

No. W02.25.00209/II

's-Gravenhage, 3 december 2025

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

AAN DE KONING

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

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, 36045, 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.

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 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).

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 'Doelstelling'.

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'.

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, 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

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.

¹¹ Voorgesteld artikel 5.4.

¹² Voorgesteld artikel 5.5 en 5.6.

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 kijkt 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.

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

¹³ Voorgesteld artikel 5.7.

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 ontheffingensysteem 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

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.

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 afwikkeling, 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

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

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

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

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 het 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 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.

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.¹⁸

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 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.¹⁹

¹⁸ Artikel 345, lid 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁹ Zie Hof Amsterdam, 13 oktober 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2742 (*Nexperia*).

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.²⁰ 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.²¹

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.

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

²⁰ 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).

²¹ Ondernemingskamer Hof Amsterdam, 1 oktober 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2738.

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 verzoek achter gesloten deuren behandelen en iedereen die op enig moment kennis kan krijgen van de procedure verbieden daarover mededelingen te doen.²²

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 toezichthouders 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.

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.

²² 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.

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.²³ Het tweede lid van artikel 8.2.5 bevat enkele begrenzungen 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.

b. *Nadere regels over gegevensverwerking*

²³ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.2.5.

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 verwerking en verstrekking van gegevens.²⁴ 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.²⁵ 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.

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

²⁴ Zie ook het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens over het concept-wetsvoorstel, 20 mei 2025, paragraaf 1.1.

²⁵ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.3.1 en artikel 8.3.2.

getroffen in een ministeriële regeling.²⁶ 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.²⁷ Voorschriften over sancties van bestuursrechtelijke aard worden zoveel mogelijk op het niveau van de formele wet geregeld, zo stelt de toelichting.²⁸ Dat geldt ook voor de aanwijzing van bestuursorganen die handhavend kunnen optreden tegen het overtreden 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.²⁹

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.³⁰ 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.

²⁶ Zie ook de memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, toelichting bij artikel 2.2.1.

²⁷ Paragraaf 7.1.2 van het wetsvoorstel.

²⁸ Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, toelichting bij artikel 7.1.2.

²⁹ 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'.

³⁰ Zie daarvoor de voorgestelde artikelen 7.1.3, 7.1.4 en 7.1.5.

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

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 2000.³¹ Dat geldt onder meer voor artikel 4 van de Sanctiewet 1977, zo stelt de toelichting.³² 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.³³

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 2000.³⁴ 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.

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

³¹ Wet van 13 april 2000 tot wijziging van de Sanctiewet 1977 en van de In- en uitvoerwet tot vereenvoudiging van de implementatie van internationale verplichtingen (Stb. 2000, nr. 196). Zie voor een toelichting op de betreffende wijziging van artikel 3: Kamerstukken II 1999/2000, 26872, nr. 3, p. 2.

³² 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'.

³³ Idem.

³⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1975/76, 14006, nr. 3, p. 8.

Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De vice-president van de Raad van State,