

Aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Via: <https://www.internetconsultatie.nl>

Datum 9 augustus 2024, 23.30 uur.
Onze referentie D100701
Uw referentie Internetconsultatie zomer 2024
Inzake Reactie op consultatie Wet Internationale Sanctiemaatregelen.

Geachte heer, mevrouw,

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van de consultatie over het wetsvoorstel Wet Internationale Sanctiemaatregelen. Complimenten over het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting.

Graag wordt van de mogelijkheid gebruik gemaakt om schriftelijk te reageren op het wetsvoorstel. Veel punten zijn in de nuttige en uitgebreide reacties op de consultatie binnengekomen. Het is vandaag de laatste dag dat er schriftelijk kan worden gereageerd, redenen waarom deze bijdrage zich beperkt tot enkele onderwerpen die nog niet (duidelijk) voor het voetlicht zijn gebracht.

Het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen (hierna: "het wetsvoorstel") bestaat uit verschillende onderdelen. Waaronder:

1. Meer mogelijkheden voor bestuursrechtelijke handhaving in aanvulling op het strafrecht en verbeterde grondslagen voor informatie-uitwisseling;
2. Een centraal meldpunt voor sanctiemeldingen;
3. De mogelijkheid om in bepaalde openbare registers aantekeningen te plaatsen bij een relatie met gesanctioneerde personen of organisaties;
4. De uitbreiding van het huidige bestuursrechtelijke toezicht naar juridische beroepsgroepen;
5. Een regeling voor het beheer en bewind van bepaalde (langdurig) bevroren tegoeden en economische middelen.

Ad. 1 Meer mogelijkheden voor bestuursrechtelijke handhaving in aanvulling op het strafrecht en verbeterde grondslagen voor informatie-uitwisseling.

Bestuursrechtelijke handhaving als alternatief naast de strafrechtelijke route, lijkt mij een goede zaak. Op 3 april 2024 is evenwel de Richtlijn strafbaarstelling schending EU sancties in werking getreden, die door alle lidstaten binnen een jaar dient te zijn geïmplementeerd¹. De richtlijn bepaalt o.a. de strafbaarstelling van uitlokking, medeplichtigheid, aanzetting en poging (art. 4). De richtlijn biedt geen duaal-stelsel, waarbij kan worden gekozen voor de strafrechtelijke, danwel bestuursrechtelijke afdoening van sanctieschendingen. Sterker nog, in art. 3 wordt nauwkeurig

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-95-2023-INIT/nl/pdf/>

opgesomd welke sanctieschendingen strafbare feiten opleveren. Dat zijn alle mogelijke vormen van sanctieschendingen, tenzij er een bedrag van minder dan € 10.000,- mee is gemoeid.

Afgezien van het feit dat voornoemde richtlijn de duale mogelijkheid niet biedt, lijkt het mij heel lastig een grens te trekken tussen strafrechtelijk danwel bestuursrechtelijk handhaven. Dit betekent dat wanneer voor deze mogelijkheid wordt gekozen, er een heel duidelijk kader dient te worden gecreëerd en een sanctieschender begrijpt waarom hij bijvoorbeeld wel wordt vastgezet en een ander er met een boete vanaf komt.

Ad. 2 Een centraal meldpunt voor sanctiemeldingen.

Er is reeds veel gezegd en geschreven over een centraal meldpunt. Dit is een goed idee, maar vergt een heel gedegen uitwerking. Sinds de Russische invasie in Oekraïne is ervaring opgebouwd met het melden maar ook met het stellen van vragen. Wat het eerste betreft is gebleken dat er zeer weinig wordt gemeld. Het zal duidelijk moeten worden waarom er zo weinig wordt gemeld. Het kan zijn dat een potentiële melder zich niet veilig voelt en niet bekend is met de klokkenluidersregeling.

Een meldpunt waar ook vragen kunnen worden gesteld geniet de voorkeur. Thans kunnen ook vragen worden gesteld. De ervaring heeft geleerd dat het vaak erg lang duurt voordat een vraag wordt beantwoord. Bovendien is het stellen van een vraag thans nog als een black box: geen idee of en zo ja wanneer er antwoord komt. Het is voorts gebleken dat vragen algemeen worden beantwoord en niet casus specifiek. Het is gebleken dat beroepsbeoefenaars behoefte hebben aan concrete antwoorden. Dit brengt mij op het volgende idee:

Richt een team/afdeling op dat vergelijkbaar met de rullingpraktijk van de Belastingdienst, zekerheid vooraf gaat verschaffen.

Waarom is dit zo belangrijk? Veel ondernemers willen de sancties niet schenden en zullen ook liever geen handel drijven met een bepaald land of bedrijf wanneer het risico op sanctieschendingen aanwezig is. Echter, vanwege de vele onduidelijkheden die er thans nog bestaan over de uitleg van bepalingen uit de diverse sanctieverordeningen en besluiten, met daarbij de FAQ's van de Europese Commissie, is het vaak niet duidelijk of een geplande transactie wel of geen potentieel sanctierisico oplevert. Met behulp van een juridisch geschoold persoon kan de ondernemer dan bij het op te richten meldloket de vraag tot in detail voorleggen. Vervolgens kan het desbetreffende sanctieteam, vergelijkbaar met de fiscaal juristen van het rullingteam bij de Belastingdienst een voorgenomen transactie goed of afkeuren.

Bij dit alles geldt dat er concrete doorlooptijden dienen te komen. Zoals gezegd is op dit moment nergens vastgelegd binnen welke termijn een vragensteller antwoord kan verwachten. Het is ondergetekende zelfs gebleken dat termijnen uit de Awb bij bezwaar en beroep niet in acht worden genomen. Mogelijk waren dit aanloopproblemen omdat men op het desbetreffende ministerie geen besluit kon nemen uit angst een sanctiepaling buiten werking te stellen/ niet van toepassing te verklaren, hetgeen op grond van de sanctieverordeningen niet is toegestaan.

Ad 3 De mogelijkheid om in bepaalde openbare registers aantekeningen te plaatsen bij een relatie met gesanctioneerde personen of organisaties

Over het onderwerp om in bepaalde openbare registers aantekeningen te plaatsen is reeds veel nuttigs gezegd. Zowel de voordelen als nadelen zijn daarbij benoemd. In aanvulling daarop zou ik nog een belangrijk punt in overweging wensen te geven: op grond van de huidige sanctiewet (1977), meer specifiek art. 10 g wordt geen informatie door de bevoegde autoriteit vrijgegeven met betrekking tot de vraag of van een bepaalde gesanctioneerde persoon tegoeden en economische middelen zijn bevroren en zo ja ter hoogte van welke bedragen en waar deze zich bevinden.

Het nieuwe artikel 10g (punt 18 1). Voorziet daar ook niet in: *"Het is eenieder die uit hoofde van de toepassing van bij of krachtens deze afdeling genomen besluiten enige taak vervult of heeft vervuld verboden van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen, die ingevolge deze wet dan wel ingevolge titel*

5.2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn verstrekt of ontvangen, of van een buitenlandse toezichthoudende instantie zijn ontvangen, verder of anders gebruik te maken of daaraan verder of anders bekendheid te geven dan voor de uitoefening van zijn taak of bij of krachtens deze afdeling wordt geëist”.

Mijn punt is dat informatie die bij banken bekend is, niet wordt vrijgegeven. Er kan echter ook worden gedacht aan informatie die wel openbaar is bij het kadaster en de kamer van koophandel, maar die niet direct aan de gesanctioneerde persoon kan worden gerelateerd omdat het om een rechtspersoon gaat waarvan niet direct duidelijk is dat de persoon in kwestie aandelen bezit in de desbetreffende rechtspersoon. Nog een ander voorbeeld is dat een vennootschap uit een belastingparadijs een onroerende zaak of aandelen in een BV in Nederland bezit, waarbij ook niet direct de link kan worden gelegd met de gesanctioneerde persoon.

Het is de moeite waarom om in overweging te nemen of en zo ja onder welke voorwaarden aan bepaalde beroepsbeoefenaars dergelijke informatie over aangehouden tegoeden en economische middelen wel wordt vrijgegeven in verband met een te voeren gerechtelijke procedure. Een concreet voorbeeld: Rusland heeft vier provincies en de Krim in Oekraïne geannexeerd. Deze gebieden zijn van Oekraïne, er staan fabrieken, bedrijven, woningen etc. Er zijn derhalve veel gedupeerde Oekraïners omdat zij hun bedrijf kwijt zijn, maar mogelijk ook hun woning omdat deze in geannexeerd gebied staat of door een bombardement is vernietigd. Deze personen en bedrijven procederen in Oekraïne tegen de Russische staat. Wanneer zij een veroordelend vonnis halen, zouden zij dat graag in Oekraïne ten uitvoer willen leggen op Russische bezittingen. Dat gaat echter niet (meer) omdat alle Russische bezittingen reeds zijn geconfisqueerd na ruim tweeënhalf jaar oorlog. Vanuit Oekraïne is al meer dan eens de vraag gesteld of en zo ja op welke wijze de Oekraïense vonnissen in Nederland ten uitvoer kunnen worden gelegd op bezittingen van de Russen die in Oost-Oekraïne en de Krim de Oekraïense bezittingen hebben geconfisqueerd.

Gezien bovenstaande zou het een handreiking zijn naar de Oekraïense staat en Oekraïense bevolking om in de nieuwe sanctiewet de mogelijkheid te creëren voor bepaalde beroepsgroepen om wel de benodigde informatie over bevroren tegoeden en economische middelen te verkrijgen, ten behoeve van een te voeren gerechtelijke procedure in Nederland.

4. De uitbreiding van het huidige bestuursrechtelijke toezicht naar juridische beroepsgroepen;

Over dit onderwerp zijn een aantal nuttige reacties binnengekomen van de toezichthouders zelf, zodat daar niet veel aan valt toe te voegen, maar wordt volstaan met een verwijzing naar deze bijdragen. Wel zijn er vragen over de reikwijdte van het verschoningsrecht, daar waar het niet gaat om het opvragen door de toezichthouder van gegevens, maar het daarna delen van de opgevraagde gegevens met bijvoorbeeld een advocaat die de toezichthouder in rechte bijstaat, mocht het tot een gerechtelijke procedure komen.

5. Een regeling voor het beheer en bewind van bepaalde (langdurig) bevroren tegoeden en economische middelen.

Over het beheer en bewind van bevroren tegoeden en economische middelen is ook reeds veel nuttigs gezegd in de consultatieronde. Het blijkt noodzakelijk en goed te zijn om een regeling in het leven te roepen, temeer daar EU regelgeving dit ook vereist.

- Voeg hoormomenten in. Laat de rechterlijke macht reageren op de voorgestelde regeling.

Het is belangrijk dat hoormomenten worden ingevoegd, omdat zowel het woord “stille” als “ambtshalve” duiden op een mogelijke strijdigheid van de equality of arms. Het aanstellen van een bewindvoerder is een zeer verstrekkende maatregel. Bovendien zullen de gesanctioneerde ubo’s

(ultimate beneficial owner) het niet eens zijn met een dergelijke maatregel. Dit betekent dat er ook een discrepantie ontstaat tussen wat de directie van de Nederlandse vennootschap mogelijk goed vindt en hetgeen de (Russische) ubo acceptabel vindt. Het is gebleken dat er zeer weinig gebruik wordt gemaakt van het opzetten van een firewall, hetgeen in de sanctieverordeningen en door Brussel juist wordt aangeraden opdat de onderneming nog verder kan met ondernemen. Er wordt echter niet stilgestaan bij hoe een dergelijke maatregel door gesanctioneerde (ubo) wordt opgevat. Zaken zoals het oppotten van winsten totdat de sancties worden opgeheven, spreken vanzelfsprekend niet erg tot de verbeelding van een gesanctioneerde ubo.

Voorts zijn er nog veel onduidelijkheden in het voorstel tot aanwijzing van een stille bewindvoerder, zoals de reikwijdte van "opdrachten" die de bewindvoerder kan geven. Cynisch genoeg kan hier worden verwezen naar een Russisch wetsvoorstel dat in 2022 na de invasie in Oekraïne is opgesteld inzake het aanstellen van een tijdelijk beheerder voor de westerse bedrijven die hals over kop uit Rusland waren vertrokken maar wel fabrieken en personeel achterlieten. Dit wetsvoorstel, dat geen wet is geworden, maar uiteindelijk middels Oekazes van Poetin wordt uitgevoerd, legt in elk geval de vinger op de wonde plek: wie draagt het bedrijfsrisico? Wie zorgt ervoor dat het bedrijf aan zijn lopende (salaris) verplichtingen blijft voldoen en de benodigde bankfinanciering kan krijgen indien nodig. Een ander belangrijk punt was de reikwijdte van de bevoegdheden, zoals: zou de tijdelijk beheerder ook de bevoegdheid krijgen om bijvoorbeeld bedrijfsonderdelen en dochterondernemingen te verkopen. Dit wetsvoorstel was zo tot in detail uitgewerkt dat het geen wet is geworden omdat er teveel haken en ogen kleefden aan het "zomaar" benoemen van een tijdelijk beheerder. Een goed punt was wel dat het vertrokken management wel binnen een aantal weken na benoeming van de tijdelijke beheerder een gerechtelijke procedure kon opstarten om deze benoeming ongedaan te maken door zelf met een alternatief te komen. Dit moest dan wel een Russisch staatsburger zijn.

- **Denk ook aan Oekraïne als het gaat om opbrengsten uit beheer.**

Regelmatig heb ik de vraag uit Oekraïne gekregen of bijvoorbeeld boetes die worden opgelegd aan sanctieschenders ook aan Oekraïne kunnen worden uitbetaald voor de wederopbouw van het land. Deze vraag speelde onder andere in oktober 2023 toen boetes werden opgelegd aan bedrijven en personen die behulpzaam waren geweest bij de bouw van de Krimbrug.

Bij onderhavig wetsvoorstel zou kunnen worden gedacht aan de mogelijkheid dat opbrengsten uit bevroren tegoeden niet worden bevroren maar naar de wederopbouw gaan van Oekraïne, of apart worden gezet voor de tenuitvoerlegging van in Oekraïne gewezen vonnissen tegen de Russische staat. Desgewenst kan deze regeling zo worden uitgewerkt dat de winsten op bevroren tegoeden vanwege lucratief beheer nog altijd in eigendom blijven van degene die het bevroren tegoed toekomt, maar dat zolang de oorlog in Oekraïne voortduurt, deze tegoeden worden ingezet voor de wederopbouw. Dergelijke zaken kunnen met een gedegen boekhouding en taxatierapporten goed worden vastgelegd.

Wellicht dat in het hoofdstuk over beheer van bevroren tegoeden ook bepalingen kunnen worden opgenomen over confiscatie van bevroren tegoeden, althans met verwijzing naar de relevante bepalingen daarover in het strafrecht of de richtlijn "Ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen", die op 25 mei 2022 door de Europese Commissie in concept is gepresenteerd.

Afrondend

Zowel het wetsvoorstel en als de Memorie van Toelichting zien er goed uit. Complimenten voor al het werk dat reeds is verricht. Het is goed wanneer er over enkele maanden weer een consultatieronde komt zodat kan worden gezien of met alle nuttige input van verschillende partijen het wetsvoorstel beter en uitvoerbaarder is geworden.

Nog twee punten die ik niet heb verwerkt in opgemelde vijf punten: de verjaringstermijn voor het schenden van sancties. Wellicht beter om daar een 12 jaarstermijn in plaats van 5 jaar op te stellen. Het is gebleken dat het vaak erg lastig is om sanctieschendingen te achterhalen en vervolgens ook daadwerkelijk tot een vervolging te komen.

Neem duidelijke bepalingen op over het aanvragen van ontheffingen of vergunningen. Op dit moment is op geen enkele website van een Ministerie of toezichthouder een duidelijke regeling beschikbaar over de wijze waarop een ontheffing dient te worden aangevraagd. Dit is van groot belang, zie onder andere de lopende procedure bij het Gerecht in eerste aanleg in Luxemburg, waar de Franse en Belgische orden van advocaten procedures hebben opgestart om de beperkingen die juridische dienstverleners hebben opgelegd gekregen vanwege de sanctieverordeningen ongedaan te maken. Tijdens de zitting die plaatsvond in het voorjaar van 2024 bleek dat het Gerecht het van groot belang acht dat duidelijk op de desbetreffende websites van de ministeries en toezichthouders staat aangegeven hoe een ontheffing kan worden verkregen. Dit is de kern van de rechtsstaat: er zijn beperkende maatregelen, maar de mogelijkheid van een ontheffing, maakt dat de maatregel niet per definitie buiten proportioneel is.

Mochten er nog vragen zijn, dan hoor ik dat graag.

Ik ben te allen tijde bereid om een en ander nader toe te lichten.

Met vriendelijke groeten,

Heleen over de Linden.

(Sanctierechtadvocaat. Promoveert binnenkort op de sancties tegen Rusland, Oost-Oekraïne en de Krim).