



Eindverslag wetgevingsrapporteurschap

Wet internationale sanctiemaatregelen

1. Introductie

Hierbij brengen wij verslag uit van de werkzaamheden die wij als wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen (hierna: het wetsvoorstel) hebben verricht.¹

Het wetsvoorstel is op 19 februari 2026 bij de Tweede Kamer ingediend.² Het wetsvoorstel trekt de Sanctiewet 1977 grotendeels in en laat daarvoor een geheel nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen in de plaats treden. De herziening volgt uit de aanbevelingen van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving uit mei 2022.³ Het doel van het wetsvoorstel is om de naleving en handhaving van internationale en Europese sanctiemaatregelen in Nederland te verbeteren. Aanleiding voor het instellen van een rapporteurschap is de omvang en complexiteit van het wetsvoorstel.

In dit eindverslag worden de ondernomen activiteiten toegelicht en de belangrijkste bevindingen samengevat. Wij betrekken hierbij ook de uitkomsten van de werkzaamheden die onze voorgangers, de leden Van der Burg (VVD) en Paternotte (D66), als wetgevingsrapporteurs op dit wetsvoorstel hebben uitgevoerd. Hierover is op 24 november 2025 ook tussentijds verslag uitgebracht aan de commissie. Vervolgens wordt in de bijlage aangegeven tot welke vragen de opgehaalde aandachtspunten hebben geleid en die namens de commissie in het verslag zijn opgenomen. Daarnaast zijn in de bijlagen ook de slides van de verschillende ontvangen presentaties, de (wetenschappelijke) factsheets en de aangeleverde position papers toegevoegd.

2. Doel van het wetgevingsrapporteurschap

Het doel van het wetgevingsrapporteurschap is ten eerste het versterken van de informatiepositie van de Kamer en ten tweede het bijdrage aan een zorgvuldige en gedegen behandeling van het wetsvoorstel. Dit is in lijn met de aanbevelingen van het rapport van de Werkgroep versterking functies Tweede Kamer.⁴

¹ Het wetgevingsrapporteurschap is ingesteld in september 2024. De leden Van der Burg (VVD), Paternotte (D66) en Dobbe (SP) waren in de vorige Kamerperiode benoemd als rapporteurs. In januari 2025 is het rapporteurschap voorgezet door de nieuwe commissie. Het lid Dobbe (SP) is doorgeslagen als rapporteur. De leden Maes (VVD) en Van der Werf (D66) hebben het rapporteurschap overgenomen van de leden Van der Burg (VVD) en Paternotte (D66).

² Kamerstukken II 2025/26, 36 898.

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

⁴ Rapport Versterking functies Tweede Kamer 'Meer dan de som der delen', Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, 16 december 2021.



3. Ondernomen activiteiten

Conform het mandaatbesluit van 5 september 2024⁵ en 27 november 2025⁶ zijn in het kader van dit wetgevingsrapporteurschap de volgende activiteiten ondernomen:

1. Het bijwonen van de sanctienalevingsconferentie;
2. Het voeren van een gesprek met wetenschappelijke experts en praktijkdeskundigen;
3. Het voeren van een gesprek met ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken;
4. Het afleggen van een werkbezoek aan het Havenbedrijf Rotterdam en de Douane;
5. Het opvragen van (wetenschappelijke) factsheets over de reikwijdte van het wetsvoorstel;
6. Het organiseren van een rondetafelgesprek met uitvoeringsorganisaties; en
7. Het analyseren van het wetsvoorstel op enkele kwaliteitsaspecten en op basis daarvan een voorstel doen voor een (politiek-neutrale) inbreng namens de commissie voor het verslag.

4. Bevindingen van de rapporteurs

4.1. Sanctienalevingsconferentie

Op 15 januari 2025 organiseerde het ministerie van Buitenlandse Zaken een internationale conferentie over sanctienaleving. De rapporteurs, de leden Van der Burg (VVD) en Paternotte (D66), zijn in het kader van het rapporteurschap aanwezig geweest bij de conferentie, op uitnodiging van het ministerie. De minister van Buitenlandse Zaken heeft bij brief van 31 januari 2025 een verslag gedeeld van deze conferentie.⁷ Hieronder nemen we kort onze bevindingen en aandachtspunten op basis van het tussentijds verslag van de rapporteurs op.

Rondetafelsessie sanctienalevingsketen

Het eerste deel van de conferentie bestond uit een besloten rondetafelsessie over samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling in de sanctienalevingsketen. Aan deze sessie namen vertegenwoordigers van de private sector, nationale toezichthouders en handhavingpartners deel. Deelnemers noemden onder meer de volgende aandachtspunten: behoefte aan betere informatiedeling tussen overheid en private partijen, onduidelijkheid over interpretatie van Europese sancties en de wens tot meer centralisatie van handhaving.

Uitwisseling best practices internationale overheidspartners

Het tweede deel van de conferentie stond in het teken van het uitwisselen van goede voorbeelden op het gebied van sanctienaleving tussen overheidspartners uit verschillende landen. Finland en Letland gaven onder andere een toelichting op de inrichting van hun nationale sanctiestelsel. Beide landen beschikken over een centrale sanctieautoriteit.

⁵ [Mandaatbesluit 19 december 2024](#).

⁶ [Mandaatbesluit 15 januari 2026](#).

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 V, nr. 60.



Volgens deze landen leidt een centrale autoriteit onder meer tot een gemeenschappelijke interpretatie van regels, beter vindbare informatie voor betrokken partijen en meer mogelijkheden om aanbevelingen te doen voor het verbeteren van regelgeving of het invoeren van nieuwe sancties.

4.2. Gesprek wetenschappelijke experts en praktijkdeskundigen

Op 19 mei 2025 hebben de rapporteurs, de leden Van der Burg (VVD) en Dobbe (SP), in het kader van het rapporteurschap een besloten gesprek gevoerd met wetenschappelijke experts en praktijkdeskundigen. Hieronder nemen we kort onze bevindingen en aandachtspunten op basis van dit gesprek op.

Knelpunten huidige sanctiewetgeving en mogelijke oplossingen

In het eerste deel van het gesprek is stilgestaan bij de knelpunten van de huidige sanctiewetgeving en mogelijke oplossingen vanuit (wetenschappelijk) perspectief. Een eerste aandachtspunt is dat het toezicht in het huidige sanctiestelsel gefragmenteerd is. Het wetsvoorstel verandert dit niet. Hierdoor hebben bedrijven te maken met meerdere toezichthouders, die soms verschillende interpretaties van de sanctieregelgeving hanteren. Dit maakt naleving in de praktijk lastig volgens de deskundigen. Een tweede aandachtspunt is de samenhang tussen het strafrecht en het bestuursrecht. De deskundigen stonden in het algemeen positief tegenover de introductie van bestuursrechtelijke handhaving van sancties, maar wezen op het risico van samenloop tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Zij benadrukten het belang van goede samenwerking tussen de verschillende toezichthouders en het Openbaar Ministerie.

Gevolgen van sanctiewetgeving voor de praktijk

Het tweede deel van het gesprek ging over de gevolgen van sanctiewetgeving voor de praktijk. Een eerste aandachtspunt is de vraagbaakfunctie van het centraal meldpunt sanctienaleving. De deskundigen staan positief tegenover de introductie van een meldpunt, maar vinden het cruciaal dat dit meldpunt ook een duidelijke vraagbaakfunctie voor bedrijven krijgt. Een tweede aandachtspunt is de behoefte aan een duidelijk uitleg bij sancties. Volgens de deskundigen is het voor bedrijven momenteel lastig te achterhalen hoe sancties precies moeten worden geïmplementeerd in de praktijk. De Europese Commissie biedt wel enige handreikingen, maar die zijn volgens hen beperkt. Zij wezen op Duitsland als voorbeeld, waar marktpartijen actief handreikingen krijgen van de overheid bij de interpretatie van sancties. Tot slot gaven de deskundigen mee dat het belangrijk is te letten op de regeldruk die het wetsvoorstel kan veroorzaken. Volgens hen kan deze regeldruk worden beperkt door goed te kijken of doublures met bestaande financiële wetgeving kunnen worden voorkomen.

Position papers deelnemers

Enkele genodigden stuurden voorafgaand aan het gesprek een position paper in. In deze stukken geven zij aanvullende en meer specifieke aandachtspunten mee voor het wetsvoorstel. De position papers zijn als bijlage toegevoegd.



4.3. Gesprek ambtenaren ministerie van Buitenlandse Zaken

Op 4 februari 2026 hebben de rapporteurs, de leden Van der Werf (D66) en Dobbe (SP), een besloten gesprek gevoerd met ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Tijdens dit gesprek zijn wij bijgepraat over de stand van zaken van het wetsvoorstel en de belangrijkste ontvangen adviezen bij het wetsvoorstel. De presentatie is als bijlage toegevoegd.

4.4. Werkbezoek Havenbedrijf Rotterdam en de Douane

Op 6 maart 2026 hebben de rapporteurs, de leden Van der Werf (D66), Maes (VVD) en Dobbe (SP) een bezoek afgelegd aan het Havenbedrijf Rotterdam. Doel van het bezoek was om inzicht te verkrijgen in de praktijk rondom het toezicht en de handhaving van sancties en kennis te verwerven ten aanzien van praktische knelpunten bij de controle op sancties. We hebben eerst de Divisie Havenmeester Rotterdam bezocht. Hier werden we ontvangen door de Havenmeester en vervolgens hebben we een gesprek gevoerd met de Divisie Havenmeester Rotterdam (DHMR), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Douane. Daarna zijn we naar de Maasvlakte gegaan, waar we een bezoek brachten aan de Douane. Hier hebben we een toelichting gekregen op het werk van de Douane door team Fysiek Toezicht (FT), team Centrale Dienst- In en Uitvoer (CDIU) en team Precursoren, oorsprong, strategische goederen, sanctiewetgeving (POSS). De presentatie van het gesprek met DHMR, ILT en de Douane is als bijlage toegevoegd.

Huidige controle schepen

Tijdens het werkbezoek is een toelichting gegeven op de huidige controle van schepen. In het Haven coördinatiecentrum wordt de planning en toelating van schepen geregeld. Jaarlijks bezoeken 28.000 zeeschepen en 90.000 binnenvaartschepen de Haven van Rotterdam. Tijdens het bezoek werd aangegeven dat er vrijwel geen Russische schepen meer worden gesignaleerd bij de Haven van Rotterdam. Dit geldt eveneens voor schepen uit bijvoorbeeld Noord-Korea en Iran. Dit omdat bekend is dat schepen uit deze landen de Haven niet meer in mogen. Zo krijgen deze schepen geen dienstverlening en zijn de schepen niet verzekerd.

Schaduwvloot

Tijdens het bezoek hebben we ook kort stilgestaan bij de knelpunten rondom de schaduwvloot.⁸ De gesprekpartners gaven aan dat schepen van de schaduwvloot langs varen op open zee. Dus op meer dan één kilometer buiten de kust. Voor schepen die op open zee varen hebben de ILT en de Douane op dit moment geen bevoegdheden. Op dit moment lopen er wel gesprekken met verschillende ministeries om te kijken of dit in de toekomst mogelijk gemaakt kan worden. Het ILT voert hierover ook het gesprek met België, waar onlangs wel een olietanker is geënterd. De gesprekpartners gaven als belangrijk aandachtspunt aan dat bij het eventueel mogelijk maken van het enteren en binnenhalen van een schip van de schaduwvloot in de toekomst ook goed moet worden gekeken naar de noodzakelijke randvoorwaarden. Zoals wie is er vervolgens

⁸ Een schaduwvloot zijn schepen die verhullende tactieken gebruiken om sancties te vermijden, zoals het varen onder ongeldige vlaggen en het uitschakelen van hun automatische identificatiesysteem.



verantwoordelijk voor het schip? Wie betaalt er voor het schip? Wie zorgt er voor de zeevarenden? En hoe wordt het schip vervolgens weer weggehaald?

Aandachtspunten wetsvoorstel ILT

Tijdens het bezoek gaf de ILT drie aandachtspunten mee voor het wetsvoorstel. Allereerst gaven zij aan dat het belangrijk is dat ook de Wet buitenlandse schepen wordt gewijzigd om de toegang op open water mogelijk te maken. Ten tweede wezen zij op de benodigde capaciteit. Het ILT wordt door veel ministeries als toezichthouder aangewezen en krijgt zo steeds meer taken. Ten derde wezen zij op de gevolgen na aanhouding van een schip. Er moet goed worden nagedacht over de benodigde nazorgaspecten van het enteren van een schip.

Aandachtspunten wetsvoorstel Douane

De Douane gaf tijdens het bezoek ook een aantal aandachtspunten mee. Ten eerste gaven zij aan dat het belangrijk blijft om mét de Douane te praten in plaats van over. Ten tweede benadrukte zij het belang van een sterke Kustwacht, zowel financieel als organisatorisch. De informatie van de Kustwacht is namelijk heel belangrijk om een goede sanctienaleving mogelijk te maken. Ten derde gaf de Douane aan dat er bij het aanhouden van schepen ook rekening moet worden gehouden met de complexe aspecten die daarbij komen kijken, en de aanzienlijke risico's op schade en kosten die dat met zich meebrengt. Tot slot gaf de Douane aan dat nieuwe wetgeving zoveel mogelijk moet aansluiten op bestaande wetgeving. Een voorbeeld daarvan is dat er in sanctiewetgeving andere terminologie wordt gebruikt dan in douanewetgeving

4.5. (Wetenschappelijke) factsheets reikwijdte wetsvoorstel

De rapporteurs hebben twee (wetenschappelijke) factsheets opgevraagd over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Deze zijn op 19 maart 2026 aan de commissie aangeboden en als bijlage toegevoegd.⁹

Factsheet advocaten Agorax

De eerste factsheet, opgesteld door advocaten Yvo Amar en Eline Mooring (Agorax), behandelt drie vragen: de verhouding van het wetsvoorstel tot de aanbevelingen van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving, de mate waarin het wetsvoorstel knelpunten in de praktijk oplost en de vraag of de overheid voldoende instrumenten krijgt voor effectieve naleving en handhaving. De opstellers geven in de factsheet een aantal opmerkingen mee over de doeltreffendheid van het wetsvoorstel. Zij wijzen achtereenvolgens op de benodigde capaciteit bij uitvoeringsorganisaties, het risico op beperkte beschikbaarheid van bewindvoerders, de onvoldoende operationele uitwerking van het centraal meldpunt, de ondermijning van de slagvaardigheid door de versnippering van bevoegde autoriteiten en dat het wetsvoorstel niets regelt over vrijwillige zelfmelding.

Wetenschappelijke factsheet Hoogleraar Bröring

De tweede wetenschappelijke factsheet, opgesteld door Hoogleraar bestuursrecht Herman Bröring, richt zich op de toereikendheid van het bestuursrechtelijk

⁹ [Besluitenlijst procedurevergadering commissie Buitenlandse Zaken d.d. 19 maart 2026.](#)



handhavinginstrumentarium, de bijdrage daarvan aan de handhaving van sancties, de oplossing van knelpunten in de praktijk en aandachtspunten bij de samenloop met strafrechtelijke handhaving. De nadruk ligt daarbij op de bestuursrechtelijke handhaving, mede in vergelijking met het strafrecht. De opsteller wijst in zijn factsheet op het belang van afstemming tussen de verschillende bestuursorganen en ook met het Openbaar Ministerie. Daarnaast stelt de opsteller de vraag of de Minister van Buitenlandse Zaken de meeste gerede persoon is om, waar het gaat om gebruikmaking van bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden te zorgen voor de afstemming tussen de verschillende bestuursorganen. Verder stelt de opsteller vraagtekens bij de plaats en de rol van (de aanwijzing van) bewindvoerders en bij het aanwijzen van andere dan de in de wet aangewezen bestuursorganen. Tot slot geeft de opsteller aan dat de effectiviteit van het wetsvoorstel in het bijzonder afhangt van de uitvoering van de wet.

4.6. Rondetafelgesprek uitvoeringspartijen

De commissie heeft op initiatief van de rapporteurs op woensdag 25 maart 2026 een rondetafelgesprek georganiseerd over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering. Bij het rondetafelgesprek waren aanwezig: het Openbaar Ministerie, Het Centraal meldpunt sancties, de Landelijke organisatie Toezicht Advocatuur, het Bureau Toetsingen en Investerings, De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële markten en het Bureau Financieel Toezicht. Verschillende genodigden hebben voorafgaand aan dit gesprek een position paper ingeleverd. De position papers van de genodigden en het verslag zijn openbaar raadpleegbaar via de [site](#) van de Tweede Kamer. De belangrijkste aandachtspunten die de rapporteurs uit dit gesprek hebben opgehaald zijn de benodigde waarborgen voor het doorbreken van de geheimhoudingsplicht voor advocaten en notarissen, de samenhang tussen het wetsvoorstel en de Europese *Anti-Money Laundering* wetgeving en de risico's daardoor voor de uitvoerbaarheid en de benodigde afstemming tussen het Openbaar Ministerie en de andere bestuursorganen.

Van der Werf

Maes

Dobbe



Bijlagen

A. Vragen inbreng verslag wetsvoorstel

Gezamenlijke inbreng

De rapporteurs hebben naar aanleiding van de uitgevoerde activiteiten de volgende vragen voorgesteld voor de gezamenlijke inbreng bij het verslag:

- De leden vragen hoe het nu staat met de behoefte voor een EU-brede eensluidende interpretatie van ontheffingsgronden?
- In hoeverre bestaan er nog tegenstrijdigheden tussen lidstaten bij de interpretatie van sancties?
- Wat wordt er door de regering aan gedaan om interpretatieverschillen zo veel mogelijk te voorkomen?
- Hoe worden ondernemingen, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders meegenomen bij de interpretatie van sancties?
- De leden van de commissie vragen de regering of door de voorgestelde uitzonderingsmogelijkheid voor het beleggen van de meldplicht bij een andere instantie dan het centraal meldpunt sancties niet alsnog een versnipperd landschap blijft bestaan? Hoeveel meldkanalen zullen er straks uiteindelijk zijn?
- Is het voor melders straks duidelijk wanneer ze zich tot het centraal meldpunt moeten richten en wanneer tot een ander meldpunt? Hoe vindt de afstemming tussen het centraal meldpunt sancties en de Douane straks plaats?
- De leden van de commissie vragen de regering waarom niet gekozen is voor een centraal expertise punt in plaats van alleen een centraal meldpunt?
- In hoeverre ziet de regering mogelijkheid om dit in de toekomst wel mogelijk te maken voor bedrijven? Is hier dan weer een wetswijziging voor nodig?
- Is de regering voornemens om net zoals Duitsland actief handreikingen te gaan verstrekken over de uitleg van sancties? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
- De leden van de commissie constateren in het licht van de mogelijkheid dat aanvullende toezichthouders kunnen worden aangewezen dat de versnippering van het toezicht juist tot knelpunten leidt in de praktijk. Kan de regering nader toelichten waarom zij van oordeel is dat het mogelijk moet worden om snel bij lagere regelgeving aanvullende bestuursorganen aan te kunnen wijzen?
- Hoe gaat de regering voorkomen dat het aanwijzen van aanvullende toezichthouders tot extra knelpunten in de praktijk leidt?
- De leden van commissie vragen de regering of zij inzicht kan geven in welke sanctieovertredingen straks via het strafrecht en welke via het bestuursrecht worden gehandhaafd?
- Klopt het dat ondernemers straks in de praktijk met verschillende handhavers te maken krijgen als zij verschillende sanctiebepalingen overtreden? Hoe wordt de eenheid van het handhavingsbeleid bewaakt?



- Kan de regering nader onderbouwen of de maatregelen in de praktijk haalbaar zijn? Kan zij dit doen aan de hand van een schematische weergave waarin per uitvoeringsorganisatie wordt weergegeven hoeveel extra fte nodig is om de wet uit te voeren?
- Hoe groot acht de regering het risico dat de benodigde fte niet ingevuld kunnen worden gelet op de krappe arbeidsmarkt?
- Krijgen de uitvoeringsorganisaties voldoende middelen om deze nieuwe taken voldoende uit te kunnen voeren? Zo nee, zal er een prioritering worden aangebracht in de toezicht- en uitvoeringstaken?
- Is de aanwezige capaciteit ook toekomstbestendig gelet op de mogelijkheid dat sanctiepakketten in de toekomst kunnen worden uitgebreid?
- Kan de regering nader ingaan op de rol van de Kustwacht in het sanctiestelsel?
- Heeft de Kustwacht voldoende middelen en capaciteit om hun taak goed te kunnen uitoefenen?
- Hoogleraar H.E. Bröring wijst de commissie in zijn wetenschappelijke factsheet in het licht van de coördinerende rol erop dat men zich kan afvragen of de Minister van Buitenlandse Zaken de meest gereede persoon is om, waar het gaat om gebruikmaken van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden, te zorgen voor de afstemming tussen de verschillende (nationale) bestuursorganen en tussen (nationale) bestuursorganen en het openbaar ministerie. De leden van de commissie vragen de regering hierop te reflecteren
- De (sanctierecht) advocaten Yvo Amar en Eline Mooring wijzen in hun factsheet de commissie op het risico van beperkte beschikbaarheid en kwaliteit van bewindvoerders.¹⁰ Zij vragen zich af in hoeverre bewindvoerders beschikbaar zijn en aan wie gedacht kan worden. Zij wijzen erop dat het anders dan bij faillissementen waar curators optreden het in dit geval zal gaan om het daadwerkelijk leiden van het bedrijf zolang er een gesanctioneerde eigenaar is. Dit lijkt veel complexer dan de huidige rol van bijvoorbeeld een curator bij de afwikkeling van faillissementen. Kan de regering nader reflecteren op dit aandachtspunt? Welke expertise moet een bewindvoerder straks hebben? Hoe wordt geborgd dat een aanwijzing in de praktijk mogelijk en effectief is?
- Kan de regering aangeven hoe dubbele regimes n.a.v. de AML-richtlijn voorkomen gaan worden?
- Het BFT pleit voor gelijktijdige inwerkingtreding van de Wet internationale sanctiemaatregelen en de AML-richtlijn. Kan de regering in het licht hiervan aangeven wanneer zij verwacht dat de Wet internationale sanctiemaatregelen I, de implementatiewet voor de AML-richtlijn en de Wet internationale sanctiemaatregelen II in werking zullen treden? Hoe zorgt de regering ervoor dat de verschillende wijzigingen uitvoerbaar en duidelijk blijven voor instellingen?
- De leden van de commissie vragen hoe en wanneer de afstemming tussen het OM en de Douane zal plaatsvinden? Heeft deze benodigde afstemming invloed

¹⁰ Y. Amar & E. Mooring, Factsheet Wet internationale sanctiemaatregelen, *Agorax* 27 februari 2026, p. 5.



op de inwerkingtreding van de wet? Wordt deze afstemming vastgelegd in lagere regelgeving of op andere wijze? Hoelang duurt het vervolgens voordat bestuursrechtelijke handhaving daadwerkelijk ingevoerd zal kunnen worden? Daarnaast vragen de leden hoe het zit met de benodigde afstemming tussen het OM en andere organisaties die bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden krijgen, zoals het Bureau Toetsing Investerings, het Bureau Financieel Toezicht en de Deken? Hoe wordt dit vastgelegd en op welke termijn?

Bij dit eindverslag horen onderstaande bijlagen. U kunt direct naar de bijlage navigeren door op de titel te klikken.

B. Factsheet Agorax

C. Wetenschappelijke factsheet Bröring

D. Presentatie werkbezoek Havenbedrijf Rotterdam en Douane

E. Presentatie gesprek ambtenaren ministerie van Buitenlandse Zaken

F. Position paper Roan Lamp

G. Position paper Heleen over de Linden

H. Position paper Oxfam Novib

MEMO

AAN: De (plv.) leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken

VAN: Yvo Amar, Eline Mooring – Advocaten bij Agorax

DATUM: 27 februari 2026

Onderwerp: Factsheet Wet Internationale Sanctiemaatregelen

SAMENVATTING

I INLEIDING

Het wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen (“**Wis**”) vervangt de Sanctiewet 1977 en beoogt het Nederlandse sanctiestelsel te moderniseren. In mei 2022 werd de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving (“**NCS**”) aangesteld met als opdracht het oplossen van knelpunten in de naleving en handhaving van sancties, de verbetering van monitoring, toezicht en handhaving op terreinen waar dit nog niet was geregeld, en het aanpassen van sanctieregelingen om bevoegdheden beter toe te wijzen. De NCS constateerde dat - hoewel zijn opdracht was gericht op de Ruslandsancties - de resultaten ook voor de langere termijn en een breder bereik nuttig zouden zijn. Hij deed een reeks aanbevelingen die ten grondslag ligt aan het onderhavige wetsvoorstel.

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft Agorax gevraagd om een factsheet op te stellen over het wetsvoorstel. De commissie wenst inzicht te verkrijgen in de reikwijdte van het wetsvoorstel en de mate waarin dit tegemoetkomt aan de in de praktijk gesignaleerde knelpunten.

Concreet is ons verzocht de volgende drie vragen te beantwoorden:

1. Hoe verhouden de maatregelen in het wetsvoorstel zich tot de aanbevelingen van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving?
2. Voor welke knelpunten in de praktijk biedt het wetsvoorstel straks wel een oplossing en voor welke niet?
3. In hoeverre heeft de overheid straks voldoende instrumenten om een goede naleving en handhaving van sanctiemaatregelen te kunnen borgen?

II AANBEVELINGEN VAN DE NATIONAAL COÖRDINATOR SANCTIENALEVING EN HANDHAVING

Hoe verhouden de maatregelen in het huidige wetsvoorstel zich tot de [aanbevelingen](#) van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving?

De aanbevelingen van de NCS waren het in het bijzonder gericht op herziening van het wettelijke sanctiestelsel. Hij stelde vast dat met de omvangrijke EU-sanctieverordeningen tegen Rusland en Belarus de noodzaak was ontstaan voor nieuwe taken en bevoegdheden om het toezicht op, en de handhaving van, de EU-sanctieverordeningen te versterken. Daarbij wees hij er nadrukkelijk op dat de Sanctiewet 1977 zou moeten



worden gemoderniseerd en aangevuld, onder meer omdat sommige begrippen in de wet verouderd zijn en sommige artikelen in onbruik zijn geraakt.

In het wetsvoorstel heeft de regering de kernaanbevelingen van de NCS op het terrein van wetgeving vrijwel integraal overgenomen in het wetsvoorstel. Hieronder zullen wij kort ingaan op de aanbevelingen van de NCS voor zover deze zien op wetgeving en zullen wij voorts toelichten hoe deze in het wetsvoorstel zijn overgenomen.

II.1 Meldplicht voor notariaat, advocatuur en accountancy met passend toezicht en doorbreking geheimhoudingsplicht

Het wetsvoorstel breidt het toezicht op de bedrijfsvoering uit naar juridische beroepsgroepen: notarissen, advocaten en accountants. De deken en het BFT worden in de wet aangewezen als toezichthouders met bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden. De regels zijn erop gericht dat deze beroepsgroepen hun bedrijfsvoering zodanig inrichten dat zij in staat zijn zich te houden aan de geldende sanctiemaatregelen, aansluitend bij de bestaande systematiek van de Wwft. Het wetsvoorstel regelt bovendien een doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor zover dat in een juridisch bindende internationale sanctiemaatregel is bepaald. Hierop geldt de uitzondering zoals deze ook onder de Wwft geldt: werkzaamheden die betrekking hebben op de bepaling van de rechtspositie, vertegenwoordiging en vertegenwoordiging in rechte vallen buiten de reikwijdte van het toezicht. Dit is in lijn met de aanbeveling.

II.2 Meldpunt voor bevroering van aandelenbelangen en aandeelhoudersrechten

Het wetsvoorstel voorziet in een centraal meldpunt sancties (CMS) bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de bestaande gefragmenteerde meldpunten vervangt en stroomlijnt. Het Bureau Toetsing Investerings (BTI) wordt bevoegd voor bestuursrechtelijke handhaving ten aanzien van eigendom van of zeggenschap over ondernemingen. Dit is in lijn met de aanbeveling.

II.3 Regeling voor het beheer van langdurig bevroren tegoeden

Het wetsvoorstel bevat een uitgewerkt hoofdstuk (hoofdstuk 5) over continuïteit en afwikkeling van ondernemingen, met een beheer- en bewindregeling voor langdurig bevroren tegoeden. De Minister van Economische Zaken krijgt de bevoegdheid om ambtshalve een bewindvoerder aan te wijzen die via gerichte opdrachten kan ingrijpen om de continuïteit van de onderneming te waarborgen of een ordentelijke afwikkeling te bewerkstelligen. Dit is in lijn met de aanbeveling.

II.4 Sterkere rechtsgrondslag voor gegevensuitwisseling

Het wetsvoorstel bevat zowel specifieke grondslagen (artikelen 8.2.1–8.2.4) als een generieke grondslag (artikel 8.2.5) voor gegevensuitwisseling. De Raad van State onderkent de behoefte aan maatwerk, maar plaatst kanttekeningen bij de reikwijdte van de generieke grondslag en adviseert waarborgen voor het primaat van de wetgever. De aanbeveling is overgenomen, met als aandachtspunt het advies van de Raad van State. Dit is in lijn met de aanbeveling.

II.5 Wettelijke grondslag voor aantekeningen in het handelsregister

Het wetsvoorstel verankert de aantekenbevoegdheid in de wet en breidt deze uit naar een groter aantal registers (waaronder het Octrooiregister, het Kadaster en het UBO-register) en alle sanctieregimes, niet langer beperkt tot de Ruslandsancties. De begrippen 'eigendom' en 'zeggenschap' zijn daarbij gehanteerd ter vervanging van de vagere begrippen 'relatie' en 'verbondenheid', waarmee nauwer wordt aangesloten bij de formuleringen in de Europese sanctieverordeningen. Deze aanbeveling is overgenomen en verbreed, in die zin dat de aanbeveling enkel beperkt was tot een wettelijke grondslag voor aantekening in het handelsregister voorstelde.

II.6 Bestuursrechtelijke handhaving



Het wetsvoorstel introduceert een dual handhavingstelsel: bestuursrechtelijke handhaving (bestuurlijke boete, last onder dwangsom) naast de bestaande strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten. Dit is in lijn met de aanbeveling.

II.7 Coördinatierol bij naleving van sancties

Het wetsvoorstel richt het centraal meldpunt sancties in als wettelijk verankerd coördinatiepunt. De bredere coördinatiestructuur, waaronder de afstemming tussen ministeries en de operationele samenwerking, is echter niet in het wetsvoorstel geregeld maar betreft een organisatorische kwestie. Deze aanbeveling is derhalve slechts gedeeltelijk overgenomen.

III KNELPUNTEN

Voor welke knelpunten in de praktijk biedt het wetsvoorstel straks wel een oplossing en voor welke niet?

III.1 Knelpunten waarvoor het wetsvoorstel een oplossing biedt

Het wetsvoorstel adresseert een zestal kernknelpunten die in de praktijk zijn gebleken bij de uitvoering en handhaving van sanctiemaatregelen.

Ontbrekende grondslagen voor gegevensuitwisseling. Een terugkerend probleem in de handhavingpraktijk was het ontbreken van een toereikende wettelijke basis voor het uitwisselen van gegevens tussen bestuursorganen, toezichthouders en andere bij de sanctienaleving betrokken instanties. Het wetsvoorstel voorziet hierin door specifieke grondslagen op te nemen voor gegevensuitwisseling in een aantal met name genoemde situaties (artikelen 8.2.1–8.2.4), aangevuld met een generieke restgrondslag (artikel 8.2.5). De memorie van toelichting benadrukt dat deze grondslagen bijdragen aan het voorkomen van handelingsverlegenheid, waardoor essentiële gegevens niet of te laat bij een betrokken bevoegde autoriteit bekend werden gemaakt.

Ontbreken van bestuursrechtelijke handhaving. Onder de Sanctiewet 1977 konden sanctieschendingen in het algemeen uitsluitend strafrechtelijk worden gehandhaafd. Bestuursrechtelijke handhaving was beperkt tot de naleving van bedrijfsvoeringsvoorschriften door financiële instellingen door DNB en de AFM. In de praktijk bleek deze afhankelijkheid van het strafrecht problematisch: de beperkte capaciteit van het Openbaar Ministerie heeft tot gevolg dat alleen de meest in het oog springende overtredingen werden vervolgd, hetgeen resulteert in een beperkt aantal rechterlijke uitspraken en een inconsistente handhaving. Bovendien werkt de hoge drempel van strafrechtelijke aansprakelijkheid ontmoedigend bij minder ernstige maar desalniettemin serieuze schendingen. Het wetsvoorstel introduceert bestuursrechtelijke instrumenten waaronder de bestuurlijke boete, de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang, voor de Douane, het BTI, het BFT en de (nader aan te wijzen) deken. De Minister van Buitenlandse Zaken krijgt daarnaast de bevoegdheid om bij sanctieregeling nadere bevoegde autoriteiten aan te wijzen, wier toezichthouders handhavingmaatregelen kunnen opleggen, waaronder bestuurlijke bevelen, dwangsommen en bestuurlijke boetes met verplichte openbaarmaking.

Niet-toereikend systeem voor beheer en bewind. Voor de situatie waarin de toepassing van sanctiemaatregelen de continuïteit van een in Nederland gevestigde onderneming in gevaar brengt, ontbrak een wettelijk kader. Na de inwerkingtreding van de Ruslandsancties bleek al snel dat Nederlandse ondernemingen met directe of indirecte banden met gesanctioneerde personen in aanzienlijke bestaansonzekerheid verkeerden. Hoewel in de praktijk is gebleken dat ondernemingen in overleg met de bevoegde ministeries maatregelen konden treffen om de onderneming in leven te houden, is dit niet doeltreffend. Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor de Minister van Economische Zaken om een bewindvoerder aan te wijzen die via bindende opdrachten aan het bestuur kan ingrijpen. De drempel voor ambtshalve aanwijzing is hoog: er moet bewijs zijn van significante nationale impact, waaronder ernstige maatschappelijke, economische of werkgelegenheidseffecten. Bij verzoeken van de onderneming zelf



moet worden aangetoond dat redelijke inspanningen tot herstructurering of desinvestering zijn ondernomen. De aanwijzing is tijdelijk en eindigt zodra het onderliggende probleem, bijvoorbeeld eigendomsbanden met een gesanctioneerde partij, is opgelost. De kosten van de bewindvoerder komen voor rekening van de onderneming. Wij zouden overigens voorstander zijn van rechterlijke toetsing voordat een bewindvoerder wordt aangesteld.

Gefragmenteerd meldpuntenlandschap. In de huidige situatie bestaan er meerdere meldpunten voor sanctiegerelateerde informatie, wat leidt tot versnippering en gebrek aan overzicht voor alle betrokkenen. Het wetsvoorstel richt een centraal meldpunt sancties in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit meldpunt implementeert een gestandaardiseerd meldformulier, ontvangt en verifieert sanctiemeldingen, voert data-analyses uit om trends te identificeren en deelt bevindingen met relevante ministeries en de Europese Commissie. Op grond van nieuwe bepalingen inzake gegevensuitwisseling verstrekt het meldpunt informatie aan handhavingsinstanties zoals de Douane, de CDIU en overige toezichthouders. Het meldpunt geeft daarnaast voorlichting aan meldingsplichtige partijen over de invulling van hun verplichtingen. De vraag is echter wel in hoeverre dit in de praktijk nog een knelpunt is, nu vrijwel alle meldingen die gedaan moesten worden, reeds gedaan zijn.

III.2 Knelpunten waarvoor het wetsvoorstel (nog) geen of slechts gedeeltelijke oplossing biedt

Versnippering bevoegde autoriteiten niet opgelost. Het Nederlandse sanctielandschap wordt gekenmerkt door een sterke versnippering van bevoegde autoriteiten. Alleen al voor het Ruslandsanctieregime zijn niet minder dan negen verschillende bevoegde autoriteiten betrokken, nog los van handhavings- en toezichtinstanties. Deze versnippering is een bron van frustratie is voor Nederlandse (rechts)personen. Het wetsvoorstel biedt op dit punt geen oplossing: de veelheid aan bevoegde autoriteiten blijft als zodanig in stand. Weliswaar wordt met het centraal meldpunt sancties een gestandaardiseerd aanspreekpunt gecreëerd voor meldingen, maar het meldpunt verstrekt geen zaaksgebonden advies en biedt geen inhoudelijke guidance over de vraag of een specifieke persoon of entiteit gesanctioneerd is. Die beoordeling blijft bij de meldingsplichtige partij zelf liggen. Voor Nederlandse (rechts)personen die in de praktijk te maken hebben met complexe eigendomsstructuren en snelle opeenvolging van sanctiepakketten, blijft dit een wezenlijk knelpunt. Zeker nu de mogelijkheid is gecreëerd dat er nog nadere handhavende toezichthouders worden aangesteld, willen wij ervoor waarschuwen dat een te gefragmenteerd handhavingslandschap grote risico's op inconsistentie, o.a. op het gebied van wetsuitleg, opportuniteit in de handhaving (waartegen treedt welke autoriteit wel op en waartegen niet?) en mate van handhaving (hoogte boetes en aanvullende maatregelen, etc.) met zich brengt.

Mogelijke contractuele repercussies van de bewindvoerdersregeling. Het risico dat de aanwijzing van een bewindvoerder onbedoelde gevolgen kan hebben voor de privaatrechtelijke verhoudingen van de onderneming, blijft bestaan. Het is in het internationale handelsverkeer gebruikelijk dat bij wijzigingen in eigendom, zeggenschap of bestuur van een onderneming ontbindende clausules in financieringsovereenkomsten en zakelijke contracten worden geactiveerd (*change of control*-clausules). De enkele aanwijzing van een bewindvoerder kan ertoe leiden dat de financiering van een onderneming in direct gevaar komt. Ook de Raad van State onderkent dit risico en merkt op dat wanneer een onderneming onderdeel is van een concern, de aanwijzing tot onzekerheid kan leiden in de verhoudingen tussen de dochter en de moedermaatschappij, waarbij een gedwongen afsplitsing de onderneming economisch niet-levensvatbaar kan maken. De vraag is dan of deze maatregel een knelpunt oplost, of er juist een (nog niet-bestaand) knelpunt creëert.

Beperkte zichtbaarheid van sancties in openbare registers. De bevoegdheid om in openbare registers een koppeling te maken met sancties was tot nu toe beperkt tot de Rusland- en Belarussancties en tot een klein aantal registers. Het wetsvoorstel verankert de aantekenbevoegdheid in de wet en breidt deze uit naar een groter aantal registers en alle sanctieregimes. Daarbij is de begripsmatige aansluiting bij de Europese sanctieverordeningen verbeterd door de termen 'eigendom' en 'zeggenschap' te gebruiken in plaats van de vagere begrippen 'relatie' en 'verbondenheid'. Aantekeningen dienen als hulpmiddel om het voor burgers en bedrijven eenvoudiger te maken om vast te stellen of zij handelen met een partij die in verband kan worden gebracht met sanctiemaatregelen, maar ontheffen marktpartijen niet van hun eigen verantwoordelijkheid om



sanctieregelgeving na te leven. De vraag is echter wat de precieze waarde van een aantekening is in de praktijk. Wij adviseren om de kracht of zwakte van de beschikbare informatie duidelijk te onderbouwen, te articuleren en te publiceren wat de betekenis ervan is. Als de gedachte is dat de beschikbare informatie niet doorslaggevend of bindend is, moet dat er heel duidelijk bij staan, al dan niet met bronvermelding. Dat wordt immers van de markt ook verwacht.

IV DOELTREFFENDHEID

In hoeverre heeft de overheid straks voldoende instrumenten om een goede naleving en handhaving van sanctiemaatregelen te kunnen borgen?

Het wetsvoorstel brengt een aanzienlijke versterking aan in het instrumentarium waarover de overheid beschikt voor de naleving en handhaving van sanctiemaatregelen. Zo biedt de introductie van bestuursrechtelijke instrumenten naast de bestaande strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten meer flexibiliteit en snelheid bij het reageren op overtreding.

Ondanks de hierboven beschreven versterking van het instrumentarium is de kernvraag of de overheid straks in de praktijk over voldoende instrumenten en vooral handhavingscapaciteit beschikt. Wij benadrukken dat de doeltreffendheid van de (theoretische) uitbreiding van de handhavingsmogelijkheden en -capaciteit staat of valt met de uitvoeringspraktijk en -capaciteit. Het wetsvoorstel introduceert op papier een indrukwekkend instrumentarium, maar het risico bestaat dat het bij papier blijft. Hieronder enkele opmerkingen over de doeltreffendheid:

- **Capaciteit bij uitvoeringsorganisaties.** De doeltreffendheid van de uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium zal in de eerste plaats afhankelijk zijn van de capaciteit bij de handhavende instanties. Meerdere uitvoeringsorganisaties geven in hun eigen uitvoeringstoetsen aan dat aanvullende capaciteit en middelen noodzakelijk zijn om de nieuwe taken effectief te kunnen uitoefenen. De NCS wees hier eveneens op: hij signaleerde dat het BTI op dat moment over beperkte capaciteit beschikte, dat DNB en de AFM capaciteit hadden verschoven van Wwft-toezicht naar sanctiewettoezicht, en dat naarmate de sancties langer duren en het toezicht meer sectoren bestrijkt, er meer signalen te verwachten zijn die opvolging door het Openbaar Ministerie en de FIOD behoeven. Nieuwe bevoegdheden zonder bijbehorende capaciteit leiden tot een handhavingstekort dat het vertrouwen in het sanctiestelsel ondermijnt. De vraag in de praktijk zal dus moeten zijn of de maatregelen in het wetsvoorstel in de praktijk écht haalbaar zijn.
- **Beschikbaarheid en kwaliteit bewindvoeders.** Eenzelfde risico bestaat ten aanzien van de bewindvoeders die kunnen worden aangesteld. De vraag is in hoeverre die beschikbaar zijn en aan wie gedacht kan worden. Voordehand liggend zijn natuurlijk curatoren, maar die treden normaliter slechts op met als doel bepaalde juridische situaties te managen, zoals faillissement, maar in dit geval gaat het daadwerkelijk om het leiden van een bedrijf zolang er een gesanctioneerde eigenaar is. Dat lijkt veel complexer en de vraag is ook hoe dat in de praktijk uitpakt. De ervaring leert dat er weinig beschikbaar zijn voordergelijke opdrachten. Wellicht moet daarbij ook een aanwijzingsbevoegdheid van de rechter bestaan.
- **Onvoldoende operationele uitwerking van het centraal meldpunt.** Het centraal meldpunt sancties is een kernelement van het wetsvoorstel, maar de operationele uitwerking ervan is nog onvoldoende om effectief te kunnen functioneren. Afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling met de Douane (CDIU), de FIU-NL, het BTI en overige toezichthouders moeten nog worden uitgewerkt in convenanten en protocollen. De memorie van toelichting erkent dat "er nog afspraken gemaakt [moeten] worden over de samenwerking en de informatie-uitwisseling" rondom het meldpunt. Zonder deze operationele uitwerking bestaat het risico dat het meldpunt weliswaar juridisch verankerd is, maar in de praktijk niet de beoogde coördinerende en analyserende rol kan waarmaken. Daarbij geldt



dat het meldpunt geen zaaksgebonden advies verstrekt en geen inhoudelijke guidance biedt over de vraag of een specifieke persoon of entiteit gesanctioneerd is, die beoordeling blijft bij de meldingsplichtige partij. Het meldpunt is daarmee een doorgeefluik met analysetaken, geen inhoudelijk loket. Voor de doeltreffendheid van het stelsel is het essentieel dat de operationele uitwerking van het meldpunt met urgentie ter hand wordt genomen, bij voorkeur parallel aan het wetgevingsproces. Voor zover het meldpunt ook informatie gaat verstrekken over de interpretaties van sancties in het algemeen – zoals bijvoorbeeld de BAFA in Duitsland dat doet – juichen wij dat toe. Zaak is dan wel ervoor te zorgen dat de interpretatie door de verschillende ministeries daadwerkelijk wordt opgevolgd, zodat daar geen inconsistenties in ontstaan.

- **Versnippering van bevoegde autoriteiten ondermijnt slagvaardigheid.** Zoals hiervoor gesignaleerd, laat het wetsvoorstel de bestaande verdeling van bevoegdheden over een groot aantal ministeries en uitvoeringsinstanties intact. Deze versnippering raakt rechtstreeks aan de doeltreffendheid van het stelsel: Nederlandse (rechts)personen worden geconfronteerd met een veelheid aan loketten, procedures en aanspreekpunten, hetgeen zorgt voor verwarring de nalevingsbereidheid niet bevordert. In tegenstelling tot de tendens in andere landen naar centralisatie kiest Nederland bewust niet voor een *single authority*-model. De memorie van toelichting stelt dat "een ontwikkeling richting een meeromvattende autoriteit voor de toekomst echter zeker niet uit te sluiten [is]", maar benoemt dit slechts als toekomstige mogelijkheid. Wij achten dit een wezenlijk aandachtspunt voor de commissie: zolang de versnippering voortduurt, zal de handhaving in de praktijk minder slagvaardig zijn dan het wetsvoorstel op papier belooft.
- **Geen regeling voor vrijwillige zelfmelding.** Wij constateren dat het wetsvoorstel niets regelt over vrijwillige zelfmelding door marktpartijen die een mogelijke sanctieschending in hun eigen organisatie constateren, terwijl dit instrument sterk zou kunnen bijdragen aan de opsporing van overtredingen van sanctiemaatregelen. Weliswaar is met de Aanwijzing Vrijwillige Zelfmelding een eerste stap gezet op het niveau van beleidsregels, maar het ontbreken van een wettelijke verankering in het wetsvoorstel beperkt de effectiviteit ervan. Internationale ervaringen laten zien dat een wettelijk verankerd zelfmeldingsmechanisme – met bijbehorende kortingen op eventuele boetes – de bereidheid van ondernemingen om potentiële schendingen vroegtijdig te rapporteren aanzienlijk vergroot. Een vergelijkbaar mechanisme in het wetsvoorstel zou de effectiviteit van het handhavingssysteem aanzienlijk kunnen versterken en past bij de ambitie van de wetgever om de nalevingscultuur in Nederland structureel te verbeteren.

V CONCLUSIE

De regering heeft de kernaanbevelingen van de NCS op wetgevingsgebied “vrijwel integraal” overgenomen en het instrumentarium versterkt, onder meer via een dual handhavingssysteem en ruimere grondslagen voor gegevensuitwisseling. De uiteindelijke doeltreffendheid staat of valt echter met uitvoering en capaciteit – “het risico bestaat dat het bij papier blijft” – terwijl structurele knelpunten zoals de “versnippering van bevoegde autoriteiten” en het ontbreken van een regeling voor vrijwillige zelfmelding blijven bestaan.

VI BRONNENLIJST

- **Wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen (Wis)** (Kamerstukken II, wetsvoorstel + bijlagen).
- **Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen (Wis)** (Kamerstukken II).
- **Advies Afdeling advisering van de Raad van State inzake het wetsvoorstel Wis, inclusief nader rapport** (Kamerstukken II).
- **Sanctiewet 1977.**
- **Wet op de economische delicten.**



- **Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).**
- **EU-sanctieverordeningen en daarop gebaseerde wijzigingen** (o.a. sanctiepakketten tegen Rusland en Belarus sinds februari 2022).
- **Publicaties van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving (NCS)** met aanbevelingen en (voortgangs-/eind)rapportages.
- **Aanwijzing Vrijwillige Zelfmelding** (beleidsregels/aanwijzing openbaar ministerie).





PARLEMENT & WETENSCHAP

Wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen: bestuurlijke handhaving

9 maart 2026 | Prof. mr. Herman Bröring (Rijksuniversiteit Groningen)

Belangrijkste bevindingen en boodschappen

- Het wetsvoorstel betekent ten opzichte van de Sanctiewet 1977 daadwerkelijk een modernisering en aanvulling van handhavingsmogelijkheden. Onder het wetsvoorstel krijgen vergeleken met de Sanctiewet 1977 meer bestuursorganen en meer normadressaten met de regeling te maken. Het reguliere pakket aan bestuurlijke handhavinginstrumenten, zowel de toezichtsbevoegdheden als de sanctiebevoegdheden, komt ter beschikking te staan, met daarenboven meldplichten, de bevoegdheid tot het geven van gedragsaanwijzingen en die tot openbaarmaking van opgelegde sancties. Anderzijds ontbreekt de mogelijkheid om als sanctie vergunningen in te trekken, maar de in artikel 7.1.7 vervatte bevoegdheid voor gevallen van ernstige niet-naleving of in geval van een risico op ernstige ontduiking vormt daarvoor een alternatief.
- Bestuurlijke sancties hebben een ruim bereik omdat zij, overigens net als strafrechtelijke sancties, opgelegd kunnen worden aan plegers, medeplegers, functioneel daders en, in geval van rechtspersonen als overtreder, leidinggevers.
- De juridische grondslag voor gegevensdeling wordt verbeterd.
- De last onder dwangsom (in een uitzonderlijk geval onder bestuursdwang) ter voorkoming van herhaling kan een zinvol preventief instrument zijn.
- Wat betreft de hoogte van geldboetes is de juridische afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht aangepast aan de nieuwe algemene lijn in de wetgeving op dit punt.
- Het wetsvoorstel is, net als de Sanctiewet 1977, een soort kaderwet. De wet dient ter uitvoering van internationale sanctiebesluiten en -regelingen, waarvoor meerdere (reeds bestaande) nationale instanties worden ingeschakeld. Al deze instanties zijn bestuursorganen met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat zij eigen beleid kunnen voeren. De onderlinge beleidsafstemming verdient bijzondere aandacht.
- Niet in het minst geldt dit voor de taakverdeling tussen bestuursorganen en het openbaar ministerie. Waar voor dezelfde taak – bestraffende handhaving – twee partijen bevoegd zijn, is er

immers het risico dat niemand zich verantwoordelijk voelt. Aangesloten kan worden bij de gangbare criteria voor de taakverdeling.

- Men kan zich afvragen of de Minister van Buitenlandse Zaken de meest gereede persoon is om, waar het gaat om gebruikmaking van bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden, te zorgen voor de afstemming tussen de verschillende (nationale) bestuursorganen en tussen (nationale) bestuursorganen en het openbaar ministerie.
- Bij de plaats en rol van (de aanwijzing van) bewindvoerders kunnen vraagtekens worden geplaatst.
- Evenzo bij het aanwijzen van andere dan de in de wet aangewezen bestuursorganen. In geval van aanwijzing van een ander bestuursorgaan is bekrachtiging bij wet raadzaam. Relevant is hoe vaak een dergelijke aanwijzing zal voorkomen. Want vele opeenvolgende bekrachtigingen bij wet zijn weinig fraai.
- Goede voorlichting aan de normadressaten en hulp bij complianceprogramma's zijn van groot belang, omdat de verplichtingen lang niet altijd eenduidig zijn. Aan een declaratoir besluit is geen behoefte.
- Veel van de hierboven gemaakte opmerkingen betreffen niet het wetsvoorstel zelf, maar de wetsuitvoering. Pakken de bestuursorganen hun taak goed op en maken zij daadwerkelijk gebruik van de (diverse) ter beschikking staande mogelijkheden? Is er goede afstemming met het openbaar ministerie? Wetsevaluatie kan over deze en andere punten uitsluitel geven. Onder die andere punten moet ook de werkbelasting voor de rechtspraak worden begrepen. Gezien de actuele internationale omstandigheden verdient, naast een invoeringsevaluatie, een evaluatie binnen drie jaar in plaats van vijf jaar de voorkeur.

1. Inleiding en vraagstelling

Via het samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap ontving ik een verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer om een factsheet te schrijven over het wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen. Meer specifiek zijn mij de volgende vragen voorgelegd:

1. In hoeverre heeft de overheid straks voldoende instrumenten om een goede naleving en handhaving van sanctiemaatregelen te kunnen borgen?
2. Biedt het wetsvoorstel voldoende instrumenten om via het bestuursrecht de handhaving ten aanzien van sancties te verbeteren?
3. Voor welke knelpunten (in de praktijk) biedt het wetsvoorstel straks wel een oplossing en voor welke niet?
4. Zijn er vanuit de wetenschap aandachtspunten ten aanzien van de samenloop tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving?

Hieronder beantwoord ik deze vragen in de aangegeven volgorde. Omdat ik ben benaderd als deskundige op het terrein van het bestuursrecht, leg ik sterk de nadruk op de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden, mede in vergelijking met het strafrecht. Dit wil zeggen dat ik op vraag 2 het uitgebreidst inga.

2. Beantwoording vragen

2.1. Voldoende nalevings- en handhavingsinstrumenten?

Het wetsvoorstel kent een ruim arsenaal aan handhavingsinstrumenten: zowel ondernemingsrechtelijke, bestuursrechtelijke als strafrechtelijke. Van alle instrumenten kan de

aanwijzing van een bewindvoerder als het meest omstreden middel worden aangemerkt.¹ Ik sluit mij op dit punt aan bij het advies van de Raad van State. Ondernemingen dienen zich aan de wet te houden. Doen zij dat niet, dan kunnen er een of meer sancties worden opgelegd. Met de aanwijzing van een bewindvoerder wordt een tussengebied betreden, met onduidelijkheid over de verhouding tussen het belang van de onderneming en het algemeen belang. In de verhouding tussen ondernemingsrecht en staats- en bestuursrecht kan een tweepettenprobleem ontstaan naar analogie van gevallen waarin overheden een of meer bestuurders of leden van de raad van commissarissen van een bv of nv benoemen. Deze bestuurders en commissarissen dienen zich te laten leiden door het vennootschapsbelang.² Consequentie is dat zij afstand dienen te nemen van eventuele (bindende) instructies van een bestuursorgaan die aan dat belang afbreuk doen.

Met de aanwijzing op wettelijk grondslag van een bewindvoerder wordt de aansturing vanuit het algemeen belang gelegitimeerd. De aanwijzingsbevoegdheid van artikel 5.3 is een sterk discretionaire bevoegdheid (ongebonden beoordelingsruimte: “naar het oordeel van Onze Minister”; beleidsruimte: kan-bepaling). Zo men deze bevoegdheid wil behouden, kan men zich afvragen of er niet meer (inhoudelijke en/of procedurele) waarborgen nodig zijn.³ Dat tegen een opdracht van een bewindvoerder administratief beroep bij de minister kan worden ingesteld, onderstreept het beleidsmatige gehalte van de voorprocedure.⁴

Of ondernemingsrechtelijke voorzieningen, waaronder de enquêteprocedure bij de Ondernemingskamer, de behoefte aan een bewindvoerder in de zin van het wetsvoorstel kunnen wegnemen, kan ik niet afdoende beoordelen. Geconstateerd kan echter worden dat de *gedragsbeschikking* als bedoeld in artikel 7.1.3 ten minste voor een deel van de gevallen een alternatief vormt. Dit met de aantekening dat een bewindvoerder ook proactief kan werken, terwijl een gedragsbeschikking als geregeld in het wetsvoorstel reactief is, namelijk een bestuurlijke handeling naar aanleiding van een geconstateerde normschending.

Het is verstandig om niet alleen aandacht te schenken aan handhaving, maar ook en vooral na te gaan hoe (vrijwillige) naleving zonder sancties kan worden bevorderd. In dit verband moet, naast voorlichting en hulp bij het opstellen van complianceprogramma's,⁵ tevens de in artikel 7.1.6. geregelde *openbaarmaking* van opgelegde sancties worden genoemd.

Voor de centrale doelstelling is niet alleen het arsenaal aan handhavingsinstrumenten van het wetsvoorstel relevant. Zo is ook de *reikwijdte* van het wetsvoorstel van belang: welke gedragingen van welke actoren vallen er zoal onder?

Wat betreft deze actoren kan er nog op worden gewezen dat niet alleen de pleger als overtreder kan worden aangemerkt, maar ook de medepleger (art. 5:1, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht, Awb) en de functioneel dader (op basis van – oorspronkelijk strafrechtelijke – jurisprudentie). In geval van een rechtspersoon als overtreder kan onder omstandigheden bovendien handhavend worden opgetreden tegen de leidinggever (art. 5:1, derde lid, Awb). Voor een doelmatige handhaving

¹ Het is een dergelijke maatregel die maakt dat de materie niet uitsluitend in een rijkswet kan worden geregeld.

² Art. 2:129, vijfde lid, Burgerlijk Wetboek (BW) luidt: “Bij de vervulling van hun taak richten de bestuurders zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.” Zie voor de rvc art. 2:140 BW. Voor bv's art. 2:239, vijfde lid, en 250, tweede lid, BW. Voor het stichtingsbestuur art. 2:291, derde lid, BW.

³ Weliswaar kan tegen een besluit tot aanwijzing van een persoon als bewindvoerder bezwaar worden gemaakt en beroep en hoger beroep worden ingesteld, maar gezien het sterk discretionaire karakter van de aanwijzingsbevoegdheid zal de rechterlijke toetsing in het algemeen terughoudend zijn.

⁴ Een voorprocedure is een procedure die voorafgaat aan een eventuele rechterlijke procedure. Administratief beroep is een bepaald type voorprocedure dat mede gekenmerkt wordt door een toezichtfunctie.

⁵ Zie voor het belang daarvan voor de rechtspraak Loenen (2022), die erop wijst dat naleving van internationale sancties lang niet altijd een eenvoudige zaak is (terwijl er anderzijds voor de nationale handhavende organen een soort beginselplicht tot handhaving bestaat).

van de nieuwe wet verdient het aanbeveling op de betrokken beleidsterreinen ook deze andere soorten overtreders te verkennen.

Nieuwe *meldplichten*, onder meer voor de advocatuur, betekenen ten opzichte van de Sanctiewet 1977 een verbetering. Meldplichten faciliteren de handhavingstaak van de overheid. Opgemerkt moet echter worden dat de controle op de naleving van deze plichten niet altijd eenvoudig is: wie niets meldt, kan buiten beeld blijven.

Relevant is voorts de versterking in het wetsvoorstel van de juridische grondslag voor *gegevensuitwisseling*. Gegevensuitwisseling is voor een goede handhaving een cruciaal (uitvoerings)aspect.

2.2. Voldoende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten?

2.2.1. Herstelsancties

De Sanctiewet 1977 stamt uit de tijd dat het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium veelal beperkt was tot *herstelsancties*, met name tot bestuursdwang. Later kwam de dwangsombevoegdheid naar voren. Zie voor de Sanctiewet 1977 het in 2002 ingevoerde artikel 10c. In deze wet is sprake van een zogenoemde zelfstandige, niet aan een bestuursdwangbevoegdheid gekoppelde dwangsombevoegdheid (een bestuursdwangbevoegdheid kent de Sanctiewet 1977 niet). Het wetsvoorstel bevat in artikel 7.1.4 de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder *bestuursdwang*. Dit betekent niet dat de bevoegdheid tot het opleggen van een *dwangsom* is geschrapt. Artikel 5:32, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) zegt namelijk: “Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.” Dat in het wetsvoorstel zelf de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom niet wordt genoemd, betekent dus helemaal niet dat deze bevoegdheid er niet is. Integendeel. Voor wie niet ingewijd is in het bestuursrecht is het goed om hierop te wijzen, omdat het ook in de memorie van toelichting vooral over bestuursdwang gaat.⁶

Dit, terwijl de dwangsombevoegdheid in de praktijk van aanzienlijk groter belang zal zijn dan de bestuursdwangbevoegdheid. In geval van bestuursdwang krijgt een bestuursorgaan de mogelijkheid om zelf te doen wat de overtreder moet doen, namelijk het beëindigen van de overtreding of het wegnemen van de gevolgen van de overtreding.⁷ Daartoe zal het bestuursorgaan in veel gevallen (feitelijk) niet in staat zijn.⁸ In sommige situaties kan dat anders zijn en voor die situaties dient de bestuursdwangbevoegdheid volledigheidshalve in de wet te zijn opgenomen. Daarbij moet mede worden gedacht aan overtreders die onbekend zijn of niet meer in staat zijn om de overtreding te beëindigen of de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken.

Bijzondere aandacht verdient nog de mogelijkheid om een herstelsanctie (last onder dwangsom of bestuursdwang) op te leggen *ter voorkoming van herhaling* van de overtreding. Hoewel het ongebruikelijk is om hier te spreken van een preventieve herstelsanctie,⁹ gaat het nadrukkelijk om een sanctie met een preventief karakter. De herstelsanctie ter voorkoming van herhaling kan worden opgelegd als reactie op een vastgestelde overtreding, waarbij de overtreder een dwangsom verbeurt

⁶ Zie voor het misverstand eveneens het Consultatieverslag, p. 2-3. De introductie van de bestuursdwangbevoegdheid en koppeling daaraan van de dwangsombevoegdheid is een voorbeeld van modernisering van de regelgeving.

⁷ Een last onder bestuursdwang bestaat derhalve uit twee componenten: een verplichting voor de overtreder en de voorwaardelijke bevoegdheid om zelf feitelijk op te treden. Een voorwaardelijke bevoegdheid, want afhankelijk van de onzekere gebeurtenis dat de overtreder de last niet in acht neemt. Met het niet opvolgen van de last binnen de begunstigingstermijn wordt laatstbedoelde bevoegdheid geactiveerd.

⁸ Om deze reden wordt in het financieel recht, net als in de Sanctiewet 1977, gewerkt met zelfstandige bevoegdheden tot het opleggen van een last onder dwangsom.

⁹ Deze term pleegt te worden gereserveerd voor gevallen als bedoeld in art. 5:7 Awb.

wanneer hij binnen een bepaalde termijn opnieuw een *soortgelijke* overtreding begaat.¹⁰ Zij is vooral geschikt waar de overtreding niet meer beëindigd kan worden of de gevolgen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling doet denken aan een voorwaardelijke boete, maar is dat niet, omdat het om een herstelsanctie en niet om een bestraffende sanctie gaat.¹¹

2.2.2. Bestraffende sancties

Voor *bestraffende* sancties werd geruime tijd alleen gekeken naar het strafrecht (door in de bijzondere wet strafbepalingen op te nemen). Zo aanvankelijk ook de Sanctiewet 1977. In het genoemde jaar 2002 is tevens, in artikel 10d, de bevoegdheid opgenomen tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De reden voor de invoering van een dergelijke boetebevoegdheid, in de Sanctiewet 1977 en elders, is wat wordt genoemd het *handhavingstekort*. Algemeen wordt geconstateerd dat de strafrechtketen overbelast is, dat het openbaar ministerie prioriteiten moet stellen en dat voor de handhaving van bijzondere wetten en daarop gebaseerde voorschriften het openbaar bestuur primair aan zet is. Dit wordt vaak uitgedrukt in de bewoording dat het strafrecht *ultimum remedium* is. Andere redenen voor de boetebevoegdheid zijn de *vervolmaking van het handhavingsinstrumentarium* van het openbaar bestuur en de *materiedeskundigheid* van dit bestuur. In het wetsvoorstel is in artikel 7.1.5 eveneens de bevoegdheid tot het opleggen van een *bestuurlijke boete* opgenomen.

De behoefte aan bestuurlijkeboetebevoegdheden, inmiddels neergelegd in naar schatting 180 wetten, bleek zo groot dat de oorspronkelijke gedachte – dat deze alleen geschikt zijn voor eenvoudig vast te stellen overtredingen waarop lage boetes staan – geleidelijk aan op de achtergrond is geraakt.¹² Om een onbalans tussen bestuursrecht en strafrecht op het punt van de hoogte van geldboetes tegen te gaan,¹³ wordt tegenwoordig voor de ten hoogste op te leggen boete (die gezien art. 5:46, eerste lid, Awb in de wet moet staan) aangesloten bij de *categorisering van artikel 23 Wetboek van Strafrecht (Sr)*. Anders dan in de Sanctiewet 1977 (vgl. art. 10e) is dat eveneens in het wetsvoorstel gebeurd (in art. 7.1.5, tweede lid).¹⁴ De bestuurlijke boete is bijzonder geschikt voor situaties waarin de overtreding niet meer beëindigd kan worden of de gevolgen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. In het algemeen kan voor een en dezelfde overtreding tegelijkertijd zowel een herstelsanctie als een bestuurlijke boete worden opgelegd.¹⁵

Bestraffende sancties, die een ‘criminal charge’ ofwel vervolging betreffen, gaan vergezeld van meer waarborgen dan herstelsancties. Te denken valt aan het zwijgrecht (wel bij bestraffende, niet bij herstelsancties). Voorts aan het vereiste van verwijtbaarheid (*idem*). Het verschil moet echter niet worden overdreven. Zo hangen de eisen die worden gesteld aan de bewijsvoering door bestuursorganen en de indringendheid van de rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel vooral af van de ingrijpendheid van de opgelegde sanctie c.q. de belangen die op het spel staan. Wat betreft het zwijgrecht is van betekenis dat dit alleen relevantie heeft waar wilsverklaringen voor de bewijsvoering noodzakelijk zijn. In verband met de verwijtbaarheid valt op te merken dat het belang daarvan mede afhangt van de formulering van de norm. Gewone verwijtbaarheid hoeft in de regel niet te worden bewezen, terwijl voor (de zwaardere) opzetfeiten veelal een betrekkelijk lichte vorm van bewijs volstaat.¹⁶

¹⁰ Met een soortgelijke overtreding wordt bedoeld op een schending van dezelfde (eerder geschonden) verplichting. Ook moet steeds hetzelfde bestuursorgaan betrokken zijn. Zie Bröring & Van Vorselen (2013).

¹¹ In media wordt een dwangsom overigens vaak een boete genoemd. Juridisch gezien ten onrechte.

¹² Advies Raad van State 13 juli 2015.

¹³ Hierover H.E. Bröring, M. den Uijl, A. Tollenaar, N.J.M. Kwakman, B.F. Keulen (2012).

¹⁴ Deze koppeling aan art. 23 Sr is een voorbeeld van modernisering van de regelgeving.

¹⁵ Een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang kunnen blijkens art. 5:6 Awb niet tegelijkertijd voor dezelfde overtreding worden opgelegd.

¹⁶ Voor ingewijden wordt verwezen naar de leer van kleurloos opzet. Zie ook Strijder, p. 175.

2.2.3. Toezichthouders en toezichtsbevoegdheden

Artikel 10 Sanctiewet 1977 maakt de aanwijzing als toezichthouder van ambtenaren of andere personen mogelijk (door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister die het mede aangaat; eerste lid) evenals, met betrekking tot financieel verkeer, de aanwijzing als toezichthouder van rechtspersonen (door de Minister van Financiën; tweede lid). Het wetsvoorstel kent met artikel 7.1.1 voor de aanwijzing als toezichthouder meer mogelijkheden, wat te maken heeft met de verruimde reikwijdte ten opzichte van de Sanctiewet 1977.

De aanwijzing als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb impliceert de toekenning van de toezichtsbevoegdheden van titel 5.2 Awb, waaronder het vorderen van inlichtingen (art. 5:16) en inzage in zakelijke gegevens (art. 5:17), en het onderzoeken van zaken (art. 5:18) en van vervoermiddelen en ladingen (art. 5:18 Awb). Wat betreft de vaststelling van overtredingen (bewijsvoering) geldt nog steeds dat wanneer behoefte is aan ingrijpender toezichtsbevoegdheden dan die van titel 5.2 Awb in beginsel moet worden uitgeweken naar het strafrecht met zijn *bijzondere opsporingsbevoegdheden*.¹⁷

Middelen zoals een telefoontap of peilbaken zijn in het licht van titel 5.2 Awb dan ook niet toegestaan. Hetzelfde geldt voor stelselmatige observatie.¹⁸ Onder voorwaarden is de inzet van een mystery guest wel toegestaan,¹⁹ terwijl voor openbronnenonderzoek veel ruimte bestaat. In een bijzondere wet zouden toezichthouders een of meer extra toezichtsbevoegdheden kunnen worden toegekend. In de Sanctiewet 1977 noch in het wetsvoorstel is daarvan sprake. Dat is in lijn met de heersende – door mij onderschreven – opvatting dat voor meer ingrijpende bevoegdheden moet worden uitgeweken naar het strafrecht.

2.2.4. Overige instrumenten

Het wetsvoorstel kent tevens, in artikel 7.1.3, de hierboven al genoemde bevoegdheid tot het geven van een *gedragsaanwijzing*. Deze aanwijzing is bedoeld voor een persoon “die niet voldoet aan een krachtens een sanctiemaatregel op hem rustende verplichting”. Omdat zij hier een reactie op een overtreding vormt, kan de aanwijzing als een sanctie worden aangemerkt. Doorgaans gaat het echter niet om een sanctie.²⁰

Wat door bedrijven in het algemeen als zwaarste sanctie wordt ervaren, de *intrekking* van een vergunning,²¹ is in de Sanctiewet 1977 noch het wetsvoorstel geregeld. Dat is begrijpelijk, omdat de verlening van vergunningen en eventueel ook de wijziging en intrekking van beschikkingen in andere wetgeving zijn geregeld. Het is de vraag of deze andere wetgeving intrekking toestaat in geval een in een sanctiebesluit of sanctieregeling opgenomen verplichting is geschonden. Alleen wanneer die andere wetgeving uitdrukkelijk in de bevoegdheid daartoe voorziet, is intrekking wegens overtreding van een sanctiebesluit of -regeling geoorloofd. Men kan zich afvragen in hoeverre uit een

¹⁷ Ook is het strafrecht (exclusief) aangewezen voor bestraffende vrijheidsbeneming.

¹⁸ Zie onder andere CRvB 15 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2027:2807.

¹⁹ Vgl. bijvoorbeeld ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:195, en Cbb 8 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:191.

²⁰ De gedragsaanwijzing is onder meer bekend in het financieel recht (art. 1:75, eerste lid, Wft) en dient daar ter concretisering van een (vage) zorgplicht. Zij vormt dan zelf geen sanctie. Pas op overtreding van de gedragsaanwijzing staat een sanctie. Zie nader Stijnen 2026, p. 3, onder verwijzing naar CBB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:223. Stijnen maakt onderscheid tussen de zelfstandige last als “waarschuwing”, “de concretisering van een rechtsnorm, het voorschrijven van een bindende gedragsnorm zonder dat sprake is van een overtreding en tot slot de verplichting van een ander dan de overtreder om een gedragslijn te volgen die is gericht op voorkoming of beëindiging van de overtreding dan wel het tegengaan van de gevolgen ervan.”

²¹ Zie ook de zogenoemde piramide van Ayres en Braithwaite (1992).

oogpunt van handhaving met het wetsvoorstel andere wetten op dit punt zouden moeten worden aangepast.

Enigszins vergelijkbaar met de intrekking qua ingrijpendheid is de maatregel die de Minister van Economische Zaken op grond van artikel 7.1.7 kan treffen. Het gaat hier om ernstige niet-naleving of een risico op ernstige ontduiking, waarbij de minister voortzetting van het gebruik van een onderneming als middel om sanctiemaatregelen te schenden kan beletten. Gesteld kan worden dat gezien de bevoegdheid van artikel 7.1.7 aan de hierboven bedoelde intrekkingbevoegdheid geen behoefte is.

Nieuw in het wetsvoorstel ten opzichte van de Sanctiewet 1977 is voorts de bevoegdheid (in art. 7.1.6) tot *openbaarmaking* van bestuurlijke sancties.²² Deze openbaarmaking wordt veelal als (bestraffende) sanctie ervaren (*namings & shaming*), maar is niet als sanctie bedoeld: het gaat, zoals ook in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, om publieksvoorlichting.²³ Publieksvoorlichting kan uiteraard bijdragen aan naleving van de wet.

2.2.5. Bestuursorganen met handhavingsbevoegdheden

Op zichzelf geen handhavingsinstrument maar daarmee nauw verbonden, is de vraag welke bestuurlijke organisatie en welke bestuursorganen een rol dienen te vervullen. In het eerste lid van artikel 7.1.2 worden de bestuursorganen genoemd die beschikken over de aanwijzingsbevoegdheid, de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang (en daarmee tot het opleggen van een last onder dwangsom) en de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Uit het eerste lid van artikel 7.1.6 kan worden opgemaakt dat deze bij sanctiebesluit of sanctieregeling aangewezen bestuursorganen eveneens bevoegd zijn een sanctiebesluit openbaar te maken. Mede om redenen van materiedeskundigheid is naar mijn mening terecht afgezien van de aanwijzing van één bestuursorgaan.²⁴

Een eigensoortige voorziening is de in tweede lid van artikel 7.1.2 neergelegde bevoegdheid om bij sanctiebesluit of sanctieregeling *bestuursorganen aan te wijzen*. De door het primaat van de wetgever ingegeven suggestie van de Raad van State om na een dergelijke aanwijzing onverwijld een wetsvoorstel in te dienen zodat het betrokken bestuursorgaan alsnog in de wet wordt vastgelegd, lijkt een aanvaardbaar compromis tussen snelheid en flexibiliteit enerzijds en eisen van legaliteit anderzijds.²⁵ Het is vast wetgevingsbeleid dat bestuursorganen bij wet in het leven worden geroepen, evenals sancties en toezichtsbevoegdheden.²⁶ Ook als met het tweede lid van artikel 7.1.2 wordt gedoeld op andere *reeds bestaande* bestuursorganen, is de regeling in inhoudelijk opzicht hoogst uitzonderlijk.²⁷

Of toepassing van de bevoegdheid om andere organen aan te wijzen hoogst uitzonderlijk zal zijn, is voor mij onduidelijk. Hoe vaak denkt men – bij benadering – van deze bevoegdheid gebruik te zullen moeten maken? Zijn er voorbeelden te geven van onder bepaalde omstandigheden aan te wijzen andere bestuursorganen? Als het om incidentele aanwijzingen gaat, is de suggestie van de Raad van

²² Hier is dus sprake van een voorbeeld van aanvulling van het instrumentarium.

²³ Ook de Wet open overheid maakt openbaarmaking mogelijk. Een grondslag in een bijzondere wet verdient echter de voorkeur, mede om redenen van rechtsbescherming (vgl. art. 7.1.6, tweede lid, wetsvoorstel).

²⁴ Vgl. mvt, p. 13.

²⁵ Advies RvS, p. 12.

²⁶ Vgl. aanwijzing 2.21 Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie voorts art. 5:4 Awb, dat inhoudt dat een bestuurlijkesanctiebevoegdheid op de wet moet zijn terug te voeren.

²⁷ Ze valt daarmee zeker niet samen, maar doet enigszins denken aan delegatie (waarvoor blijkens art. 10:15 Awb een wettelijk voorschrift als grondslag voldoende is). Zie bijvoorbeeld art. 5:16, eerste lid, Omgevingswet ("Een bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen of bevoegd is tot toepassing van paragraaf 5.1.5, kan die bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.") Nadere hierover art. 4.17 Omgevingsbesluit ("flexibiliteitsregeling bevoegd gezag").

State, te weten bekrachtiging (achteraf) bij formele wet, rechtsstatelijk aanvaardbaar en goed werkbaar.²⁸

2.2.6. Bestuurlijke organisatie in ruimere zin

Voor de naleving en handhaving wordt de spil gevormd door de hierboven bedoelde bestuursorganen met handhavingsbevoegdheden. Het is essentieel dat het wetsvoorstel, net als de Sanctiewet 1997, een soort *kaderwet* is. De wet dient ter uitvoering van internationale sanctiebesluiten en -regelingen, waarvoor meerdere (reeds bestaande) instanties worden ingeschakeld. Al deze instanties zijn bestuursorganen met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat zij eigen beleid kunnen voeren. De betrokken bestuursorganen zijn, onder het wetsvoorstel meer nog dan onder de Sanctiewet 1977, divers van aard (waarbij hun primaire taken en bevoegdheden in andere wetgeving zijn neergelegd). Bijgevolg is eenheid van (handhavings)beleid niet op voorhand verzekerd.

In samenhang hiermee vergt de positie van de Minister van Buitenlandse Zaken aandacht. Deze minister heeft gelet op de materie – internationale sanctiemaatregelen – een centrale positie gekregen. Gezien de mogelijkheid van uiteenlopend handhavingsbeleid is duidelijk dat er een coördinerende minister nodig is. Het is echter de vraag of men bij de Minister van Buitenlandse Zaken uitkomt wanneer de nadruk wordt gelegd op de handhaving van verplichtingen en op de uitoefening van bestuurlijke herstel- en bestraffende sancties, mede in relatie tot strafrechtelijke handhaving. Heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken wat betreft dit type handhaving voldoende ervaring en expertise? Of is eigenlijk sprake van een *ministerievreemde* opdracht? Zou het Ministerie van Financiën niet meer in de rede liggen? Of dat van Justitie en Veiligheid of Economische Zaken?

Voor alle duidelijkheid: de beleidsruimte die er is, heeft vooral betrekking op wanneer welk handhavingsinstrument wordt ingezet (hoe-beleidsruimte). Over de vraag *of* gehandhaafd moet worden, kan veel minder discussie bestaan. Er is op het onderhavige terrein immers weinig ruimte om af te zien van handhaving (zodat gesproken zou kunnen worden van een *beginselplicht tot handhaving*).²⁹

2.3. Bijdrage oplossing knelpunten (in de praktijk)?

Een belangrijk knelpunt in de praktijk van de handhaving zijn de beperkingen om gegevens te delen. Het wetsvoorstel betekent een verbetering ter zake.³⁰ Ook de zojuist besproken (weliswaar omstreden) bevoegdheid om bij sanctiebesluit of sanctieregeling bestuursorganen aan te wijzen zou om redenen van snelheid en flexibiliteit als een verbetering kunnen worden aangemerkt.³¹

In dit verband is begrijpelijk dat is afgezien van de keuze voor één tot handhaving bevoegd bestuursorgaan. In aansluiting op wat zojuist over de eenheid van beleid werd opgemerkt: waar het gaat om door verschillende bestuursorganen te sanctioneren vergelijkbare overtredingen van (vergelijkbare) sanctiebesluiten of sanctieregelingen is evenwichtigheid in de zwaarte van de sancties een aandachtspunt. Dit betreft vooral de hoogte van bestuurlijke boetes. Overleg en

²⁸ In de Beslisnota, p. 3, is er dan ook terecht gevolg aan gegeven.

²⁹ Omdat het Unierecht voor zijn naleving sterk afhankelijk is van handhaving door (nationale) organen van de lidstaten en gelijke behandeling van essentieel belang is (voor de effectiviteit en voor een 'level playing field'), wordt in beginsel strikte naleving verlangd en is er geen ruimte voor gedogen.

³⁰ Aan de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de nog vrij recente (maar nog niet tot volle tevredenheid stemmende) Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden ga ik voorbij.

³¹ Beide zijn voorbeelden van aanvulling van het instrumentarium.

afstemming kunnen hier behulpzaam zijn.³² Zij hangen eerder af van de bereidheid tot afstemming van (functionarissen van) van de verschillende bestuursorganen dan van nieuwe wetgeving.³³

In het algemeen geldt voor goede wetgeving dat het gros van de normadressaten deze uit zichzelf naleeft: vrijwillige naleving moet regel zijn, handhavend optreden uitzondering. Nodig is daarom dat de normadressaten goed geïnformeerd zijn over wat er van hen wordt verlangd. Vanzelfsprekend kan duidelijke wetgeving daaraan bijdragen. Maar ook duidelijk en kenbaar beleid kan helpen, evenals een toegankelijk centraal vraagpunt.³⁴ Ook in dit kader komt het eerder dan op wetgeving aan op de bereidheid van (functionarissen van) de verschillende bestuursorganen om duidelijk beleid vast te stellen en bekend te maken en vragen van normadressaten duidelijk te beantwoorden. De praktijk elders leert dat niet elk bestuursorgaan dit aandurft, maar liever een slag om de arm houdt uit vrees voor precedentwerking en om redenen van flexibiliteit. In dit kader zou ook gedacht kunnen worden aan de mogelijkheid van een zogenoemd declaratoir besluit: een (voor bezwaar en beroep vatbaar) besluit waarbij het bestuursorgaan een wettelijk voorschrift uitlegt, zodat wordt verduidelijkt hoe men zich precies dient te gedragen

Aan een wettelijke basis voor een declaratoir besluit is in het algemeen geen behoefte, want er wordt in de jurisprudentie een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit aangenomen wanneer een andere weg – eerst een overtreding begaan alvorens duidelijkheid (van de rechter) te kunnen krijgen over wat wel en niet mag – onredelijk bezwarend is.

Het spreekt voor zich dat elk in het bestek van het wetsvoorstel tot handhaving bevoegde bestuursorgaan over voldoende handhavingscapaciteit moet beschikken, in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht. Gezien de bestuurlijke instanties waar het om gaat, lijkt de kwalitatieve kant het minste probleem.

Het wetsvoorstel ziet op de uitvoering van internationale en Unierechtelijke besluiten. In voorkomende gevallen kan ook de handhaving van sanctiebesluiten en -regelingen een internationaal of Unierechtelijk aspect hebben, met name waar het gaat om internationaal opererende ondernemingen. Alsdan kan gezamenlijk optrekken met buitenlandse handhavingsinstanties aangewezen zijn. Hiermee wordt vooral, maar niet uitsluitend bedoeld op internationale gegevensuitwisseling. De meeste in het kader van het wetsvoorstel bevoegde bestuursorganen hebben voldoende ervaring met en juridische mogelijkheden voor *internationale samenwerking*, maar dat geldt niet voor elk bestuursorgaan.³⁵ Internationale samenwerking zal primair op internationaal respectievelijk Europees niveau moeten worden opgelost.³⁶ Het kan ook impliceren dat de handhaving in plaats van bestuursrechtelijk strafrechtelijk moet worden opgepakt (omdat strafrechtelijk de juridische infrastructuur voor internationale samenwerking beter is).

2.4. Aandachtspunten samenloop bestuursrecht en strafrecht

In de Awb zijn algemene voorzieningen voor *samenloop* tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving getroffen.³⁷ Zie artikel 5:44 Awb en, spiegelbeeldig, artikel 243, tweede lid, Sr. In het tweede lid van artikel 5:44 Awb staat: “Indien de gedraging tevens een strafbaar feit is,

³² Dit aandachtspunt sluit aan bij de eerste twee aanbevelingen van de Nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving, p. 5.

³³ Ook afstemming op het niveau van de Europese Unie kan op dit punt aangewezen zijn (mogelijkheid van gezamenlijke ‘guidelines on fining’ ofwel boeterichtsnoeren).

³⁴ Vgl. de derde aanbeveling van de Nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving, p. 5.

³⁵ Toezichhouders op het terrein van het financieel recht, bijvoorbeeld, hebben dat wel, evenals een instantie als de RDW.

³⁶ Waarbij een rol voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan zijn weggelegd.

³⁷ De samenloop betreft met name bestuursrechtelijke overtredingen die samenvallen met een strafrechtelijke overtreding of een misdrijf. Hierbij gaat het in het bijzonder om strafbaarstellingen in het kader van (art. 1 1^o van) de Wet op de economische delicten.

wordt zij aan de officier van justitie voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald, dan wel met het ministerie is overeengekomen, dat daarvan kan worden afgezien." Dit betekent dat het openbaar ministerie in dit soort gevallen van samenloop het primaat heeft. Wettelijke regelingen die hierop een uitzondering maken, komen weinig voor. Convenanten over de taakverdeling tussen bestuursorgaan en openbaar ministerie – wie pakt het op? – zijn daarentegen heel gangbaar. Gangbare criteria zijn onder meer de ernst van de normschending en of sprake is van (herhaalde) recidive.

De betrokkenheid van verschillende bestuursorganen betekent dat het openbaar ministerie met meerdere partijen te maken heeft, wat voor hem de afstemming kan compliceren. Verder blijft het de vraag waaraan het openbaar ministerie gezien zijn beperkte capaciteit prioriteit geeft. Mocht het openbaar ministerie veel gewicht hechten aan strafrechtelijke handhaving van sanctiebesluiten en -regelingen, en gezien de praktijk onder de Sanctiewet 1977 zijn er aanwijzingen voor een bevestigend antwoord, dan is het overigens nog de vraag of voldoende gebruik wordt gemaakt van alle strafrechtelijke middelen die ten dienste staan.³⁸

Dubbele bestraffing – waaronder de combinatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing voor hetzelfde feit – is uiteraard verboden (*ne bis in idem*).³⁹ Ingewikkelder kan de zorg voor een *evenredige* sanctie zijn, met name in situaties waar sprake is van een combinatie van een bestuurlijke herstelsanctie en een strafrechtelijke bestraffende sanctie. Qua informatievoorziening is er in verband met dit laatste weliswaar een verantwoordelijkheid voor bestuursorgaan en openbaar ministerie weggelegd, maar ook en vooral voor de betrokken overtreder.

Bronnenlijst

Literatuur

- Ian Ayres & John Braithwaite, *Responsive Regulation. Transcending the deregulation debate*, New York: Oxford University Press 1992.
- H.E. Bröring & M. Feenstra, Factsheet in het kader van Parlement en Wetenschap, voor de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer, *Verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving en sanctionering*, mei 2018.
- H.E. Bröring & B.F. Keulen, *Bestraffende sancties in het strafrecht en het bestuursrecht*, Zutphen: Uitgeverij Paris, 2017.
- H.E. Bröring & E.M. van Vorselen, Lex certa en het financieel bestuursrecht, *JBplus*, 2013 afl. 3, p. 102-128.
- H.E. Bröring, M. den Uijl, A. Tollenaar, N.J.M. Kwakman, B.F. Keulen, *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*. Serie Bestuursrecht en Bestuurskunde Groningen, deel 6. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 2012, *Kamerstukken II 2011/12*, 33 000 VI, nr. 77.
- P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2014.
- Daalderop & S. Gawronski, 'Internationale handelssancties: wat te doen?' *Bb* 2019/30.
- D.R. Doorenbos & M.J.C. Somsen (red.), *Onderneming en sanctierecht. Handhaving van financieel toezichtrecht, in het bijzonder onder de Wft en Pw*, Deventer: Kluwer 2013.
- T.J. Kodrzycki & J.G. Geertsma, 'Sanctieregelgeving en Wwft: same same, but different!', *TBS&H* 2019 afl. 4, p. 230-237.
- J.T.C. Leliveld & M.T. van der Wulp, *Handboek Strafzaken* (portal Kluwer), 105.6 Sanctiewet 1977.
- M.A. Loenen, 'De Europese sancties tegen Rusland en de doorwerking en gevolgen daarvan voor de Nederlandse rechtspraak', *NtER* 2022, afl. ½, p. 40-46.

³⁸ Op bijvoorbeeld het terrein van het milieurecht valt dat te betwijfelen.

³⁹ Zie voor dubbele bestuursrechtelijke beboeting art. 5:43 Awb.

- R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011.
- R. Stijnen, 'De zelfstandige last in het economisch bestuursrecht. Een veelzijdig handhavingsinstrument', *NTB* 2026/2.
- J.J. Strijder, 'Modernisering van de Sanctiewet 1977: de (nieuwe) rol van het bestuursrecht', *TBS&H* 2023, afl. 4, p. 173-176.

Overheidsdocumenten

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

- Koninklijke boodschap, Kamerstukken II 2025/26, 36 898 nr. 1
- Wetsvoorstel, Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 2
- Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3
- Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport, Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 4
- Advies Raad van State, No. W02.25.00209/II, 3 december 2025
- Beslisnota 23 januari 2026
- Consultatiedocumenten, waaronder Consultatieverslag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2025.
- Rapport van de Nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving, Stef Blok, 12 mei 2022.

Overig

- Advies Raad van State, Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht, 13 juli 2015, W03.15.0138/II, Staatscourant 2015, nr. 30280 (advies), Kamerstukken II 2015/16, 34 300-VI, nr. 72 (voorlopige reactie) en bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VI, nr. 102 (nader rapport).
- Nader rapport bestuurlijke boetestelsels, Stcrt. 2018, 31269.

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO, UMCNL (universitair medische centra) en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).



Disclaimer

De Jonge Akademie, KNAW, NWO, TNO, UMCNL, UNL en VH bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.

**CONNECTING THE WORLD
BUILDING TOMORROW'S SUSTAINABLE PORT**

WELKOM DELEGATIE TWEEDE KAMER

**DIVISIE HAVENMEESTER
HAVENBEDRIJF ROTTERDAM**

SAFETY ORIËNTATIE

Voor bezoekers World Port Center

Als het alarm (slow whoop) gaat:

- Ga direct naar buiten
- Gebruik alleen de trappen
- Verzamelplaats: Kop Wilhelminakade (bij Hotel New York)
- Volg altijd de aanwijzingen van BHV-ers (gele of blauwe hesjes)

Noodroutes

Er zijn drie trappenhuizen (volg de bordjes)

Voor andere noodgevallen: vraag een Havenbedrijfmedewerker om de BHV te alarmeren

Noodnummer WPC: 010 252 4800



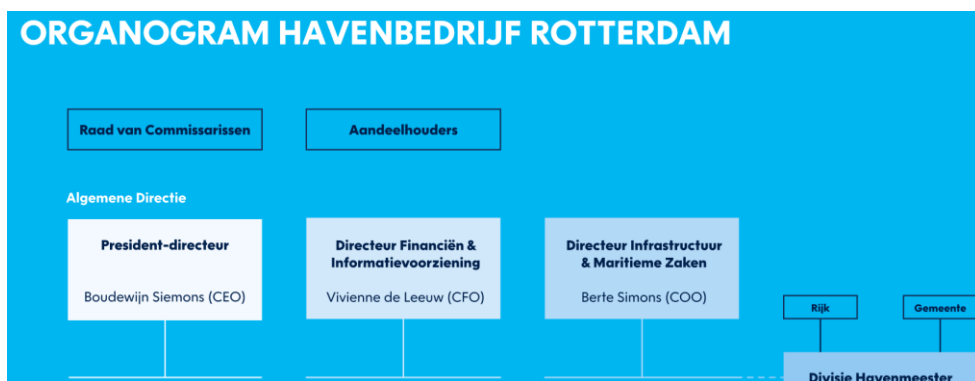
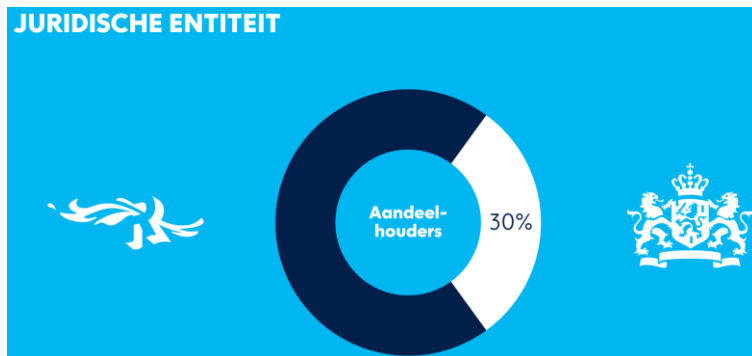
HUIDIG HAVEN- EN INDUSTRIEGEBIED



HAVENBEDRIJF ROTTERDAM N.V. EN DIVISIE HAVENMEESTER

Exploitatie Havenindustriële complex

Nautische veiligheid en efficiency



WAT ZIJN DE TAKEN VAN DE (RIJKS)HAVENMEESTER?

De Divisie Havenmeester zorgt voor een veilige, vlotte en duurzame afwikkeling van de scheepvaart, 24 uur per dag. Dit omvat onder andere het toezicht op de naleving van regels, het coördineren van scheepvaartverkeer, en het afhandelen van incidenten.

DE HAVENMEESTER is verantwoordelijk voor de veiligheid en de vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer. De Havenmeester van Rotterdam legt rechtstreeks verantwoording af aan:

- Burgemeester van Rotterdam
- Minister van I&W

WERK GAAT DAG EN NACHT DOOR Het werk van de Divisie Havenmeester gaat 24/7 door. Bijvoorbeeld met inspecties op de patrouillevaartuigen, maar ook op het Haven Coördinatie Centrum (HCC) en op de verkeerscentrales in Hoek van Holland en Rotterdam-Boelek. Het HCC gaat over de planning en toelating van schepen, de verkeerscentrales begeleiden het scheepvaartverkeer.

ZEE-SCHEPEN Eke 10 minuten 1 schip	27.617 in 2024
BINNENVAARTSCHEPEN Eke 3 minuten 1 schip	91.356 in 2024

- 28.000 zeeschepen per jaar
- 90.000 binnenvaartschepen per jaar
- Patrouillevaartuigen, sleepboten, beloodsing, watertaxi's, rondvaartboten, enzovoort

SANCTIETOEPASSINGEN DOOR DE HAVENMEESTER

Uitgangspunt: nationale wetgeving, geldig voor alle zeehavens in Nederland.

Informatiepositie:

- Kustwacht verzamelt en verspreidt informatie over verwachte sanctieschepen.
- Douane beoordeelt de lading van deze schepen
- Havenmeester beoordeelt feitelijke toelating tot de haven
 - Niet: Russische gevlagde schepen en omgevlagd.
 - Niet: Specifieke karakteristieken met Russische kenmerken.
 - Niet: Alle olietankers geladen met Russische olie en olieproducten.
 - Niet: opgenomen in EU-sanctiepakket.

Sanctiepakketten Europese Unie.

Inmiddels pakket 20 van kracht.

- Opsomming van gesanctioneerde bedrijven, personen, schepen (>700), havens, organisaties

De Havenmeester is afhankelijk van de informatie van de Kustwacht en de Douane. Deze informatie moet tijdig beschikbaar zijn en 24/7 na te vragen.

Contactpunt is de Kustwacht.

Informatie wordt driemaal per week gedeeld door Kustwacht via "Bulletin Maritieme Sanctiemaatregelen Rusland" naar alle zeehavens van Nederland en België.

Naast IenW, ook andere ministeries

BZ (conflictmineralen) BZK (Autoriteit wonen) EZK/KGG (markttoezicht, OAS- en F-gassen) JenV (Wet ter bescherming van de Koopvaardij en precursoren voor explosieven)

~ 190 onderwerpen
~ 70 wetten met daaronder veelheid aan besluiten en regelingen

~ 27 verdragen en 79 EU verordeningen
~ 71 aanwijzingen en mandaatregelingen

ILT voert ook taken uit op de BES eilanden.





SANCTIES IN DE PRAKTIJK

ILT IN SAMENWERKING MET IENW,
KUSTWACHT, DOUANE, GNA,
HAVENBEDRIJVEN EN OM

1 Verloop controle sancties nu

Onderdeel van reguliere inspecties (Port State)

Gerichte inspecties of advies bij signalen

Actief bevragen van reders omtrent hun gedrag in relatie tot sancties.

Op verzoek ondersteunen van Havens in hun toelatingsbeleid

2 Proces en acties na constatering schendingen nu

Bij vermoedens van mogelijk strafbare feiten, overdracht aan OM of Douane

3 Aandachtspunten en beperkingen

Wetgeving (toezegging conceptwetgeving voor zomer 2026)

Capaciteit

Vervolg na aanhouding (nazorgaspecten)



DOUANE HANDHAVING SANCTIEMAATREGELEN

6 maart 2026



TAAK DOUANE - SANCTIES

Europees niveau



EU verordeningen

Nationaal
niveau



MinBZ



StasBHO



MinI&W

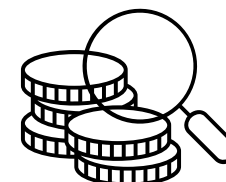
Taak Douane



Handhaving
binnen
goederenverkeer



Toezicht
goederen
geraakt door
sancties



Handhaving
financiële
sancties



HANDHAVING SANCTIEMAATREGELEN DOOR DE DOUANE



Procesketen



Landelijke directies en bureaus
| Strategie, Beleid en
Internationalaal



Douane Landelijk Tactisch Centrum



Aangiftebehandeling



Fysiek toezicht | vraagbaken



Centrale Dienst voor In- en Uitvoer
Team POSS

- **Praat niet alleen over, maar ook mét bedrijven en handhavende organisaties** over de implementatie van realistische sanctiemaatregelen, wanneer er nieuwe sanctiepakketten worden aangenomen.
- Het is in ieders belang dat we een **organisatorisch en financieel sterke Kustwacht** hebben.
- Houd er rekening mee dat, bij het kunnen optreden en **aanhouden van schepen extra complexe aspecten** komen kijken die, aanzienlijke risico's op schade en kosten met zich meebrengen.
- Laat **nieuwe wetgeving zoveel mogelijk aansluiten op bestaande wetgeving** en werkwijzen. Een voorbeeld daarvan is dat er in sanctiewetgeving andere terminologie wordt gebruikt dan in douanewetgeving.



CONNECTING THE WORLD BUILDING TOMORROW'S SUSTAINABLE PORT





Ministerie van Buitenlandse Zaken
Ministry of Foreign Affairs

Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen (Wis)

Eenheid Sanctiebeleid (ESB)

Directie Juridische Zaken (DJZ)

Directie Ondersteuning Bestuur (DOB)



Bredere context & aanleiding Wis

- **Sancties blijven belangrijk instrument** binnen het EU Gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid.
- Europese- en internationale **veiligheidscontext is veranderd**.
- **Directe aanleiding Wis:** grootscheepse Russische invasie van Oekraïne, snel opvolgende EU sanctiepakketten en vragen over de naleving in Nederland.
- Eindrapport nationaal coördinator: **handhaving doet zijn werk maar verbeteringen zijn nodig**. Doe dit o.a. zorgvuldig middels een **wetswijziging**.
- Rijksbrede coördinatie, samenwerking en middelen **opgeschaald**.
- Hoewel gericht op derden, de sanctieverboden gelden voor **(EU) overheden, burgers en bedrijven**.
- Goede naleving maakt sancties **effectiever**.



Functie en doelen Wis

- Sancties komen internationaal tot stand (VN, EU).
- Uitvoering is aan de lidstaten.
- Wis (nu Sanctiewet 1977) biedt de **wettelijke basis** om o.a. sancties te implementeren, gegevens te delen, toezicht in te stellen en te handhaven.

Doelen:

1. Versterken handhaving en toezicht
2. Moderniseren juridische grondslagen (o.a. gegevensverwerking)
3. Verhogen naleefbaarheid

Overkoepelend: **toekomstbestendigheid**, gegeven de veranderde **veiligheidscontext**.



Totstandkoming Wis

- 11 betrokken departementen en 20+ uitvoeringsorganisaties.
- Pre-consultatie en consultatie.
- Twee sanctiedagen met bedrijfsleven, wetenschap en relevante beroepsgroepen.
- Advies AP: enkele opmerkingen die om aanpassing van het concept vragen.
- RvS advies: dictum B.



Hoofdpijnen Wis

A. Versterkte handhaving en toezicht

1. Introductie van **bestuursrechtelijke handhaving** voor sanctieschendingen in aanvulling op het strafrecht.
2. Mogelijk maken van **beheer en bewind van bevroren tegoeden en economische middelen**.
3. Uitbreiding bedrijfsvoeringstoezicht naar **juridische beroepsgroepen** (tweede wetsvoorstel in voorbereiding).

B. Moderniseren juridische grondslagen

4. Modernisering van de **grondslagen** om uitvoeringsregels te stellen
5. Verbeteren **gegevensuitwisseling**

C. Verhoogde naleefbaarheid

6. Grondslag voor **aantekeningen in verschillende openbare registers**
7. Instellen **Centraal meldpunt sancties**



1. Bestuursrechtelijke handhaving sanctieschendingen

Wat/huidig: Overtredingen van sanctiemaatregelen worden nu alleen strafrechtelijk gehandhaafd.

Context: Bestuursrechtelijke handhaving (bestuurlijke boetes of een last onder dwangsom) kan een waardevolle aanvulling zijn op bestaande strafrechtelijke handhaving.

Wis:

- **Introductie bestuursrechtelijk handhavingsinstrumenten** voor verschillende uitvoeringsorganisaties: Douane, Bureau Financieel Toezicht, Bureau toetsingen investeringen, de deken.
- **Directe handhaving** op geconstateerde overtredingen i.s.m. OM.
- **Toekomstbestendig** omdat M BZ (in samenspraak met betreffende bewindspersonen) per AMvB overheidsorganisaties kan aanwijzen.

*NL voldoet aan de **EU richtlijn strafbaarstelling schendingen EU-sanctiemaatregelen.**



2. Beheer en bewind

Wat/huidig: Bevriezingssancties tegen personen en entiteiten in derde landen kunnen nadelige maatschappelijke effecten hebben in Nederland.

Context: individuele ontheffingen bieden een uitkomst, maar niet altijd.

Wis:

- Introductie van beheer en bewind instrumenten waarbij:
 - M EZ een **bewindvoerder** kan aanstellen bij een in NL bevroren rechtspersoon.
 - M IenW en M VRO het **beheer** kunnen **overnemen** van registergoederen (vastgoed, schepen, vliegtuigen)
 - Voorwaardelijk: **risico's op maatschappelijke schade** (bijv. faillissement, lonenbetaling medewerkers, schade aan milieu, etc.)
- Instrument kan snel, bij urgentie, worden ingezet.



3. Uitbreiden toezicht op bedrijfsvoering

Wat/huidig: Sinds 2002 regels en toezicht m.b.t. bedrijfsvoering van financiële instellingen. Maar omvat niet alle relevante poortwachters.

Context: aanbeveling nationaal coördinator toezicht uit te breiden naar juridische beroepsgroepen. Immers ook belangrijke spil in het economische verkeer.

Wis:

1. Uitbreiding naar **nieuwe groepen** (advocaten, notarissen, accountants & belastingadviseurs) (leunend op AML/Wwft-definitie en reikwijdte)
2. Toezicht door aangewezen **deken en BFT** (naast huidige tzh, **AFM & DNB**)
3. Publicatieregime van handhavingsmaatregelen uit Wwft.

Tweede tranche wetgeving in voorbereiding i.v.m. Europees antiwitwaspakket.



4. Grondslagen om uitvoeringsregels te stellen

Wat/huidig: Vier grondslagen om uitvoeringsregels te kunnen stellen: 1) verdragen, 2) bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties, 3) aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties, 4) internationale afspraken.

Context: Implementatie bij ministeriele regeling is essentieel gebleken om sancties snel en flexibel te kunnen implementeren.

Wis: Bestaande systematiek behouden, maar grondslagen nader inkaderen. Bij juridisch bindende maatregelen kan voor ministeriele regeling worden gekozen als er sprake is van spoed of beperkte ruimte voor beleidsinhoudelijke keuzes.



5. Verbeterde gegevensuitwisseling

Wat/huidig: aanvankelijk niet altijd een voldoende rechtsgrondslag voor gegevensuitwisseling tussen de verschillende bevoegde autoriteiten

Context: aanbeveling nationaal coördinator: creëer een sterkere rechtsgrondslag voor gegevensuitwisseling. Dit is primair opgevolgd door hier in EU-verband op in te zetten (met succes).

Wis: restgrondslag voor gegevensverwerking voor wanneer de EU-grondslag afwezig is of niet afdoende.



6. Aantekeningen in registers

Wat/huidig: Niet altijd makkelijk inzichtelijk voor burgers en bedrijven wat onder sancties valt. Rusland sancties bevatten grondslag voor plaatsen van een sanctie-aantekening in een register.

Context: aanbeveling Nationaal Coördinator om mogelijkheid te creëren om een aantekening te kunnen plaatsen in het Handelsregister bij link met sancties. Geldt nu alleen voor Rusland sancties, maar is nuttig voor alle geldende sancties.

Wis: Verbreding naar alle sanctieregisters en een groter aantal registers.



7. Centraal meldpunt sancties (CMS)

Wat/huidig: Sanctieverordeningen bevatten meldingsplichten waaronder voor fin. instellingen en gesanctioneerden. Deze zijn nu decentraal belegd.

Context: Vanuit de Kamer (Commissiedebat modernisering sanctiestelsel, 4 juli 2023) en de praktijk is de oproep gekomen om dit meer te centraliseren.

Wis:

- Introductie van een centraal meldpunt sancties. De volgende taken:
 - Voorlichting aan bedrijven.
 - Ontvangen, verwerken, analyseren en controleren van meldingen.
 - Beheren van een actueel bevroezingsoverzicht.
 - Delen van informatie met andere uitvoeringsorganisaties (m.h.o.o. feedbackloop)
- Verbeter:
 - Naleefbaarheid bedrijven.
 - Inzicht- en analyse overheid.
 - Handhaving.

Er wordt nagedacht over de doorontwikkeling van het CMS.

Commissie voor Buitenlandse Zaken

Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum: 7 mei 2025

Prof. Dr. Roan Lamp
r.m.i.lamp@vu.nl
roan.lamp@debrauw.com

Onderwerp: modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel

Zie graag hierbij, in aanloop naar het gesprek over de modernisering van de Nederlandse sanctiewetgeving op 19 mei aanstaande, mijn schriftelijke inbreng.

Introductie

In het licht van het huidige geopolitieke klimaat is de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel van groot belang. Internationale sancties vormen een krachtig en waarschijnlijk noodzakelijk instrument binnen dit terrein. Het succes ervan hangt echter af van het bredere regulatoire kader waarbinnen het sanctiestelsel een plaats krijgt. De effectiviteit van het sanctiestelsel wordt niet enkel bepaald door wetgeving, maar ook door de wijze waarop deze in de praktijk wordt geïmplementeerd en gehandhaafd.

De daadkracht van het sanctiestelsel is aldus afhankelijk van een combinatie van factoren, waaronder: de duidelijkheid van de normen, de bereidheid van EU-entiteiten om aan die normen te voldoen, de ondersteuning van de overheid bij het uitleggen van die normen, en adequaat en snel toezicht en handhaving van sanctieovertredingen.

Duidelijke normen bevorderen effectiviteit

Het is van essentieel belang voor de effectiviteit van sanctiemaatregelen dat duidelijke normen worden geboden die gemakkelijk te begrijpen en toe te passen zijn door de partijen die worden geacht deze sancties na te leven (hierna: "EU-entiteiten"). Momenteel zijn sanctiemaatregelen vaak (zeer) open geformuleerde normen die weinig houvast bieden voor EU-entiteiten om deze daadwerkelijk te kunnen naleven. Diverse partijen hebben reeds tijdens de consultatieronde aangegeven dat zij meer duidelijkheid verlangen ten aanzien van bepaalde definities en verplichtingen in het wetsvoorstel. Het is cruciaal om reeds aan de voorkant deze onduidelijkheden zo veel mogelijk weg te nemen en duidelijke normen te formuleren.

Participerende overheid zorgt voor helderheid

Naast duidelijke normen is het ook van groot belang om gebruik te maken van guidance (bijvoorbeeld in de vorm van handreikingen), zoals door de Europese Commissie op EU-niveau wordt gedaan. Deze guidance wordt door ondernemingen vaak gebruikt voor interne training en bewustwording. Daarnaast biedt guidance de mogelijkheid om snel te communiceren met EU-entiteiten over (uitleg van) de normen. Mocht daarnaast een EU-entiteit toch nadere vragen hebben, dan moet het mogelijk zijn om daar snel en effectief in geholpen te worden door de overheid. Op dit moment is er weinig sturing vanuit de overheid en onvoldoende rechtspraak om EU-entiteiten effectief door de open EU-normen te navigeren.

Het is aan te bevelen dat EU-entiteiten met concrete vragen over de uitleg en toepassing van sanctieregels terecht kunnen bij een autoriteit die bevoegd is om (bindende) uitleg en instructies te bieden, waarbij de EU-entiteit erop mag vertrouwen dat bij naleving van die instructies door de overheid zij niet zal handelen in strijd met de sanctieregels. Dit vereist een proactieve benadering van de overheid waarbij snel wordt geschakeld met de EU-entiteiten. Het is daarnaast aan te bevelen dat de overheid zichtbaarder wordt door aanwezig te zijn bij relevante evenementen om uitleg te geven over beleid en relevante ontwikkelingen.

Effectieve toezichthouder leidt tot vertrouwen

Naast een duidelijk normenkader en een participerende overheid vereist een effectief sanctiestelsel een effectieve toezichthouder. Op dit moment zijn er diverse instanties die zich bezighouden met het toezicht en/of de handhaving van sanctieregels. Het huidige wetsvoorstel voorziet niet in een meer gecentraliseerde toezichthouder; integendeel, er lijkt nog meer fragmentatie te komen.

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat een meer centrale toezichthouder onhaalbaar wordt geacht omdat sanctiewetgeving een brede reikwijdte heeft en zodoende bij diverse toezichthouders belegd zal moeten zijn. Toch lijkt het raadzaam om het toezicht bij een (kleinere) groep van toezichthouders te beleggen, waarbij kennis en kunde kan worden gedeeld en opgedaan. Het risico dat gepaard gaat met verdere fragmentatie is afnemende zichtbaarheid en effectiviteit. Tevens bestaat het risico dat verschillende autoriteiten dezelfde of vergelijkbare normen en begrippen anders zullen uitleggen dan wel dat veel tijd zal gaan zitten in onderlinge coördinatie.

Bestuursrechtelijke handhaving zorgt voor efficiënte opvolging

In het nieuwe wetsvoorstel wordt de mogelijkheid tot bestuursrechtelijke handhaving op schendingen van sanctiemaatregelen geïntroduceerd.

De inzet van het bestuursrecht zie ik als een positieve ontwikkeling waarbij snelle en efficiënte opvolging van overtredingen mogelijk is. Ook biedt het bestuursrecht meer flexibiliteit waarbij de nadruk ligt op herstellen in plaats van (enkel) bestraffing. Het strafrecht kan daarbij nog worden ingezet bij ernstige of meerdere overtredingen van EU-entiteiten.

Conclusie

De modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel vereist duidelijke normen en een proactieve rol van de overheid om EU-entiteiten effectief te ondersteunen. Een adequate toezichthouder kan daarnaast bijdragen aan de consistentie in de uitleg en naleving van sanctiemaatregelen, waarbij bestuursrechtelijke opvolging bij overtredingen snelle en efficiënte opvolging kan bieden.

Prof. Dr. Roan Lamp

Bijzonder hoogleraar Financieel Strafrecht, Vrije Universiteit Amsterdam, tevens advocaat te Amsterdam

Voortouwcommissie vaste commissie voor Buitenlandse Zaken

Activiteit: Vergadering
Datum: maandag 19 mei 2025
Tijd: 13.00 - 15.00 uur
Inbreng door: Heleen over de Linden.

Blok 2: gevolgen sanctiewetgeving voor de praktijk.

Doel van inbreng: welke gevolgen zijn te verwachten bij het invoeren van de nieuwe sanctiewet.

Conclusie: een nieuwe sanctiewet zal de huidige problemen niet oplossen. Waarom niet en wat is dan eventueel wel de oplossing?

Nut en noodzaak van een nieuwe sanctiewet

- 1.1 Het feit dat de huidige sanctiewet uit 1977 dateert zegt niet dat deze is verouderd. Het Nederlandse recht kent nog veel oudere wetten, tot aan de ‘Wet algemene bepalingen’ uit 1829 aan toe.
- 1.2 Art 2 van de huidige sanctiewet (1977) bevat een bepaling waarin is opgenomen dat nadere regelgeving bij AMVB wordt afgekondigd. Dit gebeurt in de praktijk vooral middels Ministeriele regelingen, zoals in geval van Oekraïne. Een dergelijke regeling is effectief en kan zeer eenvoudig door Onze Minister worden aangepast¹. In geval van Oekraïne gaat het om de: “Sanctieregeling territoriale integriteit Oekraïne” (2014). Deze Ministeriele regeling is sinds februari 2022 vele malen uitgebreid met extra bepalingen en verwijzingen naar andere van toepassing zijnde wetten. Dit betekent dat alle terreinen van het sanctierecht worden gedekt. Op deze wijze worden alle terreinen van het sanctierecht gedekt, zoals de meldplicht, strafbaarstelling, opsporing en handhaving.
- 1.3 De stelling van ondergetekende dat de Sanctiewet 1977 in feite niet verouderd is blijkt ook uit het feit dat zeer recent, 24 april 2025 in de Staatscourant is gepubliceerd² de mededeling inzake de bekendmaking van de implementatie Richtlijn (EU) 2024/1226 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 “inzake de definitie van strafrechtelijke delicten en van sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/1673”. Er is bij elk artikel uit de RL beoordeeld of reeds een bepaling in de bestaande Nederlandse wetgeving aanwezig is. Dit bleek in alle gevallen zo te zijn³.
- 1.4 Op 24 april 2024 is nog een richtlijn aangenomen: “Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad” betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. Deze RL

¹ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26872-3.pdf>, p. 3

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-12900.html>

³ Zie voetnoot 1, zie ook: Advies Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie in verband met de uitvoering van Verordening (EU) nr. 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevroingsbevelen en confiscatiebevelen (PbEU 2018, L 303/1)

dient uiterlijk op 23 november 2026 te zijn geïmplementeerd.⁴ Wanneer deze RL op voorhand wordt beoordeeld op de vraag of onze Nederlandse wetgeving dient te worden aangepast, dan zal ook hier het antwoord waarschijnlijk ontkennend zijn⁵. Ten eerste is de bevroeringsrichtlijn uit 2014⁶ reeds geïmplementeerd. Daaruit blijkt dat de Nederlandse wetgever ervoor heeft gekozen dat bevroering van tegoeden in Nederland onder art. 94 a Sv valt, zodat ook daar geen additionele wetgeving nodig was⁷. Voor wat betreft confiscatie heeft Nederland reeds voldoende bepalingen geïmplementeerd voortvloeiende uit de confiscatieverordening.⁸

- 1.5 Justitiële samenwerking en uitwisseling van informatie is ook reeds geregeld.⁹
- 1.6 Afgezien van bovenstaande toelichting dat de huidige wetgeving volstaat, geldt dat het niet ongebruikelijk is in de Nederlandse wetgeving dat naar andere wetten wordt verwezen, bijvoorbeeld het strafrecht of de Wet Economische Delicten (WED).¹⁰
- 1.7 Een centraal meldpunt zoals voorgesteld in § 3.1 van het wetsvoorstel zal niet vanzelfsprekend succesvol zijn. Een nadere toelichting op deze stelling wordt gegeven onder punt 2 van onderhavige inbreng. Er dient niet teveel te worden verwacht van het vrijwillig melden.
- 1.8 In algemene zin voldoet de huidige wet-, en regelgeving en is de effectiviteit van de sancties niet afhankelijk van nieuwe wetgeving. Dit neemt niet weg dat de nieuwe sanctiewet overzichtelijk is. Het fenomeen van de firewall wordt daarin aan de orde gesteld, hetgeen in onze huidige wetgeving nog niet voorkomt. De instelling van een firewall kan echter vrij eenvoudig worden opgelost middels verwijzing naar bestaande wetgeving. Ook in het wetsvoorstel zelf wordt verwezen.¹¹
- 1.9 Het uitwerken van regelgeving omtrent beheer van bevroren tegoeden is zinvol indien de opbrengsten uit beheer ook daadwerkelijk (direct) kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld voor de wederopbouw van Oekraïne. Ook hier geldt dat er via het strafrecht al mogelijkheden zijn voor beheer van in beslag genomen goederen.
- 1.10 Een punt dat zou dienen te worden aangepast is de termijn waarop een sanctieschending kan worden vervolgd. In het huidige voorstel is dat 5 jaar. Mijns inziens is dit te kort. 12 jaar zou passender zijn gezien het internationale karakter van de schending en de tijd die er gemiddeld nodig is voor opsporingsinstanties om over te gaan tot vervolging.

⁴ <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Richtlijn/EUR20241260> inzake: RICHTLIJN (EU) 2024/1260 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen.

⁵ Zie hoofdstuk IV inzake beheer van Richtlijn (EU) 2024/1260

⁶ Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevroering en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie

⁷ Zie Artikel 10 RL: bevroering en confiscatie.

⁸ Verordening (EU) nr. 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevroeringsbevelen en confiscatiebevelen

⁹ Artikel 39ga Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg), artikelen 15a en 17a Wet politiegegevens (hierna: Wpg) en paragraaf 5 Besluit politiegegevens (hierna: Bpg).

¹⁰ Zij bijvoorbeeld verwijzingen uit de RL naar artikelen 7, onder d en e, 18 en 25 WED, artikelen 33 tot en met 34, 36b tot en met 36e Sr en artikelen 94 en 94a Sv.

¹¹ Zie: artikel 5.6 wetsvoorstel. Verhouding tot andere regelgeving en curator als bedoeld in artikel 1:76 van de Wet op het financieel toezicht of een bijzondere bewindvoerder als bedoeld in artikel 1:76a van die wet of een curator als bedoeld in artikel 54 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 wordt aangesteld, tenzij het bestuursorgaan dat deze maatregel neemt instemt met de handhaving van de aanwijzing

1.11 Onder punt 2 van onderhavige toelichting wordt uiteengezet wat de naleving, opsporing en handhaving eenvoudiger had kunnen maken of kan maken.

Wat had de effectiviteit van de sancties kunnen vergroten? “It takes two to tango.”

- 2.1 Al hetgeen in deze paragraaf uiteen wordt gezet is geen nieuws. Het is in het kader van onderhavig document echter wel nuttig om de punten (nogmaals) te benoemen zodat duidelijk is wat niet is opgepakt en waarom een aantal zaken aan de aandacht zijn ontglipt.
- 2.2 Reeds tijdens de eerste ronde tafel bijeenkomst op 23 juni 2022 waarin het puntenlijstje van Stef Blok werd besproken werd door de genodigden gehamerd op het feit dat er een sanctie coördinator diende te komen + een overkoepelende sanctiewebsite die zowel informatief zou zijn als waarin aanhangige zaken als rechterlijke uitspraken worden gepubliceerd. Een dergelijke website is informatief, afschrikwekkend en brengt Nederland als lidstaat op een hoger kennisniveau. Dit is niet gebeurd.
- 2.3 Vanaf februari 2022 had een team zich dienen te specialiseren in de sanctieproblematiek, zoals de Belastingdienst ook deskundigen in huis heeft die bijvoorbeeld het onderscheid weten te maken tussen belastingbesparing en belastingontwijking en die mazen in de wet weten op te sporen.
- 2.4 Er wordt veel gesproken over effectiviteit van sancties. Dan dient eerst te worden gedefinieerd wat het doel van de sancties is. De sancties kennen vele doelen. Het ultieme doel is om Poetin te verdrijven. Echter, een dictator verdrijven is nog nooit gelukt met sancties.
- 2.5 Sancties dienen afschrikkend te zijn en een gedragsverandering teweeg te brengen. Er is daarbij gefocust op Rusland. Echter: it takes two to tango. Ook op nationaal lidstaatniveau dient er afschrikking te zijn, om tot gedragsverandering te komen. Veel ondernemers hebben zich niet laten afschrikken en zijn gaan plannen hoe de sancties kunnen worden omzeild.
- 2.6 Wat was eenvoudig en effectief geweest? Er volgen hier enkele voorbeelden die laten zien dat het nu te laat is en dat daarom ook een nieuwe wet weinig zal veranderen in de huidige situatie.
- 2.7 Multinationals die zaken deden in februari 2022 had gevraagd kunnen worden om te rapporteren over hoe zij concreet het risico op sanctieomzeiling hebben gemitigeerd. Deze verplichting had dan direct in de jaarrekening moeten worden opgenomen, zodat het ook via de KvK zou zijn in te zien.
- 2.8 Buiten de multinationals om hadden lijstjes kunnen worden afgelopen met bedrijven die zaken deden in Rusland. Er zijn diverse websites waarop dergelijke informatie is te vinden, of websites die als startpunt hadden kunnen dienen.¹² Toezichhouders hadden deze ondernemingen kunnen aanschrijven als zijnde een risicofactor (afschrikwekkend).

¹² Bijvoorbeeld om een begin te maken met de zoektocht: <https://www.mid.ru/en/maps/nl/1549258/> en <https://www.maastrichtuniversity.nl/news/rusprix-award-double-degree-master-um-en-tomsk-state-university> of <https://www.poultryworld.net/home/meyn-winner-of-rusprix-award-2015/>

- 2.9 Kunstmatige intelligentie (AI) en data analisten hadden kunnen worden ingezet om data te analyseren. Bijvoorbeeld: als startpunt de houdstervenootschappen bij de KvK door te lichten en te checken of er Russische assets op de balans staan (dochter, zuster, moedervenootschappen, leningen etc.) Deze vennootschappen hadden kunnen worden aangeschreven. Deze bevoegdheid had ook door de DNB kunnen worden uitgeoefend in verband met het toezicht op trustkantoren en verboden trustactiviteiten voor vennootschappen met Russische aandeelhouders.
- 2.10 De grote accountancy kantoren en de Zuidas kantoren die "afscheid" hadden genomen van hun Russische cliënten had kunnen worden gevraagd naar de jaarrekeningen van specifiek de Rusland gerelateerde vennootschappen. Dit was wederom mogelijk geweest in het kader van handhaving op het verbod van trustdiensten en diverse financieringsconstructies.
- 2.11 Nederland = houdster en financieringsland. Elk zichzelf respecterend Russisch bedrijf had sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een Nederlandse houdster vanwege fiscale redenen. Met dit feit is niets gedaan, ook omdat Blok zelf zei dat dochtervennootschappen in het buitenland niet erg interessant zijn vanuit sanctieoogpunt. Dit is een misvatting aangezien er eerst duidelijkheid dient te komen over wat wordt gehouden en gefinancierd en waarom. Bijvoorbeeld dochter-, en zusterondernemingen van Nederlandse houdster boren en raffineren olie in het Midden-Oosten. Winsten in die landen gemaakt, worden gewoon aan Rusland uitgekeerd. Omdat er veel van deze constructies zijn in Nederland, had er beleid op moeten worden gemaakt. Het had duidelijk moeten worden: wat gebeurt er precies, waarom is het voor de Russen interessant en waarom lijkt het buiten het bereik van de sancties te vallen. Zelfs als het buiten het bereik is, dan had in Brussel kunnen worden bewerkstelligd dat juist voor deze specifieke categorie Nederlandse houdsters met RU vennootschappen ook sancties waren afgekondigd. Bijvoorbeeld had er een bepaling kunnen worden opgenomen dat liquidatie van de NL entiteit of een fusie met een andere (EU) entiteit altijd eerst dient te worden goedgekeurd door de Nederlandse toezichthouder.
- 2.12 Zelfs al zou de onder punt 2.11 genoemde verplichting in de sanctieverordening zijn opgenomen over voorafgaande goedkeuring, dan nog zou dat veel vennootschappen uit het zicht houden aangezien zij niet bereid zijn om vrijwillig inlichtingen te verstrekken. Vandaar dat ook de onder punt 2.8 en 2.9 genoemde tools hadden kunnen worden aangewend van data analyse en vragenbrieven sturen. Dat werkt afschrikwekkend omdat men zich dan bespied voelt.
- 2.13 Een prikkel kan eventueel ook zijn: een fiscaal ontmoedigingsbeleid wanneer men doorgaat met zakendoen met gesanctioneerde landen. Hogere exportheffingen of een toeslag op de winstbelasting. Dit zal waarschijnlijk op veel weerstand stuiten, maar er dient wel iets te gebeuren om de in Nederland gevestigde ondernemer af te schrikken om zaken te doen met sanctielanden. Dit heeft ook te maken met het feit dat het zeer lucratief is om door te gaan met zakendoen met gesanctioneerde landen omdat de concurrentie deels is weggefallen. Voorst realiseert de ondernemer zich niet dat wanneer hij gepakt wordt, dit niet betekent dat hij voor de ene transactie wordt gepakt. Dit betekent dat hij ook voor

ReCHta[®]

a d v o c a t u u r

eerdere transacties strafrechtelijk kan worden vervolgd. Deze awareness leeft in het geheel niet.

Ondergetekende is te allen tijde bereid om vragen te beantwoorden of punten nader uit te werken.

Met vriendelijke groeten,

Heleen over de Linden.

Oxfam Novib Positiepaper Invloed van sancties op humanitaire hulpverlening

8 mei 2025

Als humanitaire- en ontwikkelingsorganisatie biedt Oxfam Novib, in samenwerking met lokale en nationale partnerorganisaties, wereldwijd levensreddende hulp en komt het op voor de rechten van mensen die getroffen zijn door conflicten en ernstige mensenrechtenschendingen. Zodoende zijn wij actief in talloze contexten waar sancties van kracht zijn. Vanuit deze ervaring is Oxfam Novib van mening dat gerichte sancties, mits op de juiste manier uitgevoerd en onderdeel van een samenhangende diplomatieke strategie, een effectief instrument kunnen zijn om positieve actie ten aanzien van naleving en bescherming van mensenrechten te beïnvloeden en zelfs levens te redden door de ergste aspecten van conflicten en humanitaire crises te helpen verzachten.

Daarbij is het volgens Oxfam Novib cruciaal dat gerichte sancties worden ingezet als onderdeel van een bredere strategie die gericht is op de aanpak van grondoorzaken van mensenrechtenschendingen, conflicten en naleving van internationaal recht. Zodoende moeten gerichte sancties niet gezien worden als alomvattende strategie en als enig antwoord op schendingen van internationaal recht, maar zouden deze ingezet moeten worden als onderdeel van een groter pakket aan maatregelen waarbinnen aandacht wordt besteed aan het bevorderen van mensenrechten, conflictpreventie, de-escalatie door middel van conflict bemiddeling en dialoog, steun aan mensenrechtenorganisaties, en het bevorderen van gelijkheid door middel van duurzame en inclusieve ontwikkeling.

Oxfam Novib is van mening dat sancties, mits op de juiste manier uitgevoerd en onderdeel van een samenhangende diplomatieke strategie, een effectief instrument kunnen zijn. Dit betreft dan veelal ‘gerichte sancties tegen personen en/of entiteiten’ om mensenrechten te beschermen en/of om financiële stromen en wapenleveranties die mensenrechtenschendingen mogelijk maken af te snijden. De bredere diplomatieke strategie moet duidelijk maken welke acties nodig zijn voor de opheffing van gerichte sancties, bijv. implementatie van een vredesakkoord en/of het faciliteren van humanitaire toegang. Wij zijn geen voorstander van brede (alomvattende) en/of sterk gepolitiseerde sanctieregimes vanwege de breed gedocumenteerde negatieve humanitaire consequenties die deze kunnen hebben op de burgerbevolking.^{1,2,3}

Sanctieregimes voor o.a. terrorismebestrijding zijn de afgelopen jaren significant uitgebreid. Bij het instellen van gerichte sancties moet zodoende rekening worden gehouden met het tegengaan van inmiddels bekende ongewenste neveneffecten, zoals algehele economische achteruitgang, gebrek aan toegang tot basale dienstverlening voor burgers (bijv. gezondheidszorg), beperkingen in duurzame ontwikkeling, alsook restricties voor humanitaire hulporganisaties. Dergelijke restricties zijn merkbaar in alle aspecten van humanitaire hulpverlening, bijvoorbeeld op het gebied van beperkingen op de import van benodigd materieel waardoor bepaalde vormen van hulpverlening (bv. herstel van infrastructuur) onmogelijk worden, het maken van financiële

¹ Kanfash, M (2023). Interplay between sanctions, donor conditionality, and food insecurity in complex emergencies: the case of Syria.

² Moeeni, S. (2021). World Bank: The Intergenerational Effects of Economic Sanctions.

³ Neuenkirch, M & Neumeier, F. (2015). The impact of UN and US economic sanctions on GDP growth.

transacties (bv. vertraagde overmaking van gelden aan leveranciers), of op samenwerkingen met leveranciers van humanitaire hulpgoederen.

Om bovenstaande redenen is het van belang om sancties zo specifiek en gericht mogelijk vorm te geven en het doel zo duidelijk en gericht mogelijk te formuleren, en eventuele ongewenste neveneffecten in kaart te brengen en te mitigeren. Om dit te bewerkstelligen is het volgens Oxfam Novib noodzakelijk om input en advies op te halen bij een breed scala aan mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke organisaties in de vorm van (vertrouwelijke) consultaties en deze input een leidende rol te laten spelen in het ontwerp van gerichte sanctiepakketten. Tevens is het van belang om gerichte sancties zoveel mogelijk in multilateraal verband in te stellen als onderdeel van een gecoördineerde aanpak binnen de internationale gemeenschap, om sanctiemaatregelen zo effectief mogelijk te maken en omzeiling zo veel mogelijk in te perken.

Hoewel er de afgelopen jaren in toenemende mate aandacht is voor het in werking stellen van uitzonderingsprocedures voor humanitaire operaties en verzachten van de onbedoelde nadelige impact van sancties op burgers, is Oxfam Novib van mening dat er nog veel ruimte is voor verbetering om deze nadelige neveneffecten in de praktijk effectief tegen te gaan. Ten eerste behoeft er additionele aandacht voor het dichten van het gat tussen het uitzonderingsbeleid en de implementatie daarvan in de praktijk. Met name door de complexiteit van verschillende sanctieregimes en het *chilling effect* bij financiële instellingen in combinatie met de beperkte capaciteit binnen humanitaire organisaties, blijft *de-risking* en *overcompliance* een groot knelpunt. Onze ervaring leert dat financiële instellingen niet altijd even snel zijn met het implementeren van de uitzonderingsprocedures. Door heldere communicatie vanuit de overheid over het uitzonderingsbeleid, coördinatie, simplificatie en stroomlijning tussen verschillende sanctiemaatregelen, en actieve socialisatie van uitzonderingsregels onder humanitaire organisaties, de private sector, en financiële instellingen kunnen deze knelpunten verkleind worden.

Daarnaast moeten humanitaire uitzonderingen gelijk worden gesteld voor zowel internationale als lokale en nationale humanitaire actoren. Op dit moment gelden de uitzonderingsregels met name voor internationale organisaties of nationale organisaties met directe toegang tot financiering vanuit de Europese Unie of Verenigde Naties. Daardoor worden veel lokale hulporganisaties, die vaak als eerste ter plekke zijn en veel van het werk in de frontlinies voor rekening nemen, daarvan uitgesloten. Deze discrepantie is problematisch omdat het additionele risico's afschuift op nationale en lokale hulporganisaties en tevens de noodzakelijke lokalisatie van humanitaire hulpverlening systematisch ondermijnd.

Tenslotte vraagt Oxfam Novib aandacht voor het ongegrond criminaliseren en verdacht maken van maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers onder het mom van terrorismebestrijding (i.e. in strijd handelen met sanctieregimes). Wereldwijd zien wij steeds vaker pogingen door repressieve overheden en strijdende partijen om op deze manier maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers monddood te maken door ze te laten verzanden in dure en tijdrovende juridische processen om hun 'onschuld te bewijzen'.

Ongegronde beschuldigingen treffen kleine, minder kapitaalkrchtig organisaties; organisaties die worden geleid door vrouwen en minderheden; en lokale en nationale organisaties, het hardst. Wij zijn bekend met voorbeelden waarbij zulke beschuldigingen in het verleden hebben geleid tot situaties waarin banktransfers vanuit donorlanden richting lokale partners gepauzeerd moesten worden in verband met de-risking, met alle gevolgen van dien.

Aanbevelingen

1. Indien gerichte sancties worden opgelegd zijn deze onderdeel van een bredere diplomatieke strategie die gericht is op het oplossen van de grondoorzaken van mensenrechtenschendingen, conflicten en naleving van internationaal recht. Tevens zijn deze gecoördineerd en zoveel mogelijk georganiseerd in multilateraal verband. De criteria en voorwaarden voor het opheffen van de gerichte sancties zijn duidelijk geformuleerd.
2. Consultaties met vertegenwoordiging van een breed scala aan mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke organisaties gaan vooraf aan het ontwerpen van gerichte sanctiepakketten, en er is flexibiliteit voor aanpassingen om ongewenste neveneffecten tegen te gaan.
3. Overheden die sancties opleggen committeren zich aan een actieve socialisatiestrategie van humanitaire uitzonderingen onder private sector, financiële instellingen en humanitaire organisaties om zo *overcompliance*, *chilling effect* en *de-risking* actief tegen te gaan.
4. Humanitaire uitzonderingen moeten worden uitgebreid naar lokale en nationale actoren, met inbegrip van die actoren die betrokken zijn bij ontwikkelings- en vredesopbouwactiviteiten en die onafhankelijk van de VN, de EU of internationale NGO's opereren, om lokale actoren te ondersteunen.
5. Actieve diplomatieke en financiële steun richting maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers die onterecht gecriminaliseerd worden door repressieve overheden en strijdende partijen.