

**Per upload <https://www.internetconsultatie.nl/sanctiestelsel/b1>**

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Rijnstraat 8  
2515 XP DEN HAAG.

Amsterdam, 24 augustus 2023

Onze ref: D100614.

Uw ref:

Inzake: preconsultatie modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel.

Geachte medewerkers,

Met interesse is kennisgenomen van de preconsultatie inzake modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel.

Vanwege de naderende deadline voor het geven van input, wordt hierbij alvast een samenvatting gegeven van de punten die van belang kunnen zijn bij de modernisering van het sanctiestelsel. Op verzoek kunnen deze punten nader worden onderbouwd of tijdens een gesprek worden toegelicht. De samenvatting is praktisch en beschrijvend van insteek, gebaseerd op ervaringen uit de advocatuur maar ook op vragen die door de media zijn gesteld of kwesties die van maatschappelijk belang blijken te zijn.

### **Achtergrond sancties**

Sancties zijn een 'tool' uit de toolbox van het gemeenschappelijk buitenland-, en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU. Dit betekent dat het politieke besluiten zijn die overwegend worden genomen door de 27 ministers van buitenlandse zaken van de EU. Het doel van het GBVB beleid is om bepaalde landen, regeringen af te schikken of om hen te laten zien dat het door hen vertoonde gedrag onacceptabel is (zoals het schenden van de territoriale integriteit van ander landen of het destabiliseren van die landen). GBVB sancties zijn expliciet geen afstraffende maatregelen, doch maatregelen die worden genomen vanuit het administratieve recht. Anderzijds zijn de sancties bedoeld om een land dat op weg is een democratie te worden, te steunen. Het is belangrijk om deze doelstellingen in het achterhoofd te houden omdat de sanctiewet niet alleen gericht dient te zijn op afstraffing maar ook op gedragsverbetering door degene die getroffen wordt door de sancties alsmede om het land dat op weg is een democratie te worden, ook daadwerkelijk financieel te kunnen steunen middels opbrengsten verkregen uit het handhaven van de sancties.

### **Terminologie**

De terminologie van de EU sanctiebesluiten en verordeningen heeft de afgelopen tijd tot veel vragen, onduidelijkheid en onzekerheid geleid. Het is daarom van groot belang dat ook de meest basale begrippen worden gedefinieerd in de nieuwe sanctiewet. Zo kent onze wet de rechtsfiguur *bevrozen* uitsluitend in het strafrecht (art. 94 a Sv). Er wordt dagelijks bevroren zonder dat onze wet daar een bestuursrechtelijke of civielrechtelijke basis voor kent.

Zo zijn er ook andere termen uit de sanctieverordening die dagelijks tot hoofdbreken leiden, zoals 'het ten goede komen' (aan de Russische moedervenootschap). Is het opmaken van een

jaarrekening in Nederland, die vervolgens in Rusland wordt meegenomen in de geconsolideerde cijfers van het moederbedrijf niet toch 'ten goede komen aan', terwijl op dit moment de heersende leer is dat het opmaken van een jaarrekening voor een Nederlandse B.V. met een Russische moeder niet vanzelfsprekend ten goede komt aan de Russische moeder.

Over de begrippen 'verbondenheid' en 'zeggenschap' is al veel gezegd en geschreven. Ook deze begrippen verdienen meer duidelijkheid. Hetzelfde geldt voor 'aan de ketting leggen' (van superjachten). En dan?

Vanuit Brussel komt er steeds meer *guidance* in de vorm van FAQ's. Dit is behulpzaam maar het roept ook de vraag op in hoeverre de Nederlandse wetgever begrippen kan gaan definiëren wanneer dat in Brussel nog niet is gebeurd en mogelijk op een later tijdstip wel aan de orde is. Brussel zal zich niet conformeren aan de Nederlandse wet maar vice versa is dat wel een verplichting. Bij het vernieuwen van de sanctiewet zal dan ook zeker dienen te worden aangesloten bij begrippen die wel door Brussel zijn uitgewerkt zoals 'ring fencing' en 'fire wall' alsook de due diligence verplichtingen voor de verschillende categorieën dienstverleners.

### **Beheer en bewind**

Beheer en bewind zijn zaken die eigenlijk snel op orde gebracht zouden moeten worden. Het is belangrijk om het tegoed of economisch middel niet teniet te laten gaan, het is belangrijk om een land op weg naar een democratie, zoals Oekraïne, ook financieel te steunen met de middelen die zijn voortgekomen uit het beheer en bewind. Laat het geen F-16 verhaal worden met een leveringstoezegging van eind 2024. De oorlog woedt nu.

Er zijn reeds goede suggesties gedaan over bepalingen die dienen te worden opgenomen in het hoofdstuk beheer en bewind. Daar zou aan kunnen worden toegevoegd dat ook degene die getroffen is door de bevroering van zijn of haar tegoeden, zelf zou moeten kunnen aangeven waar het bevroren tegoed of economische middel voor kan worden ingezet. Uiteraard onder voorwaarde dat dit het land, op weg naar een democratie, zoals Oekraïne, ten goede komt en niet het eigen belang van gesanctioneerde. Ter illustratie het voorbeeld van de Vossiusstraat 16 in Amsterdam. Dit pand is eigendom van de Russische Multi miljardair, IT ondernemer Arkady Volozh, voormalig CEO van zoekmachine Yandex. Zijn pand is gekraakt nadat het vorig jaar werd bevroren. De krakers hebben de rechtszaken in eerste en tweede aanleg gewonnen. Dit betekent dat zij voorlopig (bij goed gedrag) het pand kunnen blijven bewonen. Indien onze nationale bevoegde autoriteit al eerder (bij aanvang van de plaatsing van de vele Russen op de sanctielijst) had aangegeven dat bij bevroering de getroffen in overleg met de overheid had kunnen afstemmen hoe het bevroren tegoed of economische middel zou worden aangewend gedurende de periode van bevroering, dan had de bevroering kunnen leiden tot het doel waarvoor de sancties worden opgelegd: het steunen van een land op weg naar een democratie. Bevroering moet geen doel op zich zijn, maar een middel om er maximale effectiviteit uit te halen.

Het snel kunnen komen tot overeenstemming over beheer en bewind is belangrijk. Dit blijkt ook bijvoorbeeld in België bij Euroclear en Clearstream. Deze effecten bemiddelaars 'zitten' met de miljarden aan bevroren beleggingen van Russen. Deze 'berg met geld' groeit dagelijks, maar er is voornog geen mogelijkheid voor Euroclear en Clearstream om de tegoeden aan te wenden, al heeft premier van België, De Croo, wel het voorstel gedaan om de belasting op de winsten in elk geval aan te wenden voor de wederopbouw van Oekraïne. Maar dit plan is nog niet uitgevoerd.

Beheer en bewind kan in overleg met gesanctioneerden, op basis van een contractuele afspraak. Er hoeft niet te worden gewacht tot de wet is aangepast. Hier wordt toegekomen aan het punt van 'gedragsverbetering' door gesanctioneerde: wanneer hij of zij zich coöperatief opstelt ten aanzien van het beheer en gebruik van het bevroren tegoed of economische middel en akkoord gaat met aanwending van bijvoorbeeld de gemaakte winsten of huuropbrengsten voor de wederopbouw van

Oekraïne, dan verdient deze persoon *credits*, waarmee hij mogelijk een kans maakt om eerder in Brussel van de sanctielijst te worden geschrapt.

### **Inkeerregeling**

Wellicht is het een idee om aan te sluiten bij begrippen uit het belastingrecht als het gaat om inkeer. Goed gedrag dient te worden beloond en dat komen we nu nergens tegen in de voorstellen noch de FAQ's uit Brussel. De sanctieverordeningen zelf bieden ook geen exit. In het verlengde hiervan ligt het punt dat het lastig is voor bestaande structuren die mogelijk in strijd zijn met de sancties, om deze op te heffen of zodanig om te zetten dat het wel acceptabel is en geen schending van de sancties. Hierbij valt te denken aan een *fire wall of ring fencing*.

### **Geheimhoudingsplicht**

Geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht zijn een groot goed. In de sanctieverordening (EU) 269/2014 is vorig jaar een doorbreking van de geheimhoudingsplicht ingevoerd. Er kan niet in afwijking van deze bepaling worden beslist. Het lijkt logisch en redelijk om aan te sluiten bij het desbetreffende artikel, niet meer en niet minder. Citaat desbetreffende bepaling uit de sanctieverordening:

Artikel 8 1. Onverminderd de geldende voorschriften inzake rapportage, vertrouwelijkheid en beroepsgeheim zijn natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen verplicht: a) alle informatie die de naleving van deze verordening vergemakkelijkt, zoals informatie in verband met rekeningen en bedragen die overeenkomstig artikel 2 zijn bevroren, onverwijld te verstrekken aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar zij hun woonplaats hebben of gevestigd zijn, en deze informatie, direct of via de autoriteiten van de lidstaat, aan de Commissie te doen toekomen; alsmede b) samen te werken met de bevoegde autoriteit bij de verificatie van dergelijke informatie.

### **UBO register**

Het UBO register is een absolute noodzaak om het werk goed te kunnen verrichten. Het register dient derhalve zowel toegankelijk te zijn voor de onder toezicht vallende beroepsbeoefenaren als dat het dient te zijn bijgewerkt en het Handelsregister ook straffen stelt op niet naleving.

### **Ontheffingen**

Er wordt weinig gesproken over ontheffingen terwijl dit in het VK een belangrijk en veelbesproken onderwerp is. In dit opzicht wordt bedoeld op ontheffingen voor privégebruik van bevroren tegoeden en economische middelen. Wat zijn reële bedragen, hoeveel is nodig voor levensonderhoud en een advocaat? Het is goed wanneer hier strikte regels over worden opgenomen om excessen of misbruik in de toekomst te voorkomen.

### **Eén centrale sanctieautoriteit**

Het is reeds vele malen gezegd en ook besproken. Juist om versnippering tegen te gaan is het instellen van een centrale sanctieautoriteit aanbevelenswaardig. Er zijn voorbeelden, ook van recent opgerichte sanctieautoriteiten zoals in Noorwegen en Zwitserland. Zoals gezegd, gaan de sancties nog lang onder ons blijven. Er zullen ook nog heel veel issues komen, zeker met Rusland. Zij zullen rechtszaken in de EU opstarten, op lidstaatniveau en in Luxemburg, maar ook in eigen land ten overstaan van het arbitragegerecht in Moskou tegen EU ondernemers. Vervolgens zullen zij trachten deze uitspraken ten uitvoer te laten leggen, hetgeen uiteraard lastig zal worden. Toch dienen wij ons voor te bereiden op zeer ingewikkelde kwesties die nog gaan komen. De rechtszaken die nu zijn aangespannen tegen Euroclear (in Rusland en België) vormen hiervan een voorbeeld. Meer over de Euroclear issues zie de Belgische krant *De Standaard*.

Ook is de kwestie van *bevroren naar confisqueren* een hele delicate. Er dient goed en tactisch te worden nagedacht en vooral ook: vooruit te worden gekeken, want de Russen zijn hele goede

schakers. Het voordeel van een centrale autoriteit is dat alle kennis en kunde wordt gebundeld en de informatie die verdeeld is over verschillende uitvoerders en toezichthouders wordt gebundeld. Al zou het maar zijn op een manier zoals op de website van het FIU, waar casussen worden besproken. Een vergelijkbare website maakt het in een oogopslag inzichtelijk wat er speelt in sanctieland.

Vanwege tijdgebrek is het niet mogelijk om alle vragen puntsgewijs af te lopen. Zoals gezegd, ben ik te allen tijde bereid om dit schrijven nader toe te lichten.

Met vriendelijke groeten,

Heleen over de Linden.