

**Reactie Preconsultatie Modernisering van het Nederlandse  
sanctiestelsel**

**24 augustus 2023**

## **1. Inleiding**

- 1.1. Graag maken wij hierbij gebruik van de mogelijkheid te reageren op het Preconsultatiedocument Modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel (het "**Preconsultatiedocument**"). Omdat de inhoud van het Preconsultatiedocument naar zijn aard voorlopig is, zijn ook onze opmerkingen in dit stadium voorlopig.

## **2. Algemene opmerkingen over beoogde insteek modernisering sanctiestelsel**

- 2.1. In het Preconsultatiedocument wordt in onze ogen terecht vooropgesteld dat de omvang en complexiteit van sanctie-instrumenten is toegenomen. Wij onderschrijven ook de behoefte om het Nederlandse sanctiestelsel te moderniseren.
- 2.2. Duidelijke regels voor toezicht/handhaving en opsporing/vervolgning zijn onmiskenbaar een onderdeel van een doeltreffend sanctierecht. Dit behoeft weinig toelichting. Bij de uitwerking hiervan kunnen nog wel wat opmerkingen worden gemaakt (zie ook hierna).
- 2.3. Belangrijker is in onze ogen dat in het Preconsultatiedocument een heel belangrijke groep partijen onvoldoende aandacht krijgt. De sanctieregels zelf zijn doorgaans gericht tegen specifieke sectoren en personen in en uit een land waarvoor de sancties zijn afgekondigd. Van de regels over toezicht/handhaving en opsporing en vervolging kan positief geformuleerd worden gezegd dat ze beogen de naleving van de sanctieregels te bevorderen, negatief geformuleerd zijn ze erop gericht overtreding en omzeiling van sanctieregels te achterhalen en de overtreders te bestraffen.
- 2.4. De sanctieregels treffen echter ook – kort gezegd – EU-onderdanen. Met name de sancties tegen Rusland en Belarus laten zien dat de gevolgen ingrijpend zijn en EU-onderdanen en -ondernemingen hard raken en enorme schade berokkenen. In enkele gevallen wordt zelfs het voortbestaan van EU-ondernemingen bedreigd door de sancties. Men wordt namelijk – simpel gezegd – verboden met gesanctioneerde partijen te handelen en aan hen diensten te verlenen. Zij moeten daarnaast bevroren goederen onder zich houden en beheren. Deze gevolgen zijn enerzijds logisch en evident, anderzijds verdienen de gevolgen ook aandacht.
- 2.5. Ten eerste is van belang dat met name in relatie tot Rusland door geografische ligging en West-Europese afhankelijkheid van Russisch gas jarenlang sprake is geweest van intensieve economische samenwerking met de Russische overheid en Russische ondernemingen. Veel EU-onderdanen en -ondernemingen zijn in de tijd dat dit was toegestaan samenwerkingen met Russische partijen aangegaan, die nadien door de sancties worden geraakt. Ten tweede heeft de aanhoudende oorlog geleid tot een snelle opeenvolging van (extra) sancties en aanscherping van eerder

afgekondigde sancties. Ten derde lijkt niet aannemelijk dat de situatie in Oekraïne op korte termijn intrekking of versoepeling van de sancties tegen personen en sectoren in Rusland en Belarus mogelijk maakt.

- 2.6. Het beeld dat wij hebben uit onze praktijk is niet zozeer dat EU-onderdanen en -ondernemingen primair zoeken naar mogelijkheden hun door de sancties getroffen belangen te behartigen door de sanctieregels te schenden of te ontwijken. Wij zien vooral EU-onderdanen en -ondernemingen die de sanctieregels willen naleven, maar daarbij simpelweg geconfronteerd worden met zeer open geformuleerde vage normen, die soms in korte tijd alweer wijzigen en waarop bij het afkondigen ervan niet steeds direct een heldere toelichting wordt gegeven.
- 2.7. Naar ons oordeel zou de effectiviteit van de sancties dan ook voor alles gediend zijn wanneer deze partijen voldoende in staat worden gesteld om daadwerkelijk te handelen naar de letter en de geest van de sancties. In onze ogen is het voornaamste probleem bij het (kunnen) begrijpen en naleven van de sanctieregels dat de Uniewetgever die regels zeer open formuleert. *Guidance* en rechtspraak die kan bijdragen aan dat begrip en waarop formeel een beroep kan worden gedaan is niet ruim aanwezig. Weliswaar publiceert met name de Europese Commissie regelmatig *guidance* documenten en opinies, deze kunnen uiteraard niet alle uitvoeringsvragen beantwoorden. Daarnaast komt het voor dat *guidance* die lidstaten zelf geven afwijkt van die van de Europese Commissie, hetgeen kan leiden tot verwarring. Het zou daarom goed zijn wanneer EU-onderdanen en -ondernemingen met concrete vragen over de uitleg en toepassing van sanctieregels terecht kunnen bij een autoriteit die bevoegd is *guidance* te geven waarop EU-onderdanen en -ondernemingen ook rechtens mogen vertrouwen, in de zin dat zij bij het volgen van de uitlatingen en (eventueel) instructies van deze autoriteit erop mogen vertrouwen dat zij niet handelen in strijd met de sanctieregels.
- 2.8. Daarnaast zou een modern sanctiestelsel moeten voorzien in duidelijk gereguleerde mogelijkheden om de gevolgen van sancties voor de onbedoeld daardoor getroffen eigen onderdanen en ondernemingen te verzachten. Zoals gezegd, is met name in relatie tot Rusland nog steeds sprake van sterke economische samenhang tussen enkele Russische en Europese ondernemingen, niet alleen in de vorm van contractuele samenwerkingen met Russische partijen die pas gingen vallen binnen het bereik van de aangescherpte EU-sancties na de invasie van Oekraïne, maar ook door joint ventures, bedrijfsfinancieringen en participaties. Ons beeld is dat veel EU-partijen dergelijke banden wel willen, maar niet kunnen of mogen verbreken. Ironisch genoeg beperken de aangescherpte sancties niet alleen de mogelijkheden om nieuwe verbanden en transacties aan te gaan, maar vaak ook de mogelijkheden om 'afscheid' te nemen van Russische partijen of activiteiten.

- 2.9. In dit verband kan het voorgestelde beheer en bewind in voorkomende gevallen voldoende soelaas bieden. In andere gevallen zal dat niet zo zijn en zal vermindering van de negatieve impact van de sancties op EU-onderdanen en -ondernemingen vereisen dat bestaande verbanden met gesanctioneerde partijen worden afgewikkeld. Daarvoor zal in ruimere mate dan op dit moment het geval is moeten worden voorzien in vergunnings- of ontheffingsmogelijkheden, waarbij ook kan worden geput uit de ruime ervaring die daarmee bestaat in (met name) de Verenigde Staten (OFAC).
- 2.10. Kortom, wij menen dat er bij een modernisering van het sanctiestelsel meer aandacht zou moeten zijn voor de grote meerderheid van de (welwillende) burgers en ondernemingen op EU- en nationaal niveau door hen te helpen om de sanctiewetgeving te begrijpen en zo nodig banden met gesanctioneerde partijen af te bouwen.

### 3. Waak voor het verder versnipperen van toezicht op EU-sancties

- 3.1. In het rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving wordt verklaard waarom het toezicht op sanctienaleving binnen Nederland versnipperd is.<sup>1</sup> Het Preconsultatiedocument stelt feitelijk voor dat toezicht verder te versnipperen, door identificatie- en meldplichten uit de Wwft over te nemen in de Sanctiewet 1977 en ook voor het toezicht daarop aan te haken bij de Wwft. Als wij het goed begrijpen, is de insteek van het Preconsultatiedocument dat de zes verschillende toezichthouders die nu toezien op naleving van de Wwft daardoor een grotere rol gaan krijgen bij het sanctietoezicht.<sup>2</sup> Hierdoor zouden minimaal negen verschillende instanties zich (nadrukkelijker) gaan richten op (toezicht op) sanctienaleving.<sup>3</sup>
- 3.2. Hoewel wij op zichzelf de behoefte begrijpen om toezichthouders aan te wijzen die de betreffende instellingen en sectoren al goed kennen, is ook hier van belang dat sanctiewetgeving vaak complex en vaag is. Als er nog meer instanties zouden worden aangewezen die zich gaan bezighouden met sancties, betekent dat in onze ogen ook een groter risico op inconsistente interpretaties. Daarbij speelt ook mee dat de sanctiewetgeving op EU-niveau uitputtend wordt geharmoniseerd in de vorm van EU-verordeningen.<sup>4</sup> De Europese Commissie heeft dan ook een belangrijke rol bij het duiden van de EU-sancties in de vorm van *guidance*. Het risico op afwijkende

---

<sup>1</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving), p. 4.

<sup>2</sup> Zie art. 1d Wwft en pagina 3 Preconsultatiedocument.

<sup>3</sup> Zie ook [Verslag](#) van commissiedebat d.d. 5 juni 2023, p. 2.

<sup>4</sup> Bij de witwaswetgeving is 'slechts' sprake van minimumharmonisatie door middel van EU-richtlijnen, zodat lidstaten daarvan mogen afwijken in de vorm van strengere witwasbepalingen.

uitleg van sanctieregels wordt groter als er op nationaal niveau (nog) meer instanties zouden komen die zich moeten gaan richten op sanctietoezicht.

- 3.3. Wij bevelen daarom aan te onderzoeken of het niet de voorkeur zou verdienen één centrale sanctieautoriteit aan te wijzen die zich gaat bezighouden met (bestuursrechtelijk) toezicht op de naleving van EU-sancties, welke in de uitvoering kan worden ondersteund door autoriteiten in de lidstaten. Het Europese mededingingsrecht zou hier als inspiratie kunnen dienen. Als dit niet mogelijk zou zijn, bevelen wij in ieder geval aan om in Nederland één instantie aan te wijzen of in het leven te roepen die zich specialiseert in sancties, kennis daarover kan delen en (in beginsel bindende) adviezen kan verstrekken aan de minder gespecialiseerde instanties die zich eventueel uitdrukkelijker bezig gaan houden met sanctietoezicht.<sup>5</sup> Een dergelijke aanpak zou in onze ogen ook efficiëntievoordelen kunnen opleveren, en kunnen voorkomen dat diverse andere instanties meer van hun schaarse capaciteit moeten inzetten om zich verder in de complexe sanctiewetgeving te verdiepen.

#### 4. Beheer en bewind

- 4.1. Het Preconsultatiedocument bevat een eerste voorstel voor het onder beheer en bewind kunnen stellen van ondernemingen die onbedoeld hard worden getroffen door sancties. Zoals gezegd, menen wij in algemene zin dat dit voorstel in bepaalde gevallen een oplossing zou kunnen bieden voor die ondernemingen.
- 4.2. Wij menen wel dat de procedure nadere overdenking verdient. Zonder uitputtend te zijn, merken wij op dat, gelet op de verstrekende gevolgen van beheer en bewind (of het weigeren ervan), rechterlijke toetsing daarvan essentieel is. Het bestuursrecht, dat uitgaat van een besluit van een bestuursorgaan dat pas achteraf door de rechter wordt getoetst, is daarvoor in onze ogen minder geschikt. Daarbij komt, dat de aard van de afweging in belangrijke mate een bedrijfseconomische is, zodat veel meer voor de hand ligt de bevoegdheid tot het instellen van beheer en bewind aan de Ondernemingskamer toe te kennen. Als al voor het bestuursrecht zou moeten worden gekozen, dan zou de bevoegdheid moeten worden belegd bij een gespecialiseerd bestuursorgaan en zou moeten worden voorzien in een (sterk) verkorte besluitvormingsprocedure, een rechtsgang bij een gespecialiseerde bestuursrechter en een spoedvoorziening bij die rechter, zowel in geval van het instellen van beheer en bewind als in geval van afwijzing van een verzoek daartoe.

---

<sup>5</sup> Op p. 15-16 van het rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving wordt voorgesteld de rol van RVO als centrale vraagbaak voor ondernemers te versterken. Dit lijkt ons te vrijblijvend.

## 5. Identificatie- en (door)meldplichten

- 5.1. In het Preconsultatiedocument wordt onder meer gesuggereerd om identificatie- en (door)meldplichten te introduceren. Hoewel de aanleiding voor dergelijke meldingen nog moeten worden uitgewerkt, begrijpen wij dat de meldplicht onder meer zou kunnen zien op signalen van sanctieomzeiling. Wij geven in overweging om beter in kaart te brengen of die meldplicht daadwerkelijk iets zou toevoegen aan bestaande meldplicht met betrekking tot (ongebruikelijke) transacties op grond van de Wwft. Als, zoals in het Preconsultatiedocument wordt voorgesteld, het toepassingsbereik van de identificatie- en (door)meldplichten in het sanctierecht wordt geënt op die in de Wwft, dan lijkt van toegevoegde waarde op het eerste gezicht geen sprake. In het voor de hand liggende geval dat een schending of omzeiling van sanctieregels gepaard gaat met een (potentiële) geldstroom, zal er in de meeste gevallen namelijk sprake zijn van een aanleiding om te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen en zal de transactie dus al gemeld moeten worden op basis van de Wwft.
- 5.2. EU-sancties zijn niet alleen van toepassing op partijen die expliciet worden vermeld op EU-sanctielijsten, maar – kort gezegd – ook op sommige partijen die met hen verbonden zijn. Het Preconsultatiedocument verkent meldplichten in relatie tot partijen die verbonden zijn met gesanctioneerde partijen, die onder meer kunnen leiden tot een aantekening in het handelsregister. Hoewel wij onderkennen dat een dergelijk systeem kan bijdragen aan duidelijkheid over banden met een gesanctioneerde partij en daaruit dus een nuttige waarschuwing kan uitgaan voor het publiek, bevelen wij aan om de gevolgen en praktische implicaties van een dergelijk regime beter te onderzoeken.
- 5.3. Met betrekking tot die gevolgen is in onze ogen van belang dat een aantekening in het handelsregister de facto kan neerkomen op plaatsing op een (nationale) sanctielijst. De meeste ondernemingen zullen vermoedelijk de neiging hebben om partijen met een aantekening te weren, wat voor hen ingrijpende gevolgen kan hebben en zelfs het voortbestaan kan bedreigen. Gelet hierop menen wij dat (de totstandkoming van) die aantekening zou moeten worden omkleed met meer waarborgen. Daarbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid voor de betreffende partij om voorafgaand aan de aantekening te onderbouwen waarom er (toch) geen sprake is van verbondenheid met een gesanctioneerde partij, bijvoorbeeld vanwege het op afstand zetten van een meerderheidsaandeelhouder (*ringfencing*).<sup>6</sup> Ook zou in onze ogen het recht moeten bestaan op onafhankelijke toetsing door de rechter.

---

<sup>6</sup> *Ringfencing* kan het mogelijk maken dat toch (weer) zaken worden gedaan met een partij die (aanvankelijk) werd gecontroleerd door een gesanctioneerde partij. Zie bijvoorbeeld [ADDENDUM I bij Leidraad Financiële Sanctieregelgeving](#), p. 9-10.

- 5.4. Voor wat betreft de praktische implicaties van de (door)meldplicht in relatie tot verbonden partijen wijzen wij op het volgende. Een veel voorkomende misvatting is dat partijen waarin een meerderheidsbelang wordt gehouden door een gesanctioneerde partij per definitie worden 'meegetrokken' door de EU-sancties en verbondenheid relatief eenvoudig is vast te stellen. In werkelijkheid is het concept van verbondenheid veel genuanceerder, zoals ook blijkt uit de *EU-guidance* op dat vlak.<sup>7</sup> Ook leveren de vele indicatoren waarop verbondenheid kan zijn gebaseerd hoogstens een (weerlegbaar) vermoeden op dat een transactie met de verbonden partij verboden is.
- 5.5. De nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving stelde in onze ogen terecht vast dat duidelijke EU-kaders voor de (eventuele) onderhoudsverplichting naar verbondenheid nog ontbreken en beveelt aan om daar in Brussel op aan te dringen.<sup>8</sup> Wij pleiten daarnaast voor concretere en bindende criteria om te bepalen of sprake is van verbondenheid. Zo lang die criteria ontbreken, zouden onderzoeks- en (door)meldplichten die rechtstreeks gekoppeld zijn aan het concept van verbondenheid in onze ogen leiden tot veel interpretatieproblemen en inconsistente conclusies door de vele partijen op wie die plichten van toepassing zouden worden. Het Preconsultatiedocument verkent maatregelen die ertoe strekken dat zogenoemde poortwachters 'hun bedrijfsvoering op orde hebben'<sup>9</sup> als het gaat om sanctienaleving. Wij menen dat dan ook de toepasbaarheid van de sanctiewetgeving op orde moet zijn.
- 6. Verdere uitholling verschoningsrecht**
- 6.1. In navolging van het rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving<sup>10</sup> verkent het Preconsultatiedocument de mogelijkheid van het doorbreken van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van advocaten en notarissen. In hoeverre die doorbreking wordt beoogd, is nog niet concreet uitgewerkt.
- 6.2. Vooropgesteld: voor zover advocaten of notarissen actief meewerken aan sanctieschending of -omzeiling moet daartegen in onze ogen worden opgetreden.

---

<sup>7</sup> De Raad van de Europese Unie heeft onder meer op [4 mei 2018](#) guidance gegeven op dit vlak. De Europese Commissie heeft deels daarvan afwijkende guidance gegeven op [19 juni 2020](#) en [8 juni 2021](#) en in de [Consolidated FAQ](#) met betrekking tot de Rusland sancties (p. 23).

<sup>8</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving), p. 6 en 12.

<sup>9</sup> Zie Preconsultatiedocument p. 3. Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 36200 V, nr. 56 (Hoofdpijnenbrief modernisering sanctiestelsel), p. 6.

<sup>10</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 36045, nr. 72 (Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving), p. 13.

Wij denken dat dit binnen het bestaande raamwerk al kan. De mogelijke gedachte dat de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van advocaten en notarissen zonder meer op gespannen voet zou staan met de naleving van sanctiewetgeving of die wetgeving minder effectief maakt lijkt ons echter in ieder geval niet gefundeerd.

- 6.3. Wat resteert, is de vraag of doorbreking van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht in het kader van de voorgestelde (door)meldplichten gerechtvaardigd zou zijn. Als uit de door ons voorgestelde nadere verkenning zou volgen dat, zoals wij vooralsnog menen, de meldplicht op grond van de Wwft voldoet om ten behoeve van toezicht/handhaving en opsporing/vervolgning ook mogelijke schending of omzeiling van sanctieregels te melden, dan is die vraag niet meer van belang. Alleen als een afzonderlijke (door)meldplicht van advocaten en notarissen toegevoegde waarde zou hebben, komt de vraag naar de rechtvaardiging van de doorbreking van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht aan de orde. Daarbij hebben wij twee opmerkingen.
- 6.4. In de eerste plaats missen wij, naast een duidelijk verband tussen de geheimhoudingsplicht en overtreding/omzeiling van sancties, in het Preconsultatiedocument een afweging waarom een doorbreking van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht gerechtvaardigd zou zijn. Zelfs als zou worden vastgesteld dat doorbreking van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht de naleving/handhaving van sancties ten goede zou komen, is in onze ogen een goede onderbouwing nodig waarom dat belang een inbreuk rechtvaardigt op het (grond)recht van vertrouwelijke communicatie met een advocaat of een notaris. Die afweging wordt in het Preconsultatiedocument nog niet gemaakt. De opmerking, dat de Wwft al een precedent vormt van de doorbreking van de geheimhoudingsplicht,<sup>11</sup> lijkt ons geen argument. Als een enkele verwijzing naar een ander wettelijk kader in dit verband al als een voldoende draagkrachtig argument zou worden aangemerkt, dan zou het aldus uithollen van dergelijk fundamentele rechten rechtstatelijk een gevaarlijke ontwikkeling zijn.
- 6.5. In de tweede plaats benadrukken wij dat het in vertrouwen kunnen inwinnen van advies over de naleving van sancties die naleving juist ten goede kan komen. Ons eigen beeld is dat het overgrote deel van de sanctieadvisering is aan Westerse bedrijven die de sancties willen naleven, maar moeten manoeuvreren door een veranderend web aan complexe regels met beperkte *guidance*. Het gaat vaak ook om partijen die wel willen, maar niet zonder meer kunnen overgaan tot het afwickelen van banden met of activiteiten in een sanctieland. Advisering door advocaten en notarissen zal er bij dergelijke partijen vooral toe strekken om meer duidelijkheid te

---

<sup>11</sup> Preconsultatiedocument, p. 5.



krijgen over de positie en mogelijkheden, hetgeen de naleving van sancties dus juist bevordert. De introductie van aanvullende meldplichten kan dergelijke partijen afschrikken om vertrouwelijk advies te vragen, wat tot gevolg kan hebben dat verkeerde toepassing wordt gegeven aan de sanctiewetgeving en die wordt overtreden.

## **CONTACT**

### **Vincent Affourtit**

Advocaat | Partner

T +31 (0)20 605 6936

M +31 (0)6 2240 0840

E [v.affourtit@houthoff.com](mailto:v.affourtit@houthoff.com)

### **Marianne Bloos**

Advocaat | Of Counsel

T +31 (0)20 605 6205

M +31 (0)6 53240328

E [m.bloos@houthoff.com](mailto:m.bloos@houthoff.com)

### **Frank Mattheijer**

Advocaat | Counsel

T +31 (0)20 605 6912

M +31 (0)6 4239 2742

E [f.mattheijer@houthoff.com](mailto:f.mattheijer@houthoff.com)

Postbus 75505 1070 AM Amsterdam  
Gustav Mahlerplein 50 1082 MA Amsterdam

\*\*\*