

# De Europese sancties tegen Rusland en de doorwerking en gevolgen daarvan voor de Nederlandse rechtspraak

Mr. M.A. Loenen\*

## Inleiding

‘War has returned to Europe. (...) This is a clash between the rule of law and the rule of the gun.’<sup>1</sup>

Dit zijn de woorden van de voorzitter van de Europese Commissie (Commissie), Ursula von der Leyen, in haar speech in Brussel op 1 maart 2022. Naar aanleiding van de invasie van Rusland in Oekraïne heeft de Europese Unie (EU) in hoog tempo de grootste sanctiepakketten uit de Europese geschiedenis aangenomen. In korte tijd zijn allerlei sancties tegen Rusland opgelegd die in de eerste plaats de Russische bevolking en Russische bedrijven zelf raken. De ontstane situatie heeft echter ook grote gevolgen voor Nederland en diegenen die te maken krijgen met de sanctiemaatregelen en deze moeten naleven. In deze bijdrage wordt stilgestaan bij de juridische achtergrond van de Europese sancties en de doorwerking en uitvoering daarvan in Nederland. Daarnaast worden de huidige Europese sanctiepakketten en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse rechtspraak besproken. Ik sluit af met enkele opmerkingen over het belang van naleving, het toezicht houden op en de handhaving van de Europese sancties.

## Juridisch overzicht sancties

### Achtergrond sanctieregelingen

Sancties, ook wel beperkende maatregelen genoemd, zijn dwingende maatregelen naar aanleiding van een

schending of bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Hoewel de term anders doet vermoeden zijn sanctiemaatregelen niet bestraffend bedoeld maar gericht op het bereiken van een verandering in het beleid van een bepaald land of in het optreden van een organisatie of persoon. Met het opleggen van sancties kan vanuit een internationale organisatie of een land snel worden gereageerd op internationale ontwikkelingen.

Sancties kunnen worden opgelegd tegen (regeringen van) landen, maar ook groepen, organisaties, rechtspersonen en individuele personen kunnen doelwit worden van sancties. Er zijn verschillende soorten beperkende maatregelen die kunnen worden toegepast, onder meer:

- diplomatieke sancties: denk hierbij aan het verbreken van diplomatieke relaties of het terughalen van diplomaten;
- wapenembargo’s: het gaat dan om een verbod om wapens of andere militaire goederen te importeren of exporteren;
- inreisbeperkingen: een visa- of reisverbod;
- handelsbeperkingen: een in- en/of uitvoerverbod;
- financiële sancties: o.a. het bevriezen van tegoeden, een verbod op bepaalde financiële transacties of een verbod op het verstrekken van leningen.

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN) kan door middel van bindende resoluties sancties uitvaardigen.<sup>2</sup> De EU voert alle door de VN-Veiligheidsraad uitgevaardigde sancties uit, maar kan ook op eigen initiatief sanctiemaatregelen vaststellen. Sancties zijn een essentieel onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. Daarnaast kunnen ook lidstaten zelf sanctiemaatregelen vaststellen.<sup>3</sup>

2 Op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest heeft de VN-Veiligheidsraad de bevoegdheid om bindende beperkende maatregelen te nemen. Voordat sancties kunnen worden ingesteld moet de Veiligheidsraad eerst vaststellen of er sprake is van een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of daad van agressie.

3 Uit een recente Kamerbrief van minister Hoekstra van 8 februari 2022 volgt dat Nederland – op de nationale sanctielijst voor terrorisme na –

\* Mr. M.A. (Marlies) Loenen is strafrechtadvocaat bij Libertas Advocaten.  
1 Zie hiervoor de toespraak van de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, in Brussel op 1 maart 2022 tijdens een vergadering van het Europees Parlement.

Sanctiemaatregelen afkomstig van de EU zijn neergelegd in Raadsbesluiten en/of Europese verordeningen. Besluiten van de Raad zijn rechtstreeks bindend voor de EU-lidstaten. Verordeningen zijn bindend en rechtstreeks toepasselijk in de hele EU en raken alle personen of entiteiten die onder de rechtsbevoegdheid van de EU vallen.<sup>4</sup> Dat betekent dat op het moment dat vanuit de EU een verordening wordt uitgevaardigd, iedereen op het grondgebied van de EU daaraan gehouden is (ook onderdanen van niet-EU-landen), maar ook dat EU-onderdanen en organisaties die volgens de wetgeving van een EU-lidstaat zijn opgericht en buiten de EU zaken doen, de Europese sancties moeten naleven.<sup>5</sup> Tot slot zijn verordeningen ook van toepassing op alle rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de EU verrichte zakelijke transacties. Beslissend is aldus de vraag of er (wezenlijke) banden zijn met de EU. Is dat zo, dan moeten de geboden en verboden in de verordening worden toegepast. Daarnaast geldt dat veel Europese sanctiebepalingen vaak een omzeilingsverbod kennen. De bedoeling van een omzeilingsverbod is het ruim beschermen van de doelstellingen van de sanctiemaatregelen. In de verordeningen is dan bijvoorbeeld opgenomen dat het verboden is bewust of opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat een bepaalde verbodsbepaling in de verordening wordt omzeild.

Belangrijk uitgangspunt is dat beperkende maatregelen doelgericht en doeltreffend moeten zijn. De EU legt sancties op een zodanige wijze op dat het grootst mogelijke effect wordt bereikt maar dat negatieve effecten of onbedoelde gevolgen zo veel mogelijk worden vermeden.<sup>6</sup> Daarmee houdt verband dat sanctiemaatregelen een tijdelijk karakter hebben: de maatregelen moeten regelmatig worden herzien en worden ingetrokken indien het gestelde doel is bereikt. Personen en entiteiten die op een EU-sanctielijst zijn geplaatst ('*listing*') worden daarvan in kennis gesteld; rechtsbescherming wordt geboden door de mogelijkheid van het instellen van beroep bij het Gerecht van de EU.<sup>7</sup>

### De doorwerking en uitvoering van Europese sancties in Nederland

Het is aan de EU-lidstaten zelf overgelaten om maatregelen te nemen die garanderen dat de beperkende Europese maatregelen worden nageleefd. Dat betekent dat Nederland verantwoordelijk is voor de correcte toepassing en uitvoering van Europese sancties alsook voor

het constateren en bestraffen van inbreuken daarop. De Europese Commissie houdt vervolgens toezicht op de uniforme toepassing van Europese sancties in de EU en op de correcte handhaving van sancties.<sup>8</sup> In dat verband is van belang dat de EU-lidstaten verplicht zijn tot het delen van allerlei relevante informatie. De lidstaten moeten elkaar in kennis stellen van de getroffen maatregelen (betreffende de uitvoering van de sancties) en onderling alle andere relevante informatie uitwisselen, met name betreffende inbreuk- en handhavingsproblemen en uitspraken van nationale rechtbanken. De Commissie moet hier volledig bij worden betrokken.<sup>9</sup> De Commissie kan ook advies uitbrengen aan de bevoegde autoriteiten van de EU-lidstaten waarin uitleg wordt gegeven over specifieke bepalingen of richtsnoeren verstreken over de uitvoering daarvan.

In Nederland biedt de Sanctiewet 1977 (Sanctiewet) de grondslag voor de uitvoering van Europese sanctiemaatregelen.<sup>10</sup> Deze zogeheten kaderwet biedt de mogelijkheid om algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen vast te stellen zodat kan worden voldaan aan de Europese sancties. Het zijn dus de Europese verordeningen en raadsbesluiten waaruit kan worden opgemaakt welke sanctiemaatregelen aan de orde zijn, wat de strekking daarvan is en tot welke landen, gebieden, entiteiten of personen de sancties zijn gericht.<sup>11</sup> De strafbepalingen en alle bepalingen over het toezicht op en de handhaving van de sanctieregels zijn wel in het nationale recht geregeld.

Vanuit de EU heeft Nederland zoals gezegd ook de taak opgedragen gekregen om mogelijke gevallen van niet-naleving van Europese sancties te onderzoeken en indien nodig ook te bestraffen. Nederland moet dus verplicht regels vaststellen die voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen die ook moeten worden opgelegd als een inbreuk op sanctieregels aan de orde is. Vereist is dus dat Nederland regelgeving heeft waarin is vastgelegd dat handelen in strijd met Europese sanctieregelingen verboden is. In strijd handelen met sanctieregelingen is een economisch delict en strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (art. 1 aanhef en onder 1 WED). Indien de Sanctiewet opzettelijk wordt overtreden wordt dit gekwalificeerd als een misdrijf; betreft het handelen zonder opzet dan wordt dit aangemerkt als een overtreding.<sup>12</sup>

In Nederland zijn er diverse toezichthouders die een belangrijke rol spelen bij de handhaving van en het toezicht houden op sancties. De Douane controleert de in- en uitvoer van goederen en diensten. De Nederlandse Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)

geen zelfstandige sancties invoert maar internationale sancties uitvoert die voortvloeien uit VN- of EU-verplichtingen. Zie *Kamerstukken II 2021/22, 21501-02, nr. 2456*, p. 1.

4 Europese verordeningen zijn onderworpen aan rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie en het Gerecht in Luxemburg.

5 Zie hiervoor de Richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de restrictieve maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU d.d. 3 december 2003, 15579/03 (Richtsnoeren), alinea 51.

6 Zie hiervoor de Richtsnoeren.

7 Zie hiervoor art. 275 tweede alinea en art. 263 vierde en zesde alinea Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

8 De grondslag hiervoor is terug te vinden in art. 17 VWEU, waarin de taken van de Commissie zijn opgenomen.

9 Zie hiervoor de Richtsnoeren, p. 50.

10 Wet van 15 februari 1980, *Stb.* 1980, 170.

11 Kodrzycki en Geertsma spreken in dat verband over het materiële sanctierecht: de ver- en geboden. Zie T.J. Kodrzycki & J.G. Geertsma, 'Sanctieregelgeving en Wwft; Same same, but different!', *TBS&H* 2019, nr. 4, p. 231.

12 Zie art. 14c lid 1 Sanctiewet 1977. Opgemerkt wordt dat de Sanctiewet ook toepasselijk is op Nederlanders die zich buiten Nederland schuldig maken aan een bij of krachtens de Sanctiewet strafbaar gesteld feit.

zijn belast met het bestuursrechtelijke toezicht en controleren de naleving van financiële sancties. Het Openbaar Ministerie (OM) is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke vervolging van overtredingen van de Sanctiewet.<sup>13</sup>

Belangrijk om te benoemen is verder dat veel sanctieregimes uitzonderingen kennen voor bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld om humanitaire hulp te faciliteren). Het is aan de (nationale autoriteiten van) EU-lidstaten overgelaten om ontheffingsverzoeken en vergunningsverzoeken te beoordelen. De minister van Financiën is bijvoorbeeld de bevoegde autoriteit voor het beoordelen van ontheffings- en vergunningsverzoeken op financiële sanctiemaatregelen.

## Huidige Europese sancties tegen Rusland

Alvorens in te gaan op de recente sanctiepakketten die naar aanleiding van de invasie in Oekraïne zijn opgelegd aan Rusland, wordt eerst kort stilgestaan bij de sancties die er al lagen tegen Rusland.

### Europese sancties naar aanleiding van annexatie Krim

Sinds 2014 zijn er vanuit de EU beperkende maatregelen ingesteld tegen Rusland onder meer als reactie op de illegale annexatie van de Krim en Sebastopol.<sup>14</sup> Ook zijn er beperkende maatregelen ingesteld die zich in meer algemene zin richten tegen de economie van de Krim en verboden betreffen op handel met partijen in de Krim en Sebastopol.<sup>15</sup> Over het doel van de Europese sancties was toenmalig voorzitter van de Europese Raad Van Rompuy helder: 'Our goal is to stop Russian action against Ukraine, to restore Ukraine's sovereignty – and to achieve this we need a negotiated solution.'<sup>16</sup> Sinds 2014 zijn er vanuit de EU diverse diplomatieke maatregelen en beperkingen in de handel met Rusland opgelegd. Als onderdeel van de handelsbeperkingen werd onder meer een wapenembargo ingesteld en werd een vergunningplicht ingesteld voor de uitvoer en financiering van bepaalde goederen. Vanuit de EU is tevens een lijst vastgesteld met gesanctioneerde personen en enti-

teiten: Europese tegoeden werden bevroren en een reisverbod werd ingesteld.<sup>17</sup>

### Europese sancties naar aanleiding van Russische erkenning Donetsk en Loehansk en troepeninzet

Op 23 februari 2022 volgde het eerste pakket aan EU-sancties vanwege de Russische erkenning van de zelfverkleerde volksrepublieken Donetsk en Loehansk en de inzet van troepen naar deze gebieden door Rusland.<sup>18</sup> De maatregelen betreffen allereerst gerichte beperkende maatregelen: tegen leden van de Russische Doema, regeringsleden, (bestuurders van) banken, zakenlieden/oligarchen en hooggeplaatste militairen (denk aan inreisverboden en tegoedenbevrozingen). Daarnaast gaat het om handelsbeperkingen met de gebieden Donetsk en Loehansk: het betreft een importverbod op goederen uit deze gebieden en exportbeperkingen in o.a. de transport-, telecom-, *dual-use*<sup>19</sup> en financiële dienstensector. Ook zijn er financiële beperkingen opgelegd gericht op de toegang van Rusland tot de EU-kapitaalmarkt: het gaat o.a. om een verbod op leningen en investeringsproducten voor de Russische overheid, de Centrale Bank en daaraan verbonden personen of entiteiten.<sup>20</sup>

Op 25 februari 2022<sup>21</sup> volgden aanvullende individuele sancties tegen onder meer Vladimir Poetin, de minister van Buitenlandse Zaken van de Russische Federatie (Sergej Lavrov) en resterende leden van de Russische Doema. Hun tegoeden zijn bevroren en reisverboden zijn opgelegd (behalve ten aanzien van Poetin en Lavrov). Daarnaast gaat de EU over tot verdere uitbreiding van de bestaande financiële beperkingen voornamelijk gericht tegen de Russische bankmarkt en tegen belangrijke staatsbedrijven. Ook zijn er uitvoerverboden ingevoerd in de energie-, vervoers-, en technologie-sector en is het visumbeleid beperkt.<sup>22</sup>

Daaropvolgend nam de EU een derde pakket maatregelen aan op 28 februari en 2 maart 2022.<sup>23</sup> Het gaat onder

13 Opzettelijke overtreding wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie (art. 6 lid 1 onder 1 WED). In geval van een niet opzettelijke overtreding kan een hechtenis van ten hoogste een jaar worden opgelegd, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie (art. 6 lid 1 onder 3 WED). Daarnaast kunnen de in art. 7 en 8 WED opgenomen bijkomende straffen en maatregelen worden opgelegd.

14 Zie Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (*PbEU* 2014, L 229).

15 Zie Verordening (EU) nr. 692/2014 van de Raad van 23 juni 2014 betreffende beperkingen op de invoer in de Unie van goederen van oorsprong uit de Krim of Sebastopol, als antwoord op de illegale inlijving van de Krim en Sebastopol (*PbEU* 2014, L 183).

16 Remarks by President Herman Van Rompuy following the first session of the European Council, EUCO 67/14, d.d. 20 maart 2014: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/141706.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141706.pdf).

17 Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (*PbEU* 2014, L 178).

18 In persmededelingen wordt door de EU samengevat welke soorten sancties zijn aangenomen en wordt toegelicht waarom deze sancties zijn aangenomen. In het Publicatieblad van de EU zijn de volledige verordeningen en besluiten opgenomen waarin staat vermeld welke bestaande sancties tegen Rusland zijn aangepast. In *PbEU* 2022, L 42 | zijn op 23 februari 2022 de betreffende verordeningen en besluiten bekendgemaakt: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:042:FULL&from=EN>.

19 Dual-use goederen zijn goederen voor tweeledig gebruik. Goederen die voor tweërlei gebruik geschikt zijn, kennen zowel een civiele als een militaire toepassing.

20 Zie voor een overzicht van de sancties de persmededeling van de Raad van de EU d.d. 23 februari 2022.

21 In het Publicatieblad van de EU zijn op 25 februari 2022 de betreffende verordeningen en besluiten bekendgemaakt, zie *PbEU* 2022, L 48 t/m L 54. De Publicatiebladen zijn hier te raadplegen: [Access to the Official Journal - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://Access to the Official Journal - EUR-Lex (europa.eu)).

22 Zie voor een overzicht van de sancties de persmededeling van de Raad van de EU d.d. 25 februari 2022.

23 In het Publicatieblad van de EU zijn op 28 februari en op 2 maart 2022 de betreffende verordeningen en besluiten bekendgemaakt, zie *PbEU* 2022,

meer om een verbod op transacties met de Russische centrale bank en het uitsluiten van Russische banken van Swift.<sup>24</sup> Ook zijn het luchtruim en de luchthavens van de EU gesloten voor Russische luchtvaartmaatschappijen. Daarnaast is de EU-sanctielijst aangevuld met personen en entiteiten waartegen sancties zijn ingesteld en zijn vanuit de EU steunmaatregelen aangenomen in het kader van de Europese Vredesfaciliteit ten gunste van Oekraïne.<sup>25</sup>

Ook op 9 maart 2022<sup>26</sup> zijn nieuwe sancties ingesteld tegen Rusland waarbij beperkende maatregelen zijn opgelegd aan 160 personen, voornamelijk zakenlieden (en hun familie) en leden van de Russische Federatieraad. De boodschap vanuit de EU is duidelijk: ‘Wie de inval in Oekraïne mogelijk maakt, zal daar een prijs voor betalen.’<sup>27</sup> Die prijs behelst bevroren tegoeden: deze personen mogen geen financiële middelen meer ontvangen van EU-burgers en -bedrijven en er geldt voor hen een reisverbod. Deze nieuwe sancties moeten ervoor zorgen dat de ‘mazen worden gedicht en dat eerdere EU-maatregelen vanwege de Russische militaire agressie tegen Oekraïne worden verstevigd’.<sup>28</sup>

Het vierde pakket aan economische en individuele sancties is door de EU op 15 maart 2022 opgelegd.<sup>29</sup>

Alle transacties met bepaalde staatsbedrijven zijn verboden, evenals nieuwe investeringen in de Russische energiesector. Daarnaast zijn verregaande uitvoerbeperkingen opgelegd voor materiaal, technologie en diensten voor de energiesector en zijn handelsbeperkingen ingevoerd voor ijzer en staal, en voor luxegoederen.<sup>30</sup> Het verbod gericht op luxegoederen geldt voor een groot aantal luxegoederen (denk aan jachten, luxe auto's en horloges) voor zover de waarde daarvan hoger is dan € 300 per artikel.<sup>31</sup> Op 15 maart 2022 golden er in totaal EU-sancties tegen 877 personen en 62 entiteiten.<sup>32</sup>

L 57 t/m L 61 en L 63, L 65 t/m L 67.

24 Swift staat voor *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*. Swift is een internationaal berichtenverkeersysteem dat wereldwijd wordt gebruikt om veilig betaelopdrachten uit te wisselen tussen financiële partijen, zoals banken en betaaldienstverleners.

25 Zie voor een overzicht van de sancties de persmededelingen van de Raad van de EU d.d. 28 februari en 2 maart 2022.

26 In het Publicatieblad van de EU zijn op 9 maart 2022 de betreffende verordeningen en besluiten bekendgemaakt, zie *PbEU* 2022, L 80 t/m L 82.

27 Zie hiervoor de uitlatingen van Josep Borrell, Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, opgenomen in de persmededeling van de Raad van de EU d.d. 9 maart 2022.

28 Zie de persmededeling van de Raad van de EU d.d. 9 maart 2022.

29 In het Publicatieblad van de EU zijn op 15 maart 2022 de betreffende verordeningen en besluiten bekendgemaakt, zie *PbEU* 2022, L 87 I.

30 Zie voor een overzicht van de sancties, de persmededelingen van de Raad van de EU d.d. 15 maart 2022.

31 Opgemerkt wordt dat een brede uitleg van het begrip luxegoederen wordt gehanteerd. Zie voor de volledige lijst met bedoelde luxegoederen Bijlage XVIII van het Besluit (GBVB) nr. 2022/430 van de Raad van 15 maart 2022 tot wijziging van Besluit 2014/512/GBVB betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (*PbEU* 2022, L 87).

32 Een tijdlijn van de beperkende EU-maatregelen als reactie op de situatie in Oekraïne is terug te vinden via: [www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/history-restrictive-measures-ukraine-crisis/](http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/history-restrictive-measures-ukraine-crisis/).

De al bestaande EU-maatregelen tegen Rusland zijn in zeer korte tijd fors uitgebreid ten opzichte van de maatregelen die er al waren. De sanctiepakketten zijn tot stand gekomen in nauwe samenwerking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk die vergelijkbare sancties hebben opgelegd. Zoals gezegd kunnen ook lidstaten zelf sanctiemaatregelen vaststellen. Zo maakte Duitsland al op 22 februari jl. bekend dat de vergunningsprocedure voor de gaspijpleiding Nord Stream 2 (waarlangs Russisch gas naar Duitsland moet vloeien) voorlopig is stopgezet.<sup>33</sup>

De EU maakt gebruik van alle mogelijke beperkende maatregelen om Rusland te isoleren waarbij het uiteindelijke doel van de EU is de Russische militaire agressie tegen Oekraïne te doen stoppen. Naar verwachting zullen vanuit de EU nieuwe maatregelen worden ingesteld zolang de Russische invasie in Oekraïne niet is beëindigd. Begin maart jl. kwamen de EU-leiders in Versailles bijeen om de situatie in Oekraïne te bespreken. In een gezamenlijke verklaring is benadrukt dat de EU vastbesloten is om de druk op Rusland verder op te voeren en ervoor te zorgen dat de vastgestelde sancties volledig worden uitgevoerd.<sup>34</sup>

## Gevolgen Europese sancties voor de Nederlandse rechtspraak

43

In korte tijd zijn allerlei aanvullende Europese sancties tegen Rusland opgelegd die in de eerste plaats de Russische bevolking en Russische bedrijven zelf raken. Deze situatie noopt echter ook tot alertheid bij alle Nederlanders, het Nederlandse bedrijfsleven en bij financiële instellingen die te maken krijgen met sanctiemaatregelen, en deze sanctiemaatregelen moeten naleven. Hieronder wordt ingegaan op enkele gevolgen voor de financiële sector, het bedrijfsleven en de betekenis van de sancties voor de Nederlandse advocatuur.

### De financiële sector

De Europese sancties hebben gevolgen voor de Nederlandse financiële sector (denk aan banken, verzekeraars, beleggingsinstellingen, trustkantoren en cryptoaanbieders). DNB en de AFM hebben naar aanleiding van de aanvullende sanctiemaatregelen informatie verstrekt over wat wordt verwacht van instellingen die met de financiële Europese sancties te maken krijgen.<sup>35</sup> Financiële instellingen moeten controleren of de Europese verordeningen van toepassing zijn. Dat is het geval als

33 Zie de speech van de Duitse bondskanselier Olaf Scholz d.d. 24 februari 2022: [www.bundesregierung.de/breg-en/search/televised-address-by-federal-chancellor-olaf-scholz-on-the-russian-attack-against-ukraine-2007846](http://www.bundesregierung.de/breg-en/search/televised-address-by-federal-chancellor-olaf-scholz-on-the-russian-attack-against-ukraine-2007846).

34 Verklaring van Versailles d.d. 10 en 11 maart 2022: [www.consilium.europa.eu/media/54788/20220311-versailles-declaration-nl.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/54788/20220311-versailles-declaration-nl.pdf).

35 Zie DNB & AFM Sanctiealert – Stand van zaken Rusland en Oekraïne d.d. 10 maart 2022: [www.dnb.nl/actueel/nieuws-voor-de-sector/sector-nieuwsberichten-2022/dnb-afm-sanctiealert-stand-van-zaken-rusland-en-oekraïne-10-maart-2022/](http://www.dnb.nl/actueel/nieuws-voor-de-sector/sector-nieuwsberichten-2022/dnb-afm-sanctiealert-stand-van-zaken-rusland-en-oekraïne-10-maart-2022/).

personen en partijen met wie de financiële instellingen zaken doen (relaties van de instelling), op een of meer sanctielijsten staan. In dat geval moeten de financiële instellingen de tegoeden en/of economische middelen bevroren, voorkomen dat tegoeden en/of economische middelen direct of indirect ter beschikking worden gesteld en voorkomen dat de verboden financiële diensten worden verleend. Als een financiële instelling (die onder toezicht staat van DNB of de AFM) constateert dat de identiteit van een relatie overeenkomt met een persoon of entiteit opgenomen in een sanctieregeling, een zogenoemde ‘hit’, dan moet de instelling dit onverwijld melden aan de toezichthouder.<sup>36</sup> Voor financiële instellingen is daarnaast ook relevant dat een ‘hit’ soms ook kan worden aangemerkt als ongebruikelijke transactie in de zin van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Is dat het geval, dan dient een melding te volgen bij de FIU-Nederland.<sup>37</sup> Pogingen om sancties te omzeilen moeten door de instellingen worden gemeld.

Financiële instellingen zijn op basis van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Wwft al verplicht transacties en relaties continu te monitoren. Voor de naleving van de sanctieregels geldt een vergelijkbare werkwijze van het (geautomatiseerd) screenen van personen en entiteiten die op de Europese sanctielijsten zijn opgenomen. Enerzijds lijkt de impact van de huidige Europese sancties voor deze groep dan ook mee te vallen (men is er immers bekend mee in de bedrijfsvoering), anderzijds stellen de huidige financiële sancties hoge eisen aan de administratieve organisatie en de interne controle. Daarbij komt dat een aantal specifieke financiële ondernemingen, zoals banken, verzekeraars en trustkantoren, in het kader van de sanctieregelgeving te maken hebben met extra verplichtingen ten aanzien van hun bedrijfsvoering omtrent naleving van de Sanctiewet<sup>38</sup> vanwege hun belangrijke positie als het gaat om toegang tot financiële middelen.

DNB en de AFM zijn zoals gezegd belast met het bestuursrechtelijke toezicht op de naleving van financiële sancties. Bestuursrechtelijk optreden in de vorm van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete kan volgen indien een instelling naar het oordeel van DNB of de AFM onvoldoende uitvoering geeft aan de sanctieregelgeving.<sup>39</sup> Daarnaast levert ook voor de financiële sector een overtreding van de Sanctiewet een economisch delict op.

Nederland lijkt vooralsnog niet bepaald voorop te lopen in de handhaving van de (financiële) sancties. Er is inmiddels ook duidelijke kritiek hoorbaar op het lage aantal meldingen dat is binnengekomen bij DNB en de AFM

van bevroren tegoeden door financiële instellingen. Lousewies van der Laan (algemeen directeur bij Transparency International Nederland) wijst op het ontbreken van regie in ons land door de veelheid aan toezichthouders en het feit dat maar liefst vier ministers verantwoordelijk zijn voor het sanctiebeleid.<sup>40</sup> Ook wijst Van der Laan op het feit dat de instanties die zijn belast met toezicht en opsporing in het verleden te veel naar elkaar wezen, waardoor de aanpak stokte.<sup>41</sup> Daarnaast worden vraagtekens gezet bij het totaal aantal vermogens dat door Nederlandse banken, trustkantoren en andere instellingen is bevroren als dat wordt afgezet tegen het vermoedelijke totaal aan Russische eigendommen in Nederland. Klaas Knot, president van DNB, wijst in dat verband op de goede wil van de banken maar spreekt ook over opstartproblemen en interpretatie-issues bij het uitvoeren van de sancties.<sup>42</sup>

### Het Nederlandse bedrijfsleven

Ook het Nederlandse bedrijfsleven wordt geconfronteerd met de grote gevolgen van de Europese sanctiepakketten. Bedrijven moeten nagaan of zij nog wel zaken kunnen doen met bepaalde personen, organisaties of bedrijven en of hun goederen of diensten onder de sancties vallen. Bij de toelichting op de aanvullende Europese sancties is aan de orde gekomen dat er uitvoerverboden zijn ingevoerd in de energie-, vervoers-, en technologiesector. Een uitgebreide lijst goederen en technologie mag niet meer of alleen onder zeer strikte voorwaarden naar Rusland geëxporteerd worden.<sup>43</sup> Voor wapens en gerelateerde producten geldt een exportverbod en ook technische en financiële ondersteuning en diensten die met deze producten te maken hebben zijn verboden. Ook het exporteren van ‘dual-use’ goederen naar Rusland is verboden.

Bedrijven moeten de (bijlagen van de) verordeningen bekijken en beoordelen of bepaalde goederen mogen worden geëxporteerd naar Rusland. Komt een product of goed voor op de EU-sanctielijst dan geldt een exportverbod. Bedrijven moeten goed voor ogen hebben waarvoor de goederen worden gebruikt en ook door wie: de uiteindelijke verkrijger of gebruiker van de goederen

36 Zie hiervoor art. 3 Regeling toezicht Sanctiewet 1977. De regeling is door DNB en de AFM gezamenlijk vastgesteld ten behoeve van de naleving door financiële instellingen van de bij of krachtens de Sanctiewet 1977 gestelde regels met betrekking tot het financieel verkeer.

37 FIU-Nederland is op basis van de Wwft de aangewezen organisatie waar meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties moeten melden.

38 Zie hiervoor de Leidraad Financiële Sanctieregelgeving van het Ministerie van Financiën d.d. 12 augustus 2020, par. 1.4 en 1.5.

39 Zie hiervoor art. 10c en 10d Sanctiewet 1977.

40 Het gaat om de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Financiën, de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Justitie en Veiligheid.

41 Zie het optreden van Lousewies Van der Laan bij Buitenhof op 20 maart 2022.

42 Klaas Knot gaf op 17 maart 2022 bij Nieuwsuur uitleg over het bevroren van Russische tegoeden door de Nederlandse financiële sector. Terwijl ons land kampt met opstartproblemen en interpretatie-issues, is in de Verenigde Staten al begin maart jl. een nieuwe taskforce aangekondigd genaamd *Kleptocapture* om diegenen op te sporen en te vervolgen die de sancties overtreden en om vermogen in beslag te nemen: ‘We will leave no stone unturned in our efforts to investigate, arrest, and prosecute those whose criminal acts enable the Russian government to continue this unjust war. Let me be clear: if you violate our laws, we will hold you accountable.’ Zie hiervoor de toespraak van de Amerikaanse minister van Justitie Merrick Garland d.d. 2 maart 2022: [www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-merrick-b-garland-announces-launch-task-force-kleptocapture](https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-merrick-b-garland-announces-launch-task-force-kleptocapture).

43 Zie hiervoor Verordening (EU) nr. 2022/328 van de Raad van 25 februari 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (*PbEU* 2022, L 49).

moet in dat verband worden vastgesteld. Vanwege omzeilingsverboden is het vaak namelijk ook niet toegestaan om via een tussenpartij te leveren aan een gesanctioneerde partij. Het is mogelijk dat een bepaald product onder een uitzonderingsbepaling valt, ook dat is in de verordeningen opgenomen. Is een uitzondering van toepassing, dan kan een bedrijf een vergunning aanvragen bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer van de Douane. De Nederlandse Douane is ook de toezichthouder op de naleving van sanctiemaatregelen bij de in- en uitvoer van goederen en diensten van en naar Rusland. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland informeert bedrijven over de sancties en de gevolgen daarvan voor ondernemers die zaken doen met Rusland. Voor bedrijven kan het een uitdaging opleveren om te voldoen aan alle sancties. Niet onbelangrijk om te benoemen is dat Nederlandse bedrijven ook te maken krijgen met de tegenreactie van Rusland naar aanleiding van de sancties. Zo is de invoer van sommige buitenlandse producten beperkt of zelfs gestopt.

### De Nederlandse advocatuur

Naast bedrijven, banken en andere financiële instellingen ligt ook de Nederlandse advocatuur, meer concreet de Amsterdamse Zuidas, onder een vergrootglas als het gaat om de naleving van de sancties. De eerste Kamervragen zijn reeds gesteld.<sup>44</sup> Voor advocaten is extra waakzaamheid vereist bij het aanvaarden van nieuwe opdrachten of het voortzetten van bestaande opdrachten. De Amsterdamse deken heeft zijn zorgen geuit omdat het goed kan zijn dat komende tijd wordt geprobeerd de Europese sancties te omzeilen<sup>45</sup> waarbij de hulp van advocaten wordt ingeschakeld: 'Ik wijs advocaten erop dat ze extra behoedzaam moeten zijn en ik wijs ze op de regels die gelden. Dit zijn sancties van een ongekende strengheid.'<sup>46</sup> Ook voor advocaten geldt dat zij de actuele stand van zaken met betrekking tot sancties goed in de gaten moeten houden en bij Wwft-plichtige zaken ongebruikelijke transacties onverwijld moeten melden bij de FIU-Nederland. Toch heeft naleving van de sancties voor de Nederlandse advocatuur een dubbele dimensie vanwege de rol van advocaten binnen de democratische rechtsstaat: advocaten moeten enerzijds adequaat bijstand verlenen aan cliënten en de beroepsregels naleven, anderzijds moeten ook zij de sancties naleven. Diverse advocatenkantoren hebben (na toenemende druk) aangekondigd de relatie met de Russische Federatie en gelieerde personen en bedrijven te beëindigen en/of geen nieuwe zaken meer aan te nemen van voornoemde partijen.

44 Vragen van de leden Van Nispen en Jasper van Dijk (beiden SP) aan de ministers van Financiën en voor Rechtsbescherming over het toezicht op de naleving van sancties tegen Rusland op de Zuidas (ingezonden 8 maart 2022), *Kamerstukken II* 2021/22, 2022Z04249.

45 De Amsterdamse deken wijst in dit verband op transacties waarbij belangen worden verschoven, benoemingen worden gewijzigd of ongedaan worden gemaakt en betalingen worden omgeleid.

46 Brief van de Amsterdamse deken Evert-Jan Henrichs, Sancties tegen Russische Federatie en gelieerde partijen vragen sterk verhoogde waakzaamheid van alle advocaten, d.d. 1 maart 2022.

## Afsluitende opmerkingen

### Naleving, toezicht en handhaving van sancties: een grote verantwoordelijkheid

Omdat de Europese sancties veelal zijn ingesteld door middel van verordeningen, zijn de sancties rechtstreeks van toepassing in ons land. De geboden en verboden moeten (na publicatie in het Publicatieblad van de EU) door eenieder worden toegepast. Door de complexiteit van de sanctieregelingen en de veelheid aan sancties die over de EU-lidstaten is uitgestort, is correcte naleving geen eenvoudige taak. De reikwijdte van beperkende maatregelen is niet altijd helder, ook omdat omzeilingsverboden aan de orde kunnen zijn en de strekking van maatregelen in acht moet worden genomen. Voor de inhoudelijke ver- en geboden moet worden gekeken naar de Europese verordeningen en/of raadsbesluiten, die verspreid zijn in de Publicatiebladen van de EU en (juridisch-)technisch van aard zijn. Het is goed denkbaar dat veel bedrijven die nu voor het eerst te maken krijgen met sanctieregels, worstelen om de juridische informatie in sanctieregelingen te vertalen en correct toe te passen in de dagelijkse praktijk. Toch blijft het uitgangspunt dat eenieder in Nederland zelf verantwoordelijk is voor de juiste naleving van alle sanctiemaatregelen, waarbij bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke consequenties dreigen indien (al dan niet opzettelijk) wordt gehandeld in strijd met deze sanctieregelingen. Het is ook maar de vraag hoe coulant toezichthouders om zullen gaan met (onbedoelde) overtredingen van de huidige sanctieregels. De beslissingsruimte voor toezichthouders wordt beperkt gelet op de verplichtingen vanuit de EU voor Nederland om mogelijke gevallen van niet-naleving van Europese sancties te onderzoeken en indien nodig ook te bestraffen. Nederland moet garanderen dat de beperkende maatregelen worden nageleefd en uitgevoerd. De toezichthoudende rol van de Commissie is al eerder benoemd; de Commissie kan ook een inbreukprocedure opstarten tegen EU-lidstaten als de verplichtingen vanuit het EU-recht niet worden nageleefd.<sup>47</sup> Daarbij komt dat de Commissie in 2021 verschillende kernacties aankondigde om de uitvoering en handhaving van EU-sancties aan te scherpen. De Commissie zal meer gaan samenwerken met de lidstaten om ervoor te zorgen dat nationale straffen voor schendingen van EU-sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn.<sup>48</sup> De doeltreffende uitvoering en handhaving van EU-sancties is dus onmiskenbaar een prioriteit voor de Commissie. Het ligt in de lijn der verwachting dat het toezicht op de naleving van sancties in Nederland zal worden versterkt: een eerste motie daartoe is al voorgesteld.<sup>49</sup> Al met al is de impact van de

47 In art. 258 VWEU is vastgelegd dat de Europese Commissie een inbreukprocedure kan inleiden tegen lidstaten wanneer zij hun verplichtingen uit hoofde van het EU-recht niet naleven.

48 Zie hiervoor de Mededeling van de Commissie Het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren COM(2021)32, d.d. 19 januari 2021, p. 19.

49 Vanuit de SP is een motie ingediend met het verzoek om het toezicht op de naleving van sancties te versterken en zo nodig extra capaciteit vrij te

Europese sancties op Nederland groot. Met de tijd zal nog beter zichtbaar worden wat – naast de economische gevolgen – ook de juridische gevolgen van deze sancties zijn voor ons land en voor de Nederlandse rechtspraak.

maken. Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 36045, nr. 21. Inmiddels heeft het kabinet besloten een werkgroep op te richten onder leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken die gaat kijken naar de effectiviteit van de uitvoering en handhaving van de sanctieregelgeving. Deze werkgroep richt zich specifiek op activa van gesanctioneerde personen en entiteiten.