikel 90 van de Grondwet geeft de regering de opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Deze opdracht plaatst het Nederlandse constitutionele bestel in de bredere context van internationale vrede en veiligheid. Daarnaast

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 «Aanleiding en probleemstelling».

² Zie het Rapport van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 36 045, nr. 72.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 «Aanleiding en probleemstelling».

⁴ Dit betreft de onderdelen die zien op het sanctiewettoezicht op de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 «Doelstelling».

heeft de regering de verplichting om – mede op grond van het beginsel van Unietrouw⁶ – het nuttig effect van EU-regelgeving te verzekeren en zorg te dragen voor een effectieve handhaving en uitvoering van het Unierecht.⁷

Deze grondwettelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen impliceren dat sanctiemaatregelen worden nageleefd, dat het toezicht op de naleving effectief is en dat schendingen effectief worden gehandhaafd. Met de voorgestelde modernisering van het sanctiestelsel wil de regering daaraan gevolg geven.⁸ Daarvoor is te meer aanleiding nu als gevolg van de geopolitieke ontwikkelingen het sanctie-instrument in de huidige tijd veelvuldiger en indringender dan voorheen wordt gebruikt.

In het licht van het voorgaande onderschrijft de Afdeling het belang van het wetsvoorstel. Zij vraagt evenwel, mede in het licht van de gewenste effectiviteit, aandacht voor enkele aspecten van het wetsvoorstel. De Afdeling maakt vooral opmerkingen over de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken om een bewindvoerder aan te wijzen bij een onderneming wanneer een sanctiemaatregel nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit of continuïteit van die onderneming met zich brengt en daarmee ernstige schade voor de Nederlandse samenleving kan ontstaan (punt 3). Vervolgens maakt zij enkele opmerkingen over de wettelijke grondslagen voor gegevensverstrekking en -verwerking (punt 4) en over het aanwijzen van bestuursorganen met handhavende bevoegdheden (punt 5). Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de consequenties van het wetsvoorstel voor rechtsbescherming tegen intrekking van een verblijfsvergunning (punt 6).

3. Bevoegdheid tot aanwijzing bewindvoerder

a. Beschrijving van het voorstel

Het wetsvoorstel introduceert een bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken om ambtshalve een bewindvoerder aan te wijzen bij een in Nederland of op de BES gevestigde onderneming waarop een verplichting van toepassing is uit hoofde van een sanctiemaatregel.⁹ De bevoegdheid kan worden uitgeoefend als door de toepassing van een sanctiemaatregel «de financiële stabiliteit of continuïteit van de onderneming» in gevaar is en daarmee «ernstige negatieve maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten voor de Nederlandse samenleving» kunnen ontstaan.

De bewindvoerder kan opdrachten verstrekken om «de naleving van de verplichtingen uit hoofde van de opgelegde sancties te verzekeren en de financiële stabiliteit, de continuïteit, of de zorgvuldige afwikkeling van de activiteiten van de onderneming te waarborgen».¹⁰ Het wetsvoorstel regelt niet specifiek welke opdrachten de bewindvoerder aan een onderneming kan verstrekken. De onderneming heeft geen instemming nodig van de aandeelhouders voor het opvolgen van de opdrachten en eventuele statutaire bepalingen of andere regelingen tussen de onderneming en haar aandeelhouders (bijvoorbeeld inzake besluitvorming in aandeelhoudersvergaderingen) zijn niet van toepassing. De bewindvoerder vervangt niet het bestuur van de onderneming. Bestuurders,

⁶ Zie artikel 4, derde lid, en artikel 24, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁷ Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 «Doelstelling».

⁹ Voorgesteld artikel 5.3.

¹⁰ In het voorstel wordt een «opdracht» gedefinieerd als een verplichting tot het verrichten of zich onthouden van feitelijke handelingen of rechtshandelingen.

commissarissen, en personen die feitelijk leidinggeven en andere werknemers binnen de onderneming, zijn verplicht de bewindvoerder «alle benodigde informatie te verstrekken, opdrachten op te volgen en alle medewerking te verlenen.»¹¹ Rechtshandelingen in strijd met de opdracht van de bewindvoerder zijn vernietigbaar.

Tegen een opdracht van een aangewezen persoon kan administratief beroep worden ingesteld bij de Minister van Economische Zaken. Onverminderd de aansprakelijkheid van de Staat, is een bewindvoerder niet aansprakelijk voor schade ten gevolge van door hem verstrekte opdrachten. Het besluit tot aanwijzing van een bewindvoerder en de intrekking daarvan worden bekendgemaakt in de Staatscourant.

Naast de bevoegdheid tot ambtshalve aanwijzing kan het bestuur of de raad van commissarissen ook een verzoek doen tot aanwijzing van een bewindvoerder.¹² Bij de aanwijzing op verzoek staat niet het algemeen belang voorop, maar het (deel)belang van de onderneming. Daarom komen de kosten die samenhangen met de aanwijzing ten laste van de betrokken onderneming.

Ten slotte regelt het wetsvoorstel de verhouding met betrekking tot het financieel toezicht. De Minister van Economische Zaken kan zijn bevoegdheden ten aanzien van financiële ondernemingen alleen uitoefenen in overeenstemming met de relevante toezichthouder en wijkt terug indien de toezichthouder zelf een curator of bewindvoerder aanstelt.¹³

Ter motivering van het voorstel wijst de toelichting erop dat in Nederland gevestigde ondernemingen (indirect) kunnen worden geraakt door internationale sancties, bijvoorbeeld omdat de onderneming voor meer dan 50% in handen is van een gesanctioneerde buitenlandse (rechts-)persoon van wie de tegoeden bevroren zijn, of omdat de onderneming een volle dochter is van een gesanctioneerde moedermaatschappij. Hierdoor kan de onderneming in een economisch isolement raken, wat kan leiden tot haar ondergang, en, in bepaalde gevallen, tot ernstige maatschappelijke gevolgen.

Volgens de regering kunnen deze gevolgen onvoldoende worden opgevangen met het bestaande recht. In EU-sanctieverordeningen zijn ontheffingsmogelijkheden opgenomen, maar deze zijn met name gericht op de bescherming van transacties met derden en niet op continuering van de onderneming. De mogelijkheden die een onderneming zelf heeft om de band met de gesanctioneerde (rechts)persoon door te snijden, zijn afhankelijk van de instemming van de gesanctioneerde persoon of partner. Die zal daar volgens de regering niet altijd toe bereid of in staat zijn. Het komt voor dat het bestuur dat een dergelijk voorstel overweegt, wordt ontslagen, zelfs in die gevallen waarin uitoefening van de stemrechten door de gesanctioneerde aandeelhouder verboden is krachtens de EU-sanctieverordeningen. Verder kan onder omstandigheden gebruik worden gemaakt van sectorale wettelijke bevoegdheden om bij de onderneming in te grijpen. Deze bevoegdheden zijn echter niet toegespitst op het omgaan met de effecten van sanctiemaatregelen en gericht op een (nauw) afgebakende groep vitale aanbieders, dus, zo stelt de regering, niet breed inzetbaar.

¹¹ Voorgesteld artikel 5.4.

¹² Voorgesteld artikel 5.5 en 5.6.

¹³ Voorgesteld artikel 5.7.

Dit alles brengt de regering tot de conclusie dat de Minister van Economische Zaken maatregelen moet kunnen nemen om de effectiviteit van de internationale sanctiemaatregel veilig te stellen. Tegelijkertijd beoogt de regering dat daarmee de negatieve maatschappelijke effecten worden geminimaliseerd door de continuïteit van de betrokken onderneming te waarborgen of de beëindiging en afwikkeling van de onderneming zorgvuldig te laten plaatsvinden. Een middel daarvoor is volgens de opvatting van de regering het ambtshalve aanwijzen van een bewindvoerder. De bewindvoerder kan ingevolge het wetsvoorstel via gerichte opdrachten ingrijpen als er (rechts)handelingen worden verricht die kunnen leiden tot negatieve maatschappelijke effecten, het bestuur opdragen om de eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen aan te passen, of om tot herstructurering of tot een ordentelijke afwikkeling van de onderneming over te gaan.

Met deze keuze en de wijze waarop deze bevoegdheid is vormgegeven, geeft de regering bovendien opvolging aan de aanbevelingen van de Europese Commissie over het implementeren van zogeheten firewalls, aldus de toelichting.¹⁴

b. Effectiviteit (ambtshalve) aanwijzingsbevoegdheid

De Afdeling onderkent dat er behoefte kan zijn aan een vorm van overheidsingrijpen bij ondernemingen die worden meegetrokken in sancties tegen een gesanctioneerde partij, indien die partij zijn positie niet wil prijsgeven en deze weigering het publieke belang ernstig kan schaden. Het is op zichzelf juist dat het bestaande ontheffingssysteem een ander doel heeft en nauwelijks mogelijkheden biedt om onwenselijke gevolgen voor Nederlandse ondernemingen die worden geraakt door EU-sancties te voorkomen of beperken. Dit neemt niet weg dat er serieuze kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de effectiviteit en de evenredigheid van het voorgestelde instrument.

Uit de toelichting blijkt dat de regering wat betreft de bevoegdheid tot het aanwijzen van een bewindvoerder inspiratie heeft opgedaan bij de bestaande wetgeving in het financiële recht en het energierecht. De gedachte om daarbij aan te sluiten is op zichzelf begrijpelijk. De regering doet daarbij echter geen recht aan de specifieke kenmerken van die wetgeving en de aanmerkelijke verschillen als het gaat om de achtergrond, bedoeling en inhoud van de onderscheidene regelingen.

In de eerste plaats gaat de toelichting er aan voorbij dat de sectorale bevoegdheden betrekking hebben op een nauw afgebakende groep ondernemingen, waarvan de activiteiten in sterke mate publiekrechtelijk zijn gereguleerd. Bovendien staan deze ondernemingen voortdurend onder toezicht, waardoor ernstige problemen kunnen worden voorkomen of ten minste tijdig bij de toezichthouder in beeld zijn. Daarvoor beschikt de toezichthouder op grond van de geldende wetgeving over een groot aantal qua zwaarte oplopende bevoegdheden.

Het aanwijzen van een (bijzondere) bewindvoerder is een uiterste middel, dat pas wordt ingezet als andere, meer gerichte maatregelen (zoals een stille curator) niet meer volstaan.¹⁵ Deze aanwijzingsbevoegdheid is dan ook niet bedoeld om de onderneming te redden, maar om in samenspraak met de sector door een doorstart, overname of gecontroleerde afwik-

¹⁴ Van een formele aanbeveling in de zin van artikel 288, lid 2, VWEU is overigens geen sprake. De Commissie attendeert slechts op de mogelijkheid voor ondernemingen om een *firewall* in te stellen en moedigt de onderlinge erkenning van *firewall*-beslissingen tussen lidstaten aan.

¹⁵ Artikel 1:76a van de Wet op het financieel toezicht.

keling, de levering van energie te waarborgen of bijvoorbeeld te voorkomen dat een falende bank andere financiële instellingen mee omver trekt.

Het voorliggende voorstel heeft daarentegen betrekking op alle in Nederland gevestigde ondernemingen, en daarmee voor het overgrote deel op ondernemingen waarvoor geen sectorspecifieke regels gelden en evenmin specifiek toezicht geldt. Dat betekent dat een aanwijzing voor een onderneming zoals nu voorgesteld betrekkelijk onverwacht kan komen, mede gezien het snel evoluerende karakter van het sanctie-instrument. In het voorstel is het ambtshalve aanwijzen van een bewindvoerder bovendien geen uiterst, maar het enige middel. Het is daarom voor de Afdeling de vraag of het inzetten van een dergelijk middel geschikt is om het bedrijf heelhuids in rustiger vaarwater te brengen, en waarom niet, anders dan bijvoorbeeld in de financiële sector, is gekozen voor een aantal qua zwaarte oplopende, proportionele maatregelen.¹⁶ Op die manier zou escalatie kunnen worden voorkomen en blijft het bestuur aan zet.

Een tweede verschil is dat in de bestaande sectorwetgeving is geregeld dat in het uiterste geval dat een bewindvoerder wordt aangesteld, de bestuurder of het bestuur door de bewindvoerder kan worden vervangen.¹⁷ Volgens het voorstel daarentegen wordt een bewindvoerder naast het bestuur gezet en geeft de bewindvoerder aan het bestuur opdrachten, die in het wetsvoorstel niet nader zijn geconcretiseerd. Daarmee is de bewindvoerder een verlengde arm van de Minister, maar niet bevoegd om binnen de onderneming effectief besluiten te nemen. De vraag is of de bewindvoerder hierdoor niet in een onmogelijke positie komt, te meer omdat de directe aanleiding voor de aanwijzing is dat het bestuur van de rechtspersoon in de omstandigheden die zich voordoen geen maatregelen wil of kan nemen.

Het voorstel geeft de bewindvoerder feitelijk geen andere mogelijkheid dan vernietiging vragen van rechtshandelingen die in strijd met zijn opdracht zijn verricht. In een situatie waarin de verhoudingen al op scherp staan en handelen geboden is, lijkt dat weinig effectief. Denkbaar is dat het beoogde resultaat sneller of beter kan worden bereikt als besluiten van het bestuur of de aandeelhouders voorafgaande goedkeuring behoeven of indien de bewindvoerder (een deel van) de taken van het bestuur (tijdelijk) overneemt. Een voorbeeld biedt de meer uitvoerige regeling ten aanzien van de curator en de bijzondere bewindvoerder op grond van artikel 1:76 respectievelijk 1:76a en 1:76aa van de Wet op de financieel toezicht, en de in het wetsvoorstel opgenomen regeling bij ontduiking of ondermijning (artikel 7.1.7).

Een derde verschilpunt is dat, anders dan bij de bestaande sectorwetgeving, het wetsvoorstel met name betrekking heeft op ondernemingen die gegrondvest zijn en handelen op basis van overeenkomsten. Gebruikelijk bij de financiering van een onderneming en in zakelijke contracten is dat bij veranderingen in de eigendom en zeggenschap of het beëindigen van een dienstverband een ontbindende clausule in werking treedt of rechten worden geactiveerd. De (enkele) aanwijzing van een bewindvoerder kan er in deze gevallen toe leiden dat de financiering van een onderneming in direct gevaar komt.

Indien een onderneming onderdeel is van een concern kan een aanwijzing van de bewindvoerder tot onzekerheid leiden in de verhoudingen van de dochter tot de moedermaatschappij. Een afsplitsing van het concern zou

¹⁶ Zie artikel 3:111a van de Wet op het financieel toezicht.

¹⁷ Artikel 1:76aa van de Wet op het financieel toezicht.

ertoe kunnen leiden dat het commerciële deel van een concern los komt te staan van de werkmaatschappij, waardoor de onderneming economisch gezien niet meer levensvatbaar is.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat het in de gevallen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft niet primair gaat om een falende onderneming of om een conflict binnen de onderneming zelf, maar in essentie om een conflict tussen staten. Daarvoor bestaan geen gemakkelijke oplossingen. Met het ingrijpen in een onderneming kunnen bovendien de belangen van nog weer andere landen gemoeid zijn indien de onderneming internationaal gezien een sleutelpositie inneemt. Dit spanningsveld maakt dat ingrijpen door de Minister van Economische Zaken in de bedrijfsvoering van ondernemingen met veel onzekerheden en gevoeligheden is omgeven. In voorkomende gevallen zal in het belang van de internationale betrekkingen afstemming met andere landen nodig zijn. In de toelichting wordt aan dit aspect geen aandacht besteed.

Samenvattend is het de vraag of een instrument dat in de bestaande sectorwetgeving door toezichthouders alleen als uiterste middel wordt gebruikt om de afwikkeling van zeer specifieke ondernemingen gecontroleerd te laten verlopen, ook in de context van het onderhavige wetsvoorstel een effectief middel is om het voortbestaan van ondernemingen die te maken hebben met internationale sancties, te waarborgen. Uit het bovenstaande volgt dat dat, mede gelet op de vormgeving van deze bevoegdheid, de (internationale) handelspraktijk, het bestaan van concernverhoudingen en de mogelijkheid dat een aanwijzing internationale repercussies heeft, moet worden betwijfeld.

Naar aanleiding van de vragen van de Afdeling over de te verwachten effectiviteit van de bewindvoerder, is Nederland in contact getreden met andere EU-lidstaten die soortgelijke bevoegdheden hebben in hun sanctiewetgeving. Door de aard van de zaak – dergelijke bevoegdheden worden zelden ingezet – is er onvoldoende casuïstiek om generieke uitspraken te kunnen doen over hun effectiviteit in het algemeen. Dat zal bovendien ook casusafhankelijk zijn. Niettemin biedt de casuïstiek uit landen waar dergelijke bevoegdheden al langer in sanctiewetgeving bestaan voldoende aanleiding voor de conclusie dat deze wel degelijk effectief kunnen zijn, ook in concernverhoudingen.

Voor de goede orde zij daarbij nog opgemerkt dat deze wetgeving in andere lidstaten een ruim toepassingsbereik kent, en niet beperkt is tot aspecten van het financiële recht en het energierecht. De met het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden zijn ook niet louter aan deze twee rechtsgebieden ontleend, maar vonden ook inspiratie in de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames, die ook een ruim toepassingsbereik heeft.

In ieder geval Polen, Litouwen, Roemenië en Malta hebben bevoegdheden in hun sanctiewetgeving om bij ondernemingen bewindvoerders of soortgelijke functionarissen aan te stellen. De inzetcriteria die daar in de regel voor gelden komen sterk overeen met wat de regering in dit wetsvoorstel voorstelt: er moet sprake zijn van negatieve maatschappelijke effecten en tegelijkertijd moet sanctienaleving geborgd blijven. 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.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹ Deze bevoegdheden zijn niet beperkt tot ondernemingen waarvoor sectorspecifieke regels gelden of die onder specifiek toezicht staan.

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. De concernverhoudingen vormden daarvoor ook geen belemmering. In het Litouwse stadje Kėdainiai zit de fosfaatproducent AB Lifosa. AB Lifosa is een dochteronderneming van EuroChem Group AG met hoofdkantoor in het Zwitserse Zug. In maart 2022 stelde de EU sancties in tegen de Russische zakenman Andrey Melnichenko, oprichter en op dat moment bestuurslid van EuroChem Group AG.²² De fabriek in Kėdainiai was daarop feitelijk inactief sinds april 2022, gelet op de affiliatie met Melnichenko.²³ EuroChem kondigde in juli 2023 aan de fabriek tijdelijk stil te zullen leggen. Volgens EuroChem hadden de sancties namelijk tot gevolg dat een normale en winstgevendende bedrijfsvoering voor Lifosa niet langer mogelijk was.²⁴ Het probleem zat in het bijzonder in de belemmering van de toelevering van grondstoffen, aldus EuroChem.²⁵ Lifosa verschaftte werk aan ongeveer 15% van de beroepsbevolking in de regio en de fabriek zorgde ook voor de lokale warmtevoorziening. Op grond van de Litouwse sanctiewetgeving is daarom een tijdelijke bewindvoerder aangesteld om negatieve maatschappelijk effecten te voorkomen.²⁶ Dit resulteerde in de tijdelijke verwijdering – voor de periode waarin AB Lifosa onderworpen zal zijn aan de door de tijdelijk bewindvoerder ingestelde *firewall* – van de aantekening in het openbare register op 1 juli 2024, die eerder aangaf dat

¹⁸ Artikel 6a, eerste lid, van de *USTAWA z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*.

¹⁹ Artikel 24, tweede lid, van de *Ordonanță de Urgență nr. 202 din 4 decembrie 2008 privind puner ea în aplicare a sancțiunilor internaționale*.

²⁰ Artikel 8, eerste lid, van de *Republic of Lithuania Law on International Sanctions (official translation)*. Zie <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/d057a140af4911ecaf79c2120caf5094?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=afe508f3-5178-4918-a1f6-13618c30d091> voor de toelichting (in het Litouws). Daarbij zij opgemerkt dat de Litouwse regering op 22 mei 2024 Resolutie nr. 535 «Over de uitvoering van de Wet op Internationale Sancties» heeft gewijzigd en zo diverse bepalingen met betrekking tot de openbaarmaking van de rechtspersoonlijkheid van de aangestelde tijdelijke beheerder heeft verduidelijkt (<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/223efdd0181811ef8e4be9fad87afa597?fwid=2571intav>).

²¹ Artikel 34 van de *Maltese National Interest (Enabling Powers) Act 2025*.

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:080:FULL&from=EN>.

²³ <https://www.fertilizerdaily.com/20240731-lifosa-cleared-from-eu-sanctions-list-with-the-appointment-of-temporary-administrator/>.

²⁴ <https://www.eurochemgroup.com/media-announcements/eurochem-announces-plans-to-mothball-european-fertilizer-plant-in-lifosa-lithuania/>.

²⁵ https://www.eurochemgroup.com/wp-content/uploads/2024/06/eurochem_annual-review_2023.pdf, p. 27.

²⁶ Zie voor de details: <https://finmin.lrv.lt/lt/naujienos/paskirtas-laikinasis-lifosos-administratorius/>, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/0ba82e90f8af11ed9978886e85107ab2> en <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/dc63a834318711f08fdabd4950271e2c>.

AB Lifosa onderworpen was aan EU-sancties.²⁷ In de zomer van 2024 kon de productie in Lifosa opnieuw worden opgestart.²⁸ Waar Lifosa in 2023 een nettoverlies leed van € 53 miljoen, maakte het bedrijf in 2024 een nettowinst van € 25 miljoen.²⁹ 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.
- Een tijdelijke 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. Bovendien kan dit ook in andere sectoren dan alleen die sectoren die al onder een bepaalde vorm van toezicht staan.
- 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 voorts toont, 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.

De Afdeling wijst erop dat in de bestaande sectorwetgeving de mogelijkheid bestaat om het bestuur van een onderneming te vervangen en uit de zorg dat de mogelijkheid tot vernietiging van rechtshandelingen die in strijd met een opdracht van de bewindvoerder zijn verricht te weinig effectief zal zijn. De regering heeft naar aanleiding van deze opmerkingen het wetsvoorstel aangepast door twee leden toe te voegen aan artikel 5.3. Op grond van de nieuwe tekst kan de Minister van Economische Zaken bij de aanwijzing van de bewindvoerder bepalen dat de bewindvoerder de rechtspersoon die de onderneming drijft, kan vertegenwoordigen. Ook kan de Minister van Economische Zaken bepalen dat de bewindvoerder het bestuur of de leiding van de onderneming vervangt. Dit zijn verdergaande ingrepen in de structuur en *governance* van de onderneming. Om die reden kiest de regering ervoor te regelen dat de Minister van Economische Zaken dit alleen doet als dat vereist is. Op die manier gaat de ingreep in andere gevallen, waarin het bestuur niet vervangen wordt en de bewindvoerder niet de vertegenwoordigingsbevoegdheid krijgt, niet verder dan nodig.

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 clause in werking treedt of rechten worden geactiveerd (ook wel: *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. 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 *change of control clauses*, maar

²⁷ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/72cc73a0351d11efbdaea558de59136c>.

²⁸ https://www.eurochemgroup.com/wp-content/uploads/2025/04/eurochem_annual_review_2024_eng.pdf, p. 6.

²⁹ https://scoris.lt/en/imone/161110455/finansai_skolos.

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.³⁰ 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.

De Afdeling merkt op dat het in de gevallen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft niet primair zou gaan om een falende onderneming of een conflict binnen de onderneming zelf, maar in essentie om een conflict tussen staten. Hoewel deze lezing van de materie als zodanig niet onbegrijpelijk is, acht de regering het toch van belang op dit punt een nuance aan te brengen. Het is juist dat sanctiemaatregelen als zodanig in het algemeen ingezet worden om een verandering teweeg te brengen in het beleid of de activiteit van een betrokken land, een deel van het land, of de regering van het land. Een interstatelijk conflict ligt daar in voorkomende gevallen ook zeker aan ten grondslag en in zijn algemeenheid hebben sancties als instrument van buitenlandbeleid vaak een interstatelijk aspect. Daarmee is echter niet gezegd dat met de uitvoering van sancties binnen Nederland of ten aanzien van Nederlandse ondernemingen altijd grote geopolitieke belangen zijn gemoeid. De introductie van de figuur van de bewindvoerder maakt dat niet anders. Er zijn gevallen denkbaar waarin het ingrijpen bij een onderneming, al dan niet door middel van een bewindvoerder, ex ante of ex durante afstemming met andere landen vereist. Dergelijke afstemming over de handhaving vindt nu ook al plaats tussen EU-lidstaten en in voorkomend geval ook met andere landen. Eventuele afstemming over de bewindvoerder kan via dezelfde kanalen plaatsvinden. Tot slot is van belang dat de Minister van Economische Zaken 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 beslissen in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken.

c. De betekenis van de enquêteprocedure

Afgezien van de vragen over de effectiviteit van de aanwijzingsbevoegdheid acht de Afdeling het een gemis dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de mogelijkheid om door middel van een enquêteprocedure via door de Ondernemingskamer te treffen onmiddellijke voorzieningen in (het beleid van) die rechtspersoon in te grijpen.

Het enquêterecht biedt aan bepaalde belanghebbenden bij een rechtspersoon, zoals aandeelhouders, certificaathouders, vakbonden, bestuurders of commissarissen de mogelijkheid om op bevel van de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam het beleid en de gang van zaken van die rechtspersoon te laten onderzoeken. Van belang is dat ook de advocaat-generaal bij het ressortsparket een verzoek kan indienen op grond van redenen van openbaar belang, indien de continuïteit van het bedrijf en daarmee de werkgelegenheid in ernstig gevaar wordt gebracht.³¹

Van «redenen van openbaar belang» kan ook sprake zijn wanneer de onderneming van grote betekenis is voor de nationale economie of wanneer twijfels aan een juist beleid bij een bepaalde onderneming het

³⁰ Dit nog daargelaten de mogelijkheid van clausules gerelateerd aan de sanctiestatus van de onderneming.

³¹ Artikel 345, lid 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

gehele bedrijfsleven of een bepaalde sector daarvan in publiek diskrediet (dreigen) te brengen. Indien derhalve een bestuur nalaat om maatregelen te treffen die niet alleen het bedrijf schaden, maar ook de economie of de samenleving als geheel ernstig benadelen, kan een verzoek van de advocaat-generaal bij het ressortsparket aan de Ondernemingskamer een opening bieden.

De Ondernemingskamer kan het verzoek alleen toewijzen wanneer blijkt van gegronde redenen om aan een juist beleid te twijfelen (artikel 2:350, eerste lid, BW). De verzoekers dienen voldoende aannemelijk te maken dat er gegronde redenen zijn om het verzoek toe te wijzen. «Gegronde redenen» is een open norm en heeft niet alleen betrekking op een impasse in de besluitvorming in het bestuur of de algemene vergadering, maar bijvoorbeeld ook op het niet nakomen van toezeggingen van een bestuurder of aandeelhouder aan de regering om door middel van aanpassing van de governance de nadelige gevolgen van een internationale sanctie te ontgaan.³²

Een belangrijk element van de enquêteprocedure is dat beschikkingen waarin (onmiddellijke) voorzieningen worden getroffen uitvoerbaar bij voorraad kunnen worden verklaard. Dit betekent dat de Ondernemingskamer vanaf het eerste moment in de procedure beslissingen kan nemen, die direct moeten worden uitgevoerd. De onmiddellijke voorzieningen mogen geen definitief karakter hebben, zoals het ontslag van een bestuurder, maar kunnen wel inbreuk maken op de geldende rechtsverhoudingen, feitelijk onomkeerbare gevolgen hebben en afwijken van regels van dwingend recht.³³ Voorbeelden zijn schorsing van bestuurders of commissarissen, benoeming van bestuurders of commissarissen, schorsing van het stemrecht op aandelen, en verboden om besluiten of rechtshandelingen te verrichten.

Een bijkomend voordeel van deze procedure is de snelheid waarmee enquêteverzoeken (kunnen) worden behandeld. Volgens het daarvoor geldende procesreglement worden spoedverzoeken die op maandag zijn ingediend zo mogelijk zelfs de eerstvolgende donderdag mondeling behandeld, terwijl op zeer korte termijn na de mondelinge behandeling onmiddellijke voorzieningen kunnen worden verkregen. Maar het kan nog sneller. Een voorbeeld is de recente procedure inzake Nexperia. In deze zaak heeft de Ondernemingskamer binnen vier uur nadat het verzoekschrift was ontvangen, gelet op de spoedeisendheid en de bijzondere aard van het verzoek, onmiddellijk op een deel van de verzochte voorzieningen beslist, dus voorafgaand aan de later die week te houden mondelinge behandeling.³⁴

Al met al biedt het enquêterecht veel mogelijkheden om bestuurders die het belang van de onderneming veronachtzamen tot de orde te roepen. Dat geldt ook als het algemeen belang in bredere zin in het geding is. Het is daarom van belang de betekenis van deze procedure in de overwegingen te betrekken. In dat kader zou eventueel kunnen worden overwogen de Minister van Economische Zaken een directe ingang tot deze procedure te geven.

De Afdeling stelt vast dat de toelichting geen aandacht besteedde aan de mogelijkheid om door middel van een enquêteprocedure via door de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam (hierna: OK) te

³² Zie Hof Amsterdam, 13 oktober 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2742 (*Nexperia*).

³³ Zie onder meer HR 19 oktober 2001, JOR 2002/5, r.o. 3.6 (*Skygate*), m.nt. Van den Ingh en HR 14 september 2007, JOR 2007/238, r.o. 4.2 (*Versatel*), m.nt. Bartman (JOR 2007/239).

³⁴ Ondernemingskamer Hof Amsterdam, 1 oktober 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2738.

treffen onmiddellijke voorzieningen in (het beleid van) die rechtspersoon in te grijpen. De regering deelt het oordeel van de Afdeling dat een uitgebreidere toelichting op de verhouding tussen de twee instrumenten inderdaad op zijn plaats is. De toelichting is derhalve uitgebreid op dit punt.

In overeenstemming met de door de Commissie vennootschapsrecht gemaakte opmerkingen was de verhouding van de bewindvoerder tot het enquêterecht al toegelicht, zij het bij nader inzien inderdaad summier. Naar aanleiding van die opmerkingen was toegelicht dat de figuur van de bewindvoerder zich goed verhoudt tot de taken en bevoegdheden van de door de OK benoemde onderzoekers en de tijdelijke bestuurder(s) of commissaris(sen) die wegens wanbeleid worden aangesteld.³⁵ Artikel 5.7, derde lid, van het wetsvoorstel was ook al aangepast om dit buiten alle twijfel te stellen.

Een toelichting over welke mogelijkheden het enquêterecht eventueel zou bieden ontbrak echter. De regering heeft dit nader gezien en concludeert 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 ressortsparket³⁶ 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. De regering licht dit hieronder toe.

Het gaat bij enquêteprocedures om een door de 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 twijfelen. Indien 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.³⁷ Ook de A-G van het ressortspakket kan om een enquête verzoeken «om redenen van openbaar belang».³⁸ Het enquêterecht is daarmee een van de civiele deelterreinen waar het Openbaar Ministerie als hoeder van het openbaar belang bevoegdheden heeft.

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.³⁹ De OK kan eveneens bevelen tot voorlopige tenuitvoerlegging van dergelijke voorzieningen.⁴⁰ Voorts 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».⁴¹ Eén van de mogelijke voorzieningen is de tijdelijke aanstelling van een of meer bestuurders of commissarissen.⁴²

³⁵ Artikel 2:351 BW en 2:356, aanhef en onderdeel c BW.

³⁶ Het OM wordt in het hoger beroep vertegenwoordigd door een advocaat-generaal.

³⁷ Artikel 2:345 lid 1 BW.

³⁸ Artikel 2:345 lid 2 BW.

³⁹ Artikel 2:355 lid 1 BW.

⁴⁰ Artikel 2:358 lid 1 BW.

⁴¹ Art. 2:349a lid 2 BW.

⁴² Art. 2:356, aanhef en onder c BW.

De OK kan een enquêteverzoek alleen toewijzen, wanneer blijkt van gegronde redenen om aan een juist beleid of juiste gang van zaken te twijfelen.⁴³ Dit kader geldt onverminderd wanneer het verzoek gedaan is door de A-G om redenen van openbaar belang. In de situatie waarvoor de in het wetsvoorstel voorgestelde 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. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een bedrijf met een Russische aandeelhouder dat tot 2022 zaken deed op een kundige en professionele wijze. Door de inval van Rusland in Oekraïne kan de aandeelhouder, geheel buiten de schuld van (de leiding van) het bedrijf, 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, 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 staat bij de enquêteprocedure de gang van zaken binnen de onderneming centraal, waar het instrument van de bewindvoerder in dit wetsvoorstel bedoeld is om ernstige maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten voor de Nederlandse samenleving te mitigeren. 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 enquête-recht kan daarom niet als alternatief worden gezien voor hetgeen het wetsvoorstel op dit punt beoogt te regelen. De figuur van de bewindvoerder in het wetsvoorstel wordt dus als zodanig gehandhaafd, mede gelet op de hierboven uiteengezette te verwachte effectiviteit van die aanwijzingsbevoegdheid. Daarbij geldt dat het uitbreiden van de toegang tot de enquêteprocedure, bijvoorbeeld door de Minister van Economische Zaken een directe ingang tot de procedure te geven, evenmin een probaat alternatief zou zijn. De bovengenoemde verschillen tussen de enquêteprocedure en de figuur van de bewindvoerder zijn dusdanig wezenlijk, dat de enquêteprocedure hiervoor fundamenteel gewijzigd zou moeten worden. Dit acht de regering niet wenselijk.

d. Overige opmerkingen

De Afdeling maakt tot slot nog opmerkingen over enkele overige aspecten van aanwijzingsbevoegdheid.

Allereerst merkt de Afdeling op dat het besluit tot aanwijzing van een bewindvoerder wordt gepubliceerd in de Staatscourant. De vraag is of het belang van de onderneming en het algemeen belang hiermee gediend zijn. Het feit dat een aanwijzing wordt gegeven kan koersgevoelige informatie zijn of er toe leiden dat leveranciers of ondernemers zich terugtrekken. De Wet op de het financieel toezicht kent om deze reden de figuur van de stille bewindvoerder; de Ondernemingskamer kan een

⁴³ Art. 2:350 lid 1 BW.

verzoek achter gesloten deuren behandelen en iedereen die op enig moment kennis kan krijgen van de procedure verbieden daarover mededelingen te doen.⁴⁴

Een tweede opmerking betreft het voorstel dat een onderneming de Minister van Economische Zaken kan verzoeken om een bewindvoerder aan te wijzen indien de onderneming dermate worstelt met de gevolgen van de sancties dat het de bedrijfsvoering in gevaar brengt, zonder dat het algemeen belang in het geding is. De Afdeling wijst erop dat wanneer het bestuur of de raad van commissarissen, ondanks een impasse in de besluitvorming, bereid is om een aanwijzing te vragen, vermoedelijk ook de weg naar de Ondernemingskamer open ligt. Het is de Afdeling niet duidelijk is wat in deze situatie, waarbij het algemeen belang niet is betrokken, de noodzaak en meerwaarde van een aanwijzing door de Minister is.

Ten slotte maakt de Afdeling een opmerking over de aanwijzing van een bewindvoerder in de financiële sector. Ten aanzien van financiële ondernemingen en trustkantoren voorziet het wetsvoorstel in afstemming tussen de Minister van Economische Zaken en de financieel toezicht-houders voorafgaand en bij de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid. Ook is daarin geregeld dat de aanwijzingsbevoegdheid niet afdoet aan de bevoegdheden van de financieel toezichthouders. Hoewel daarmee een sluitend systeem lijkt te zijn verkregen, is het de vraag of dit werkbaar is en hoe in de praktijk dat wat nu wordt voorgesteld zich tot de bestaande bevoegdheden verhoudt. Vanwege de zeer uitvoerige regeling van het financieel toezicht en het bij uitstek internationale karakter van de financiële sector lijkt een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Economische Zaken geen aantoonbare meerwaarde te hebben en is zij ook moeilijk inpasbaar.

De regering heeft naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de publicatie van de bewindvoerder in de Staatscourant, het wetsvoorstel op dit punt opnieuw tegen het licht gehouden. Zowel het feit dat sancties van toepassing zijn ten aanzien van de onderneming als de benoeming van een bewindvoerder kan koersgevoelige informatie zijn. Voor beide aspecten geldt dat publicatie van de benoeming bewerkstelligt dat alle marktdeelnemers dezelfde informatiepositie krijgen. Dit is in lijn met de uitgangspunten van de Verordening marktmisbruik.⁴⁵ Dit is van belang nu de onderneming zelf haar werknemers, banken en zakenpartners over de benoeming zal willen informeren. Die benoeming is immers gericht op het beëindigen van het economisch isolement van de onderneming: men kan ondanks de sancties weer zaken doen met de onderneming. Indien de Verordening marktmisbruik van toepassing is, dan zal ook de onderneming zelf de benoeming zo snel mogelijk openbaar moeten maken.⁴⁶ Zodoende zal het algemeen belang gediend zijn met publicatie van de benoeming, en de verwachting is niet dat een aanwijzing ertoe zou leiden dat zakenpartners zich terugtrekken.

Voorts vraagt de Afdeling naar de noodzaak en de meerwaarde van de mogelijkheid voor ondernemingen om de Minister van Economische Zaken te verzoeken om een bewindvoerder aan te wijzen, zonder dat het

⁴⁴ Uitgangspunt van de van de Wet op de het financieel toezicht is dat het besluit tot benoeming in eerste instantie alleen aan de financiële onderneming bekend wordt gemaakt. Volledige openbaarmaking vindt plaats, nadat het besluit onherroepelijk is geworden. Hierop zijn enige uitzonderingen, bijvoorbeeld indien openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar kan brengen.

⁴⁵ Verordening 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014

⁴⁶ Artikel 17 van Verordening 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014

algemeen belang in het geding is. Bij nader inzien zijn de noodzaak en de meerwaarde hiervan inderdaad beperkt. Anders dan de Afdeling suggereert, zit dat hem niet zozeer in de mogelijkheden die het enquête-recht op dit punt al zou bieden, maar in het feit dat het een ieder vrij staat een bestuursorgaan te verzoeken om een ambtshalve bevoegdheid in te zetten in een specifiek geval. Ook zonder de figuur van een bewindvoerder op verzoek, zullen bedrijven de Minister van Economische Zaken kunnen verzoeken tot het aanwijzen van een bewindvoerder. Daarbij gelden de criteria voor het aanwijzen van een bewindvoerder in het algemeen belang onverkort. De consequentie van het schrappen van de bewindvoerder op verzoek is dat ondernemingen die door sancties in de problemen komen maar waarbij dat niet leidt tot (serieuze) gevolgen voor het algemeen belang niet geholpen kunnen worden met een *firewall* van overheidswege. Als deze ondernemingen om wat voor reden dan ook niet in staat zijn om zelf een *firewall* in te richten, zullen zij mogelijk ernstige schade ondervinden. Deze consequentie aanvaardt de regering, nu de inzet van bevoegdheden en mankracht van de overheid in deze context bij nader inzien passender is wanneer er publieke belangen op het spel staan. Als dergelijke belangen niet spelen, is overheidsoptreden niet noodzakelijk.

Ten aanzien van de opmerking over de aanwijzing van een bewindvoerder in de financiële sector, merkt de regering het volgende op. De Afdeling constateert dat met de vereiste afstemming tussen de Minister van Economische Zaken en de financieel toezichthouders voorafgaand en bij de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid en het feit dat deze geen afbreuk doen aan de bestaande bevoegdheden in het financieel toezicht, een sluitend systeem lijkt te zijn verkregen. Niettemin vraagt de Afdeling of dit systeem werkbaar is en hoe hetgeen wordt voorgesteld zich in de praktijk tot de bestaande bevoegdheden zal verhouden.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is uitgebreid onderzocht of de voorgestelde bevoegdheid uitvoerbaar zou zijn. Daarvoor zijn de nodige uitvoeringstoetsen verricht. Onder andere de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB) hebben uitvoerbaarheidstoetsen uitgevoerd. De Europese Centrale Bank (ECB) heeft advies uitgebracht over een eerdere versie van het wetsvoorstel. De ECB en DNB hebben zich in hun uitvoeringstoetsen ook uitgesproken over de bevoegdheid tot het aanwijzen van een bewindvoerder.

Eén van de adviespunten van de ECB was om de samenloop tussen het aanstellen van een bewindvoerder bij een onderneming en de mogelijkheid van afwikkelingsmaatregelen beter uit te werken, door in het wetsvoorstel bijvoorbeeld rekening te houden met de rol van de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (*Single Resolution Board* of SRB) binnen de bankenunie. Ook zou overwogen moeten worden dat de verantwoordelijke Minister verplicht wordt de gemeenschappelijke afwikkelingsraad en DNB te informeren. Dit adviespunt is overgenomen door in artikel 5.8 van het wetsvoorstel ook te regelen dat de bewindvoerder aan AFM en DNB alle gegevens en inlichtingen verstrekt die nodig zijn voor de vervulling van hun taken. Dit omvat ook de rol van DNB als macroprudentiële autoriteit. Aan DNB verstrekt de bewindvoerder bovendien alle gegevens en inlichtingen die nodig zijn voor de vervulling van de taken op grond van de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, de verordening herstel en afwikkeling centrale tegenpartijen en de verordening banktoezicht. Op grond van de Wet op het financieel toezicht kan DNB deze gegevens en inlichtingen vervolgens verstrekken aan onder meer de afwikkelingsraad en de ECB in haar hoedanigheid van toezichthoudende autoriteit.

DNB merkte in haar uitvoeringstoets wat dat betreft op dat in de bepalingen over de continuïteit en afwikkeling van ondernemingen alleen de Wet op het financieel toezicht en de Wet toezicht trustkantoren 2018 worden genoemd. DNB adviseerde ook relevante andere wetten, zoals de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling, op te nemen om de reikwijdte te verbreden. Daar is gevolg aan gegeven. Ook suggereerde DNB dat de bevoegdheden van DNB en de Minister van Economische Zaken duidelijker gedefinieerd moeten worden, zodat er overeenstemming is over het uitoefenen van bevoegdheden met betrekking tot onder toezicht staande instellingen. Ook die aanbeveling is overgenomen. DNB concludeerde in haar uitvoeringstoets dat het wetsvoorstel uitvoerbaar zou zijn en voorzag geen complicaties in de handhaving, mits in voorkomend geval de vereiste overeenstemming tussen DNB en de Minister van Economische Zaken wordt bereikt op alle onderdelen van hoofdstuk 5 (waaronder de inzet van het instrument en inhoud van de opdracht). De AFM heeft geen opmerkingen gemaakt over de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken om een bewindvoerder aan te wijzen.

In het licht van de op dit punt positieve resultaten in de uitvoerbaarheids-toetsen van de financieel toezichthouders, kan de regering de vraag van de Afdeling naar de werkbaarheid van het voorgestelde en de verhouding tot de bestaande bevoegdheden positief beantwoorden. Dat geldt ook voor de vraag naar de meerwaarde van dit instrument met betrekking tot de financiële sector.

Die meerwaarde is gelegen in het feit dat in voorkomend geval de bestaande bevoegdheden in het financieel toezicht, bijvoorbeeld inzake het benoemen van een curator of bijzondere bewindvoerder op grond van de artikelen 1:76 en 1:76a Wft, mogelijk niet (onmiddellijk) kunnen worden ingezet in de situatie voorzien in artikel 5.7. In de memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling is voorgelegd is beschreven dat die bevoegdheden slechts in uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden ingezet.

Voor zover hier relevant ziet dit op situaties waarin:

- de betrokken financiële onderneming niet voldoet aan hetgeen ingevolge die wet is bepaald of bij een ontwikkeling die het eigen vermogen, de solvabiliteit of de liquiditeit, onderscheidenlijk de technische voorzieningen, van die financiële onderneming in gevaar kan brengen (artikel 1:76 Wft) of
- sprake is van een aanzienlijk verslechterende financiële toestand, een ernstige overtreding van die wet of een ernstige schending van de statuten van de onderneming (artikel 1:76a Wft).

Waar een financiële onderneming onder sancties komt te vallen zoals bedoeld in artikel 5.7 is denkbaar dat die omstandigheden zich niet (onmiddellijk) voordoen, terwijl ingrijpen op zo kort mogelijke termijn nodig kan zijn. In het wetsvoorstel is onderkend dat inzet van de bestaande bevoegdheden in het financieel toezicht, waar mogelijk en eventueel in een later stadium, effectief kan zijn. Concreet is voorzien dat de Minister van Economische Zaken de aanwijzing van een bewindvoerder intrekt indien DNB of AFM bijvoorbeeld een curator of bewindvoerder aanstelt op grond van de Wet op het financieel toezicht.

Zoals de Afdeling stelt kent de financiële sector een bij uitstek internationaal karakter. Het is dan ook moeilijk voorstelbaar dat een bewindvoerder zou worden aangesteld in een volledig insulaire branche binnen de Nederlandse economie. De blootstelling van bedrijven in een dergelijke branche aan internationale sanctiemaatregelen zal immers nagenoeg nihil zijn. Met betrekking tot de financiële sector, noemt de toelichting het niet bepaald hypothetische voorbeeld van een in Nederland gevestigde bank

die een volle dochtermaatschappij is van een gesanctioneerde financiële instelling. Gevolg van de sancties tegen de (uiteindelijke) eigenaren van die instelling is dat haar tegoeden en economische middelen moeten worden bevroren en dat geen tegoeden en economische middelen nog aan haar beschikbaar mogen worden gesteld, met uitzondering van incidentele ontheffingen. Zo wordt deze instelling vergaand in haar functioneren gehinderd. Dit kan tot gevolg hebben dat reguliere rekeninghouders bij een dergelijke bank geen toegang meer hebben tot hun betaalrekeningen. In zo'n geval kent de met het wetsvoorstel voorgestelde bewindvoerder wel degelijk meerwaarde ten opzichte van het bestaande instrumentarium. Zoals hiervoor nog eens toegelicht is de bevoegdheid tot het aanwijzen van die bewindvoerder afgestemd op de bestaande bevoegdheden in het financieel toezicht en daarmee inpasbaar. Temeer nu in artikel 5.7 van het wetsvoorstel is geregeld dat de maatregelen van de Minister van Economische Zaken niet afdoen aan de bevoegdheden van de toezichthouders.

e. Conclusie

De Afdeling adviseert in het licht van hetgeen hiervoor onder punt b, c en d is opgemerkt het wetsvoorstel nader te bezien. In het bijzonder adviseert de Afdeling daarbij de mogelijkheden die het burgerlijk recht thans al biedt in het kader van de enquêteprocedure (zie punt c) te betrekken en het wetsvoorstel aan te passen.

Het voorstel is indachtig de opmerkingen van de Afdeling nader bezien en naar aanleiding daarvan op de hierboven genoemde punten is aangepast. De belangrijkste wijziging is dat de figuur van de bewindvoerder *op verzoek* inderdaad gemist kon worden en derhalve is geschrapt. Maar de bewindvoerder als zodanig heeft – door het verschil in inzetcriteria – wezenlijke meerwaarde ten opzichte van de mogelijkheden die de enquêteprocedure kunnen bieden. Tenslotte is artikel 5.3 aangepast zodat de Minister van Economische Zaken bij de aanwijzing van de bewindvoerder kan bepalen dat de bewindvoerder de rechtspersoon die de onderneming drijft, kan vertegenwoordigen. Ook kan de Minister van Economische Zaken bepalen dat de bewindvoerder het bestuur of de leiding van de onderneming vervangt.

4. Gegevensverstrekking en -verwerking

a. Generieke grondslag gegevensverstrekking

Het wetsvoorstel bevat diverse grondslagen voor de verwerking en verstrekking van gegevens door instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van het toezicht op de naleving van internationale sanctiemaatregelen. De artikelen 8.2.1 tot en met 8.2.4 bevatten in dat verband specifieke grondslagen. Artikel 8.2.5 bevat daarnaast een generieke grondslag voor het uitwisselen van gegevens tussen niet nader gespecificeerde bestuursorganen, toezichthouders en andere personen of entiteiten die bij of krachtens de wet zijn belast met een taak ter uitvoering van sanctiemaatregelen, onderling en in internationaal verband.

Deze generieke bevoegdheid geldt als er geen toereikende grondslagen zijn opgenomen in Europese sanctieverordeningen en ook de meer specifieke grondslagen in de artikelen 8.2.1 tot en met 8.2.4 niet van toepassing zijn. De generieke bevoegdheid geldt dan voor de toezichthouders en autoriteiten die op dat moment een rol hebben binnen het

regime van de sanctiemaatregelen.⁴⁷ Het tweede lid van artikel 8.2.5 bevat enkele begrenzings en formuleert situaties waarin niet tot gegevensverstrekking wordt overgegaan.

De Afdeling begrijpt de behoefte aan een dergelijke generieke grondslag; op voorhand staat immers niet vast wat toekomstige internationale sanctiemaatregelen precies zullen inhouden, terwijl deze maatregelen als ze eenmaal zijn aangenomen, doorgaans op zeer korte termijn geïmplementeerd moeten worden in de nationale rechtsorde. Zij merkt evenwel op dat toezichthouders en autoriteiten bij de verstrekking van persoonsgegevens inbreuk kunnen maken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Mede gelet op de eisen die artikel 10 van de Grondwet in dat verband stelt mag daarom worden verwacht dat, in lijn met de grondslagen die artikel 8.2.1 tot en met 8.2.4 van het wetsvoorstel reeds biedt, zo spoedig mogelijk een specifieke grondslag wordt gecreëerd zodat de betreffende bevoegdheid tot gegevensverstrekking uiteindelijk op het niveau van de formele wet wordt geregeld.

De Afdeling adviseert in het voorliggende 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 wordt ingediend waarin de grondslag voor de verstrekking van gegevens ter uitvoering van sanctiemaatregelen wordt gespecificeerd.

Artikel 8.2.5 is alleen van belang als er geen grondslag is opgenomen in het internationale instrument, doorgaans een Europese sanctieverordening, of als er een ontoereikende grondslag is opgenomen die niet uitputtend is geregeld en ook de grondslagen in de artikelen 8.2.1 tot en met 8.2.4 niet toereikend zijn. Deze situatie betreft dus niet de hoofdregel, maar de uitzondering. Primair moet de gegevensverwerking gebaseerd zijn op de Europese sanctieverordeningen en is de Nederlandse insteek om deze te laten aanpassen, wanneer de grondslagen daarin onvolgende zijn. Vanaf het zevende sanctiepakket tegen Rusland en Belarus zijn in de betreffende Europese sanctieverordeningen artikelen opgenomen die gegevensuitwisseling ten behoeve van sanctienaleving tussen bevoegde autoriteiten mogelijk maken.⁴⁸ Sinds de aanname van dit sanctiepakket zijn zulke gegevensuitwisselingsgrondslagen op initiatief van Nederland ook opgenomen in andere sanctieregimes, zoals in ieder geval de regimes ten aanzien van de situaties in Iran, Haïti, Soedan, Niger en Guatemala. De inzet van Nederland is om deze lijn te volgen en bepalingen over gegevensuitwisseling zoveel mogelijk op Europees niveau geregeld te zien, om op die manier een gelijk speelveld te creëren en Europese samenwerking te bevorderen. Dit is dan ook de standaard inzet van Nederland bij nieuwe sanctieregimes en herzieningen van bestaande regimes. Een inzet die tot nu toe succesvol is gebleken.

Gelet op het voorgaande zal alleen bij uitzondering teruggevallen worden op de restgrondslag uit artikel 8.2.5 en bovendien zal dat dan doorgaans in een specifiek geval zijn voor een specifiek sanctieregime. De Afdeling merkt terecht op dat de gegevensuitwisseling inbreuk zou kunnen maken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 8.2.5 voorziet in het eerste lid in de daarvoor benodigde wettelijke grondslag en stelt vervolgens strikte waarborgen met de criteria die zijn opgenomen in het tweede lid. Het gaat hier om strenge criteria waarbij de ontvanger van

⁴⁷ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.2.5.

⁴⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36200-V, nr. 56 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officieelbekendmakingen.nl). Ook is daar waar dat nodig was met behulp van ministeriële regelingen op basis van de Sanctiewet 1977 gegevensverstrekking mogelijk gemaakt tussen betrokken instanties.

deze gegevens moet motiveren waarom hij deze gegevens nodig heeft en de verstrekker moet afwegen of deze gegevens rechtmatig aan de ontvanger kunnen worden verstrekt.

Wanneer de situatie zich voordoet dat gebruikmaking van 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 voorliggende 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.⁴⁹ «Rechtstreeks toepasselijk» betekent dat een verordening als zodanig geldt in de lidstaten en niet mag worden omgezet in nationale wetgeving («overschrijfverbod»). Lidstatelijk recht 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 gelijklopende grondslag in een Nederlandse wet in formele zin contrarechtelijk wordt. Die situatie acht de regering onwenselijk, mede gelet op het beginsel van rechtszekerheid. De aangepaste EU-verordening voldoet in dat voorkomende geval overigens ook aan het vereiste van de «behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen» uit artikel 10, eerste lid, van de Grondwet.⁵⁰ De toelichting zal op dit punt worden aangevuld.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat artikel 8.2.5 geen toepassing vindt bij juridisch niet-bindende internationale sanctiemaatregelen (aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken). In die gevallen is de internationale grondslag daarin niet toereikend als gegevensuitwisselingsgrondslag, omdat het juridisch niet-bindende instrumenten zijn. Op deze categorie sanctiemaatregelen is artikel 8.2.5 niet van toepassing en geldt dat de noodzakelijke gegevensuitwisselingsgrondslagen altijd zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. De wettelijke grondslag voor het vaststellen van deze algemene maatregel van bestuur is opgenomen in hoofdstuk 2 en artikel 8.3.2 van dit wetsvoorstel. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

⁴⁹ Artikel 288, tweede alinea, VWEU.

⁵⁰ Vgl. wat over de verhouding tussen artikel 10 lid 2 en 3 Grondwet enerzijds en de AVG anderzijds is opgemerkt bij de totstandkoming van de UAVG: Voor zover artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet ertoe strekt om regels vast te stellen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens en regels vast te stellen inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens, die overlappen met de bepalingen uit de verordening die rechtstreeks gelden, dient deze opdracht aan de nationale wetgever buiten toepassing te blijven. Het is immers niet toegestaan om deze materie te regelen in een nationale formele wet, wanneer hier door een verordening in is voorzien (*Kamerstukken II 2017/18*, 34 851, nr. 8).

Naar aanleiding van bovengenoemde opmerking van de Afdeling, over de eisen die artikel 10 van de Grondwet in dit verband stelt, heeft de regering opnieuw artikel 8.2.5 in het licht van artikel 10, eerste lid Grondwet, bezien. De uitkomst daarvan is dat de regering van oordeel is dat artikel 8.2.5 daarmee in overeenstemming is.

Artikel 10, eerste lid, Grondwet bepaalt dat een ieder «behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen» recht heeft «op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer». De vraag die bij de toepassing van artikel 10 voorafgaand aan de vraag naar de rechtvaardiging van een eventuele beperking behoort te worden gesteld, is «of er sprake is van een beperking op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer». Over wat onder de persoonlijke levenssfeer en de eerbiediging daarvan moet worden verstaan, is de regering bij de grondwetsherziening van 1983 slechts in algemene zin ingegaan.⁵¹ De regering stelde dat in elk geval tot de persoonlijke levenssfeer moeten worden gerekend: de woning, bepaalde vormen van communicatie (zoals het telefoongesprek, de briefwisseling en het buiten een woning gevoerde vertrouwelijke gesprek), sommige gewoonten, gedragingen, contacten, abonnementen, lidmaatschappen en bepaalde aspecten van het gezinsleven.⁵² Ook het vastleggen en gebruiken van persoonsgegevens *kunnen* een inperking vormen op artikel 10, eerste lid, Grondwet. In de memorie van toelichting merkte de regering hierover op dat «door allerlei gegevens omtrent personen te registreren, deze in verband met elkaar te brengen en vervolgens bij het nemen van voor de persoon belangrijke beslissingen van die gegevens gebruik te maken, kan de privacy worden aangetast».⁵³

Het is dus niet zo dat iedere verwerking van persoonsgegevens geldt als beperking van het grondwettelijk recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Sterker nog, er geldt een zekere toepassingsdrempel, waarbij in het oog gehouden moet worden dat de verwerking van persoonsgegevens wel in verband staat met privacy, maar niet daaraan gelijk is.

Voor zover er wel sprake zou zijn van een beperking, dan voldoet deze aan de vereiste specifieke formeel-wettelijke grondslag. De Grondwet eist, met de bewoordingen «behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen», voor elke beperking een specifieke formeel-wettelijke grondslag.⁵⁴ Delegatie van de beperkingsbevoegdheid is daarbij toegelaten. De regering gaf in de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening aan dat in artikel 10, eerste lid, voor een «vrij ruim opgezette beperkingsbevoegdheid» is gekozen in verband met de omstandigheid dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer op uiteenlopende gebieden aan de orde kan komen. Ook woog mee dat ten tijde van de totstandkoming van deze grondwetsbepaling niet volledig was te voorzien welke beperkingen noodzakelijk zouden zijn.⁵⁵ Het vereiste van een specifieke formeel-wettelijke grondslag heeft sindsdien in de jurisprudentie nader inkleuring gekregen. Ten aanzien van het vereiste van specificiteit, is de rode draad in de jurisprudentie dat uit brede wettelijke taakstellingen niet allerlei specifieke

⁵¹ L.F.M. Verhey, *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder van het recht op privacy*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 198–199.

⁵² *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 40.

⁵³ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 41.

⁵⁴ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 41. Een specifieke grondslag is vereist, omdat bij de algehele grondwetsherziening van 1983 de leer van de algemene beperkingen is afgewezen. Iedere grondrechtenbeperking moet in beginsel herleidbaar zijn tot de in de grondwettelijke bepaling opgenomen clausulering (*Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 20–22).

⁵⁵ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 41.

privacy-beperkende bevoegdheden mogen worden afgeleid.⁵⁶ De beperking moet voldoende kenbaar en voorzienbaar in de wet zijn omschreven, zo oordeelde de Hoge Raad in het arrest *Zwolsman* (1995).⁵⁷ In 2017 heeft de Hoge Raad dit specificiteitscriterium nader ingekleurd aan de hand van de jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM): de burger moet uit het betreffende wettelijke voorschrift met voldoende precisie kunnen opmaken welke op zijn privéleven betrekking hebbende gegevens met het oog op de vervulling van een bepaalde overheidstaak kunnen worden verzameld en vastgelegd, en onder welke voorwaarden die gegevens met dat doel kunnen worden bewerkt, bewaard en gebruikt.⁵⁸

Aan dat criterium wordt naar het oordeel van de regering met de in artikel 8.2.5. voorgestelde grondslag voldaan, waarbij in ogenschouw moet worden gehouden dat dit artikel alleen een bevoegdheid geeft tot verdere verstrekking van gegevens die op basis van specifiekere bevoegdheden van de betreffende organisatie zijn verkregen. Voor de handhaving van de naleving van de internationale sanctiemaatregelen, wordt het door de regering van groot belang geacht dat die organisaties over dezelfde informatie beschikken. Dit is bijvoorbeeld van belang wanneer twee organisaties een ontheffingsverzoek behandelen van dezelfde verzoeker, of vanuit de rol van toezichthouder of handhavingsinstantie een casus hebben met hetzelfde bedrijf. Het wetsvoorstel bepaalt bovendien dat die informatie of gegevens niet mogen worden verstrekt als: – het doel waarvoor de gegevens zullen worden gebruikt onvoldoende bepaald is; – de verstrekking zich niet zou verdragen met de wet of de openbare orde; – de geheimhouding niet in voldoende mate is geborgd; – de verstrekking redelijkerwijs in strijd is of zou kunnen komen met de belangen die het wetsvoorstel beoogt te beschermen; of – onvoldoende is gewaarborgd dat de gegevens niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt. Deze extra waarborgen zijn in artikel 8.2.5, tweede lid, opgenomen.

Op grond van het bovenstaande heeft de regering besloten artikel 8.2.5 niet te wijzigen.

b. Nadere regels over gegevensverwerking

Op grond van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel kunnen bij amvb of ministeriële regeling regels worden gesteld ter uitvoering van de betreffende internationale sanctiemaatregelen. De artikelen 8.3.1 en 8.3.2 bevatten grondslagen voor het stellen van nadere regels over gegevensverwerking, zodat in een sanctiebesluit of sanctieregeling concrete gegevensverstrekkingen door nog aan te wijzen bestuursorganen en toezichthouders beschreven kunnen worden.

De Afdeling merkt op dat deze grondslagen de wezenlijke elementen en begrenzingen van de regeling omtrent gegevensverwerking geheel overlaten aan een amvb of ministeriële regeling, terwijl ook de aan te wijzen bestuursorganen en toezichthouders inbreuk kunnen maken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In het licht daarvan rijst de vraag of het wetsvoorstel gelet op de eisen die artikel 10 van de Grondwet stelt een adequate wettelijke grondslag biedt voor de beoogde

⁵⁶ Zie voornamelijk HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328 (*Zwolsman*) en de drie arresten van de belastingkamer van de Hoge Raad van 24 februari 2017 (ECLI:NL:HR:2017:286, ECLI:NL:HR:2017:287 en ECLI:NL:HR:2017:288).

⁵⁷ HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328 (*Zwolsman*), r.o. 6.4.4.

⁵⁸ HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:286, r.o. 2.3.4 en 2.3.2.

verwerking en verstrekking van gegevens.⁵⁹ Waar het gaat om nadere regels ter uitvoering van aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties en internationale afspraken, kan het daarbij ook gaan om bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, zo blijkt uit artikel 8.3.2, eerste lid.

Volgens de regering zal de inhoud van de te stellen regels telkens afhankelijk zijn van de regels die als zijn opgenomen in het verdrag of bindende besluit. Het nader specificeren van de onderwerpen vergt dan ook maatwerk dat niet op wetsniveau kan worden geboden, zo stelt de toelichting.⁶⁰ De Afdeling begrijpt de behoefte aan maatwerk in een lagere regeling mede met het oog op de snelheid die doorgaans geboden is, maar merkt op dat de wezenlijke elementen van de regeling uiteindelijk op het niveau van de formele wet moeten worden vastgelegd.

De Afdeling adviseert daarom in het voorliggende wetsvoorstel vast te leggen dat in een concreet geval als hiervoor bedoeld alsnog zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel wordt ingediend om de grondslag voor de verwerking van gegevens ter uitvoering van sanctiemaatregelen te specificeren.

Ten aanzien van artikel 8.3.1 merkt de regering op dat toepassing van dit artikel een nadere uitwerking betreft van een gegevensverwerkingsgrondslag uit de betreffende internationale sanctiemaatregel. Toepassing van artikel 8.3.1 geschiedt bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling en is alleen een concretisering of een nadere uitwerking van de gegevensverwerkingsgrondslag uit de internationale sanctiemaatregel. De Afdeling merkt op dat zij mede met het oog op de snelheid die doorgaans geboden is de behoefte aan maatwerk in een lagere regeling begrijpt, maar dat de wezenlijke elementen van de regeling uiteindelijk op het niveau van de formele wet moeten worden vastgelegd. De regering neemt dit adviesonderdeel niet over. Artikel 8.3.1 wordt alleen toegepast als een gegevensverwerkingsgrondslag is opgenomen in het betreffende verdrag of bindende besluit van een volkenrechtelijke organisatie. 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. Artikel 8.3.1 biedt dan uitkomst. De grondslag uit artikel 8.3.1 betreft een concretisering van de algemene delegatiegrondslag uit artikel 2.1.1 en de systematiek van paragraaf 8.3 sluit aan bij de systematiek van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel. Dit betekent dat de nadere uitwerking kan plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling. In de praktijk zal deze uitwerking doorgaans bij ministeriële regeling geschieden. Om gelijke redenen als vermeld in de toelichting bij hoofdstuk 2, en conform de lijn die al is ingezet sinds de wijziging van de Sanctiewet 1977 uit 2000, is het niet nodig om de algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling te doen opvolgen door een wet. Ten aanzien van de verhouding tot artikel 10 van de Grondwet, geldt hetzelfde als hetgeen hierboven is opgemerkt over dat onderwerp.

Ten aanzien van artikel 8.3.2 merkt de regering op dat uitwerking hiervan altijd geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. Een algemene maatregel van bestuur biedt meer waarborgen dan een ministeriële regeling en biedt op grond van dit wetsvoorstel nog extra waarborgen zoals parlementaire betrokkenheid, eventueel resulterend in een

⁵⁹ Zie ook het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens over het conceptwetsvoorstel, 20 mei 2025, paragraaf 1.1.

⁶⁰ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.3.1 en artikel 8.3.2.

wetsvoorstel (artikel 8.3.2, derde lid in samenhang met de artikelen 2.2.2 en 2.2.3).

5. Aanwijzen van bestuursorganen met handhavende bevoegdheden

Overtredingen van sanctiemaatregelen vormen in Nederland een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten. Op grond van de huidige Sanctiewet 1977 worden na de totstandkoming van internationale sanctiemaatregelen de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen doorgaans getroffen in een ministeriële regeling.⁶¹ In deze ministeriële regeling wordt dan neergelegd dat het verboden is te handelen in strijd met de relevante internationale sanctiemaatregelen. Overtreding van deze verboden is strafbaar op grond van artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten. Met dit wetsvoorstel wordt deze systematiek van strafbaarstelling voortgezet. Dit betekent dat de strafrechtelijke weg open blijft staan voor overtredingen van sanctiemaatregelen.

In het wetsvoorstel wordt daarnaast de mogelijkheid geïntroduceerd om, in aanvulling op de mogelijkheden die het strafrecht biedt, bestuursrechtelijk handhavend op te kunnen treden tegen overtredingen van sanctiemaatregelen.⁶² Voorschriften over sancties van bestuursrechtelijke aard worden zoveel mogelijk op het niveau van de formele wet geregeld, zo stelt de toelichting.⁶³ Dat geldt ook voor de aanwijzing van bestuursorganen die handhavend kunnen optreden tegen het optreden van sanctiemaatregelen die zien op de sectoren of handelingen, bedoeld in artikel 7.1.2, eerste lid, onderdelen a tot en met d. Voor deze aldaar specifieke genoemde bestuursorganen wordt bij lagere regelgeving alleen nog bepaald dat zij bij overtreding van sanctiemaatregelen bestuursrechtelijk mogen handhaven.

Artikel 7.1.2, tweede lid, geeft echter een grondslag om bij amvb of ministeriële regeling ook andere bestuursorganen aan te wijzen die zullen beschikken over een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium. De regering acht deze grondslag nodig omdat op voorhand niet te voorzien is welke sanctiemaatregelen in de toekomst worden getroffen en welke bestuursorganen het best geëquipeerd zijn om daaraan uitvoering te geven.⁶⁴

De Afdeling begrijpt de behoefte aan snelheid en tevens flexibiliteit met het oog op de toekomst. Zij constateert evenwel dat aangewezen bestuursorganen over forse handhavende bevoegdheden zullen beschikken, namelijk het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete.⁶⁵ Gelet daarop en met het oog op het primaat van de wetgever acht de Afdeling het wenselijk dat na aanwijzing van bestuursorganen bij amvb of ministeriële regeling onverwijld een wetsvoorstel wordt ingediend om de bevoegde bestuursorganen alsnog in de wet vast te leggen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te passen.

⁶¹ Zie ook de memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, toelichting bij artikel 2.2.1.

⁶² Paragraaf 7.1.2 van het wetsvoorstel.

⁶³ Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, toelichting bij artikel 7.1.2.

⁶⁴ Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, toelichting bij artikel 7.1.2. Zie ook de reactie op het advies van de Raad voor de Rechtspraak: memorie van toelichting, paragraaf 9.3.2 «Raad voor de Rechtspraak».

⁶⁵ Zie daarvoor de voorgestelde artikelen 7.1.3, 7.1.4 en 7.1.5.

De regering geeft opvolging aan het advies van de Afdeling om, nadat bestuursorganen bij sanctiebesluit of sanctieregeling gaan beschikken over het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium, een wetsvoorstel zal worden ingediend om de bevoegde bestuursorganen alsnog in de wet vast te leggen. Aan artikel 7.1.2 is een lid toegevoegd waarin – volgens het voorbeeld van aanwijzing 2.39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving – gekozen is voor de vorm van tijdelijke delegatie.

6. Consequenties voor rechtsbescherming tegen intrekking van een verblijfsvergunning

Het wetsvoorstel neemt bepaalde onderdelen uit de huidige Sanctiewet 1977 niet over, omdat deze volgens de regering aan betekenis hebben ingeboet als gevolg van een eerdere wijziging van die wet in 2000.⁶⁶ Dat geldt onder meer voor artikel 4 van de Sanctiewet 1977, zo stelt de toelichting.⁶⁷ Dat artikel bepaalt dat regels ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen ook kunnen betekenen dat de toegang en het verblijf van in sanctiemaatregelen aangeduide vreemdelingen wordt geweigerd en dat verblijfsvergunningen van deze vreemdelingen worden ingetrokken. Volgens de regering heeft ook deze bepaling als gevolg de hiervoor genoemde wijziging van de Sanctiewet 1977 geen betekenis meer.⁶⁸

De vraag is echter welke consequenties dit voorstel heeft, omdat daarmee ook de laatste zin van artikel 4 van de Sanctiewet 1977 wordt geschrapt. Die bepaalt nu dat «[e]en intrekking op grond van dit artikel geldt als een intrekking op grond van artikel 19 respectievelijk artikel 22 van de Vreemdelingenwet 2000». Als gevolg hiervan wordt zeker gesteld dat rechtsbescherming open staat op grond van hoofdstuk 7 van de Vreemdelingenwet 2000.⁶⁹ De vraag is welke betekenis het niet overnemen van deze zinsnede in het wetsvoorstel heeft voor de rechtsbescherming van betrokkenen. In de toelichting wordt aan dit aspect geen aandacht besteed.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling heeft de regering die onderdelen uit de huidige Sanctiewet 1977 die in eerste instantie niet over zijn genomen, nog eens opnieuw tegen het licht gehouden. Het zou de doelstelling om tot een toekomstbestendig sanctiestelsel immers weinig recht doen, als instrumenten die op grond van het huidig juridisch kader bestaan ten onrechte tenietgaan.

Allereerst geeft de regering daarom gevolg aan de opmerking over artikel 4 van de Sanctiewet 1977. Bij nader inzien vindt de regering 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

⁶⁶ Wet van 13 april 2000 tot wijziging van de Sanctiewet 1977 en van de In- en uitvoerwet tot vereenvoudiging van de implementatie van internationale verplichtingen (Stb. 2000, nr. 196). Zie voor een toelichting op de betreffende wijziging van artikel 3: Kamerstukken II 1999/2000, 26 872, nr. 3, p. 2.

⁶⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1 «Modernisering van de grondslagen om regels te stellen ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen», onder het kopje «Onderdelen die niet zijn overgenomen uit de Sanctiewet 1977».

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1975/76, 14 006, nr. 3, p. 8.

vergelijkbare bepaling als artikel 4 van de Sanctiewet 1977 opgenomen in een nieuw artikel 2.3.1. Hierdoor blijft de situatie onveranderd.

Ten tweede heeft de bovenbedoelde exercitie van de regering geleid tot het inzicht dat het in een eerdere versie van dit wetsvoorstel niet overgenomen bevoegdheid om onmiddellijke voorzieningen te kunnen treffen ter uitvoering van niet-bindende internationale sanctiemaatregelen bij nader inzien evenmin kan worden gemist. Wanneer Onze Minister van Buitenlandse Zaken overweegt een voordracht tot vaststelling, wijziging of intrekking van een sanctiebesluit te doen en naar zijn oordeel een gewichtige reden een onmiddellijke voorziening eist, kan hij op grond van artikel 7 van de Sanctiewet 1977 bij ministeriële regeling regels stellen overeenkomstig het in overweging zijnde besluit. Op dezelfde gronden kan hij in een bestaand sanctiebesluit vervatte regels buiten werking stellen. De uiterste werkingsduur van een dergelijke regeling is tien maanden.⁷⁰ Hoewel de mogelijkheid van zo een onmiddellijke voorziening tot vandaag nog nooit is gebruikt, geldt de reden dat deze mogelijkheid is opgenomen onverkort: «de mogelijkheid dat op grond van internationale besluiten, aanbevelingen of afspraken onmiddellijke voorzieningen noodzakelijk kunnen zijn».⁷¹

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om nog een aantal beperkte wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel.

In artikel 2.2.1 van het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om gebruik te kunnen maken van subdelegatie. Dat wil zeggen dat in aanvulling op regels in een algemene maatregel van bestuur ook nadere regels mogen worden gesteld in een ministeriële regeling. Niet-juridisch bindende internationale sanctiemaatregelen zullen bij algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld, maar subdelegatie laat – in overeenstemming met algemeen wetgevingsbeleid – de ruimte om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling en voorschriften die dikwijls wijziging behoeven door te delegeren naar een ministeriële regeling van de Minister van Buitenlandse Zaken. Artikel 2.1.1, eerste lid, wordt om dezelfde reden gewijzigd. Als implementatie van een bindende internationale sanctiemaatregel zou plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur, wordt ook hiervoor de mogelijkheid opgenomen om gebruik te kunnen maken van eerdergenoemde subdelegatie.

In de artikelen 7.1.1, 7.1.2 en 10.8 van het wetsvoorstel zijn de verwijzingen naar de Douane en de deken aangepast. Voor de Douane is dit gedaan om dit in lijn te brengen met wat in de Douanewetgeving meer gebruikelijk is. Ten aanzien van het toezicht op de advocatuur is besloten om dit niet te beleggen bij een door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten bij besluit aan te wijzen de deken, maar dit zoals gebruikelijk te beleggen bij de deken van de orde in het arrondissement.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

⁷⁰ Artikel van de 8 Sanctiewet 1977.

⁷¹ Kamerstukken II 1975–1976, 140006, nrs. 1–3, p. 9.

Ik verzoek U, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel