

# Sancties in ontwikkeling en modernisering Sanctiewet

dr. mr. ir. R.J. Hoff en mr. J.F. Hoff<sup>1</sup>

Sancties zijn instrumenten in het buitenland- en veiligheidsbeleid van overheden en internationale organisaties die worden ingezet als reactie op schendingen van het internationaal recht of mensenrechten of om verandering te brengen in beleid wanneer wettelijke of democratische beginselen niet worden nageleefd. Sancties vormen ook een belangrijk wapen in de strijd tegen terrorisme.<sup>2</sup> Sancties zijn daarmee een belangrijk instrument voor (herstel van) de internationale vrede en veiligheid, de bevordering van de internationale rechtsorde en de bestrijding van terrorisme.<sup>3</sup>

## 1. Inleiding

De meest voorkomende sancties zijn:<sup>4</sup>

- wapenembargo's, handelsrestricties (in-, uit- en doorvoerbepalingen) en beperkingen van technische bijstand;
- financiële sancties (gebod tot het bevroeren van tegoeden en verbod of restricties op het verlenen van financiële diensten);
- reis- en visumrestricties.

In de afgelopen decennia is de inzet van economische sancties sterk toegenomen en hebben sancties zich ontwikkeld tot een zelfstandig instrument van buitenlands beleid.<sup>5</sup> Er wordt in dit verband gesproken over "the golden age of economic sanctions", en: "The widespread use and popularity of economic sanctions in the twentieth century suggests that irrespective of their strategic value, economic sanctions are a crucial element of understanding international diplomacy. (...) Economic sanctions are a tool of economic warfare which can be deployed comprehensively against a country or in a limited form against individuals, corporations or nonstate entities (...)."<sup>6</sup>

De wet waarmee VN en EU sancties door Nederland geïmplementeerd worden is de Sanctiewet 1977 c.a. Op 4 november 2022 stuurde minister Hoekstra van Buitenlandse Zaken een brief over de voorgenomen modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel.

De minister schrijft: "De omvangrijke en snel wijzigende EU-sanctievoorordeningen stellen telkens nieuwe eisen aan het toezicht en de handhaving van sancties in Nederland. (...) Met deze hoofdlijnenbrief wordt geschetst op welke vlakken het kabinet het Nederlandse sanctiestelsel wil moderniseren; door aanpassing van de Sanctiewet 1977 en aanpalende wet- en regelgeving."<sup>7</sup>

In dit artikel staan we allereerst stil bij het ontstaan van de Sanctiewet 1977 en bespreken we de huidige situatie omtrent de sanctieregelgeving. Vervolgens gaan we in op de voorgenomen modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel.

## 2. Sanctiewet 1977

### 2.1. Achtergrond

Op 15 februari 1980 ondertekende koningin Juliana de Sanctiewet 1977.<sup>8</sup> Deze uitbreiding van het toen beschikbare Nederlandse instrumentarium vond plaats tegen de achtergrond van toenemende internationale spanningen, in het bijzonder de Russische inval in Afghanistan in december 1979 en de gijzelingsactie in de Amerikaanse ambassade in Teheran die vanaf november 1979 gaande was.

De publicatie in het Staatsblad van de Sanctiewet 1977 markeerde het sluitstuk van een wetgevingstraject dat de nodige voeten in de aarde heeft gehad en dat door zes ministeries was behandeld. De in 1976 voorgestelde wet, toen nog onder de naam 'Sanctiewet 1976',<sup>9</sup> beoogde een meer aan de eisen

1. Richard Hoff is toezichthouder bij De Nederlandsche Bank en kerndocent van de opleiding Compliance & Integriteitmanagement aan de Vrije Universiteit. Hanneke Hoff is advocaat bij HOFF Legal en gespecialiseerd in het sanctierecht, ondernemingsrecht en aanbestedingsrecht.  
2. Hoff 2012, p. 154.  
3. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.  
4. Hoff 2012, p. 155. Vgl. Morgan e.a. 2014; Filipenko e.a. 2020.  
5. Teichmann & Wittmann 2022.  
6. Teichmann & Wittmann 2022. Vgl. Pauwelussen & Pijls 2019, p. 222.

7. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.  
8. Stb. 1980, 93 (Wet van 15 februari 1980 tot het treffen van sancties tegen bepaalde staten of gebieden (Sanctiewet 1977)). Deze wet had mogelijk dus beter de Sanctiewet 1980 kunnen heten.  
9. Bij de tweede nota van wijziging d.d. 29 augustus 1977 is de citeertitel aangepast naar Sanctiewet 1977 (Kamerstukken II, 1977, 14 006, nr. 9).

van de tijd aangepast middel te verschaffen om sancties tegen een bepaald land toe te passen. De toenmalige wetgeving was onoverzichtelijk en ontoereikend, en Nederland kon met de Sanctiewet 1935 niet goed invulling geven aan een resolutie van de VN Veiligheidsraad m.b.t. sancties tegen Zuid-Rhodesië, o.a. waar het ging om een verbod op de transfer van geldmiddelen.<sup>10</sup>

Het nieuwe voorstel voorzag in een kaderwet op basis waarvan effectief uitvoering kon worden gegeven aan met name resoluties van de VN Veiligheidsraad,<sup>11</sup> en breder: aan in internationaal verband getroffen sancties. Dit markeerde ook dat Nederland zich committeerde (en committeert) aan het beleid van de VN (en later de EU), en dat wilde kunnen uitvoeren. In de parlementaire behandeling kwam ook naar voren dat Nederland in principe niet zelfstandig, buiten partnerlanden om, sancties zal instellen.<sup>12</sup>

## 2.2. Inwerkingtreding en strafbaarheid

De Sanctiewet 1977 is op 21 april 1980 in werking getreden.<sup>13</sup> Kort daarvoor werd bekend dat de Amerikaanse regering d.m.v. sancties de druk op Iran grootte om de gijzelaars in de Amerikaanse ambassade vrij te laten. Zo werd het voor Amerikanen verboden om geld over te maken naar Iran. Wilde Nederland deze sancties volgen dan was wel de nieuwe Sanctiewet nodig.<sup>14</sup> Het was duidelijk: de inwerkingtreding van de Sanctiewet 1977 kwam geen dag te vroeg.

### Strafbaarheid

Overtreding van de Sanctiewet 1977 werd een economisch delict.<sup>15</sup> Met de inwerkingtreding van de Sanctiewet 1977 werd er ook een uitbreiding van de strafbaarheid geïntroduceerd, en wel in art. 12a (thans art. 13): De Nederlandse strafwet is toepasselijk op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een bij of krachtens de Sanctiewet 1977 strafbaar gesteld feit.

Dit betekende een uitbreiding van het personaliteitsbeginsel:<sup>16</sup>

- Het personaliteitsbeginsel kan in het kader van de Sanctiewet 1977 ook worden toegepast als er geen sprake is van opzet.<sup>17</sup>
- Het vereiste van dubbele strafbaarheid geldt niet voor overtredingen van de Sanctiewet 1977.<sup>18</sup> Dit zal namelijk vaak gaan om handelingen in het gesanctioneerde land en die daar niet strafbaar zijn. Daarom is het in dit geval niet gewenst dat het vereiste van dubbele strafbaarheid zou gelden.

## 2.3. Wijzigingen en versterking toezicht

In 1999 onderging de Sanctiewet 1977 een forse wijziging. De wet bleek niet toereikend om alle sancties goed te implementeren die in internationaal verband waren opgelegd en die Nederland wilde volgen. Pauwelussen & Pijls beschrijven: *"Er werd steeds meer op economie en financiën ingezet om landen onder druk te zetten (...). Daar voorzag de oude Sanctiewet niet voldoende in. Daarnaast was het door de oude wetgeving niet mogelijk om wijzigingen van verordeningen eerder dan twee maanden na publicatie in te laten gaan."*<sup>19</sup>

Een tweede grote wijziging vond plaats n.a.v. de gebeurtenissen van 11 september 2001.<sup>20</sup> Het werd duidelijk dat niet alleen staten een bedreiging kunnen vormen voor de internationale vrede en veiligheid, maar ook de manifestatie van terrorisme. De maatregelen die echter op grond van een internationale titel krachtens de Sanctiewet 1977 tot dan toe getroffen konden worden, waren beperkt tot bepaalde *staten of gebieden*, en konden zich niet uitstrekken tot personen en organisaties zonder aantoonbaar verband met een staat of gebied. Deze lacune is weggenomen door de beperking tot 'staten of gebieden' op te heffen. Ook is expliciet in de wet opgenomen dat de doelstelling zich mede uitstrekt tot de bestrijding van terrorisme. Dit omvatte ook de financiering van terrorisme.

10. *Kamerstukken II, 1975-1976, 14 006, nr. 3, p. 5* (Memorie van toelichting Sanctiewet 1976). In de Nadere memorie van antwoord wordt benoemd: "Belangrijke sectoren, zoals het lucht- en vrachtvervoer, het personenverkeer en het betalingsverkeer zijn ongedekt en kunnen slechts worden geregeld hetzij door middel van ad hoc wetgeving hetzij door middel van gentlemen's agreements met het bedrijfsleven." (*Kamerstukken I, 1979-1980, 14 006, nr. 18, p. 1*).

11. *Kamerstukken II, 1975-1976, 14 006, nr. 3, p. 6. Kamerstukken I, 1979-1980, 14 006, nr. 18b, p. 1*.

12. *Kamerstukken I, 1979-1980, 14 006, nr. 18, p. 6 en 9*, waar wordt gesproken over 'met Nederland verbonden landen', zoals "de partnerlanden van de EEG" en de Verenigde Staten.

13. De datum van inwerkingtreding is op 19 april 1980 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 1980, 170).

14. *Trouw*, 18 april 1980.

15. Art. 1 sub 1<sup>o</sup> WED.

16. *Kamerstukken II, 1977, 14 006, nr. 9, p. 2*. Het personaliteitsbeginsel drukt uit dat een Nederlander, omdat hij Nederlander is, dus vanwege zijn nationaliteit, volgens de Nederlandse strafwet bepaalde misdrijven op straffe heeft na te laten, waar hij zich ook bevindt.

17. Volgens art. 5 Wetboek van Strafrecht kan het personaliteitsbeginsel alleen worden toegepast als er sprake is van een misdrijf, en daar is opzet voor nodig.

18. Art. 5 Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het betrokken feit niet alleen een misdrijf moet zijn naar Nederlands recht, maar ook strafbaar volgens de wet van het land waar het is begaan.

19. Pauwelussen & Pijls 2019, p. 223-224.

20. *Kamerstukken II, 2001-2002, 28 251, nr. 3*. De gewijzigde Sanctiewet 1977 trad op 7 juni 2002 in werking (Stb. 2002, 270).

### Versterking van toezicht

Al eerder was overwogen dat het in de praktijk niet altijd mogelijk zou zijn om een waterdicht systeem te garanderen.<sup>21</sup> Om dit toch te verbeteren beoogde de wijziging van 2002 ook een versterking van het toezicht op de naleving van financiële sancties.<sup>22</sup> Sancties werden steeds gericht en gedetailleerder, met name sancties die zagen op de bevrozing van financiële middelen van en op het verbieden van het ter beschikking stellen van middelen aan terroristen en terroristische entiteiten. Omdat financiële instellingen een spilpositie hebben bij de uitvoering van financiële sancties, was de versterking van het toezicht primair gericht op de financiële sector.<sup>23</sup>

### Eisen aan de bedrijfsvoering

Daarbij was het inzicht gegroeid dat deze sancties hoge eisen stellen aan de bedrijfsvoering.<sup>24</sup> De gewijzigde wet voorzag dan ook in de mogelijkheid om daaraan eisen te stellen. Dit is bijvoorbeeld gedaan in de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 van de AFM en DNB, waarin onder meer wordt bepaald dat de instelling waarborgt dat zij op het gebied van de bedrijfsvoering maatregelen heeft getroffen ter naleving van de Sanctieregelgeving.<sup>25</sup> De toezichthouders kregen formele bevoegdheden (het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder dwangsom, het opleggen van een bestuurlijke boete) om de naleving van deze verplichtingen te handhaven. Een en ander heeft geresulteerd in de Sanctiewet 1977 zoals we die vandaag de dag kennen,

## 2.4. Sanctiewet 1977 en de implementatie van sancties

Wat betreft de implementatie van sancties op basis van de huidige Sanctiewet geldt dat het uitgangspunt van de Nederlandse regering was en nog steeds is dat het sanctie-instrument een internationaal instrument is. Sancties worden in principe opgelegd door instanties als de VN en de EU – dit komt ook terug in huidig art. 2 Sanctiewet 1977.

### EU-verordeningen

Als de EU sancties instelt, zoals de recente sancties tegen Rusland, dan wordt dit gedaan via een Verordening.<sup>26</sup> Een EU-verordening heeft directe werking in de lidstaten, dus voor werking in Nederland is een apart Nederlands besluit niet vereist. Toch volgt er na uitvaardiging van een Verordening een besluit of een regeling onder de Sanctiewet 1977. Een voorbeeld hiervan is de Sanctieregeling territoriale integriteit Oekraïne 2014. In deze sanctieregeling wordt het kort gezegd verboden om te handelen in strijd met Verordening (EU) nr. 269/2014. Het overtreden van deze sanctieregeling is strafbaar via de Wet op de economische delicten (WED). Op deze wijze zijn handelingen in strijd met de Verordening in Nederland strafbaar. Ook het toezicht strekt zich uit tot de naleving van deze Verordening.

### VN-resoluties

Resoluties van de VN Veiligheidsraad hebben geen directe werking. De EU neemt deze resoluties over in Verordeningen, waarmee deze ook in Nederland van toepassing zijn – en waarna een sanctieregeling op grond van de Sanctiewet 1977 volgt. Tussen het vaststellen van de VN-resolutie en de EU-verordening zit enige tijd. Om toch de VN-resolutie al van toepassing te laten zijn is onder de Sanctiewet 1977 de Sanctieregeling overbrugging tenuitvoerlegging sanctieresoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties 2019 vastgesteld.<sup>27</sup>

Deze regeling stelt het overtreden van sancties die door de VN-Veiligheidsraad zijn vastgesteld, maar nog niet door de EU zijn omgezet in direct werkende verordeningen, strafbaar. Dit is gedaan vanwege het risico dat financiële middelen worden weggesluisd nadat de sancties van de VN-Veiligheidsraad jegens de desbetreffende personen, organisaties of entiteiten bekend zijn gemaakt. Het gaat om de bevrozing van tegoeden of economische middelen dan wel een verbod tot het verrichten van financiële diensten op grond van een in de bijlage bij de regeling genoemde EU-verordening.

### Nederlandse sanctiemaatregelen

Nederland neemt ook zelf "beperkende maatregelen met het oog op de strijd tegen het terrorisme" via de Sanctieregeling terrorisme 2007 en de Sanctieregeling terrorisme 2007-II. Deze regelingen vloeien, conform de uitgangspunten van de Sanctiewet 1977, voort uit internationale verplichtingen – in dit geval Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van 28 september 2001. Deze resolutie verplicht staten om tegoeden te bevriezen van personen die terroristische

21. *Kamerstukken II, 1976-1977, 14 006, nr. 5, p. 22.*

22. De internationale verplichtingen in het kader van VN Veiligheidsraad Resolutie 1373 inzake de bestrijding van het internationale terrorisme, en de EU-verordening over beperkende financiële maatregelen in het kader van de bestrijding van het internationale terrorisme (Verordening (EG) nr. 2580/2001), waren hiervoor met name aanleiding (*Kamerstukken II, 2001-2002, 28 251, nr. 3, p. 4.*)

23. *Kamerstukken II, 2001-2002, 28 251, nr. 3, p. 4.*

24. *Kamerstukken II, 2001-2002, 28 251, nr. 3, p. 3-4.*

25. Sanctieregelgeving: de Sanctiewet 1977 en de op grond van de Sanctiewet 1977 vastgestelde regelingen en besluiten met betrekking tot het financieel verkeer.

26. Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen en Uitvoeringsverordening (EU) 2022/2229. Deze Verordening vergt unanimitieit (onderdeel van het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid), ook Nederland heeft er mee ingestemd.

27. Stcrt. 2019, 68974.

activiteiten faciliteren. De Raad van State heeft geoordeeld dat de Sanctieregeling terrorisme 2007-II in overeenstemming is met de Sanctiewet 1977.<sup>28</sup> De personen en entiteiten die op grond van de Sanctieregeling terrorisme 2007-II worden aangewezen, worden op de Nationale sanctielijst terrorisme geplaatst.<sup>29</sup>

## 2.5. Sancties en ondernemersrisico

Het sanctie-instrument wordt ingezet om een gesanctioneerde entiteit te treffen met het oog op bijvoorbeeld de internationale vrede en veiligheid. Sancties hebben echter niet alleen effect op de gesanctioneerde. Ook anderen ervaren gevolgen van ingestelde sancties, zoals bedrijven die worden beperkt in het zakendoen met landen waartegen sancties zijn ingesteld. Hierbij geldt dat ook beperkte sancties al een significant effect kunnen hebben op de handelsstromen. *"[S]anctions are costly at both ends and considered a heavy tool to wield for the sanctioner."*<sup>30</sup>

Tijdens de parlementaire behandeling van de Sanctiewet 1977 was er al oog voor het risico voor Nederlandse ondernemers bij het instellen van sancties. Hierbij is overwogen dat een onderneming bij een besluit om met een bepaald land zaken te gaan doen, zich rekenschap zal geven van de bijbehorende risico's. Dat betreft ook risico's die voortvloeien uit de politieke toestand. Het ligt dan op de weg van de onderneming om alle in geding zijnde risico's zorgvuldig af te wegen.<sup>31</sup> Er was dan ook geen steun voor bijvoorbeeld een regeling voor schade als gevolg van sancties. Gesteld werd dat over een langere periode zich tal van (soms ingrijpende) gebeurtenissen kunnen voordoen, zoals oorlogen, nationalisering of een energiecrisis: *"Gezien het feit dat de gevolgen van al deze ontwikkelingen behoren tot de kwade kansen waarmede het bedrijfsleven rekening dient te houden, achten wij de stelling dat voor de gevolgen van één van deze ontwikkelingen, te weten de instelling van internationale sancties, de overheid garant zou moeten staan, weinig overtuigend."*<sup>32</sup>

## Sancties en omzeiling

Ondernemingen die handeldrijven met een gesanctioneerde entiteit, hebben in potentie te maken met omzetverliezen. In dit verband is er een prikkel aanwezig om sanctiemaatregelen te omzeilen en zo doende eventuele verliezen te voorkomen. Omzeiling van sanctiemaatregelen ondermijnt de effectiviteit van sancties.<sup>33</sup> Het is dan ook goed te begrijpen dat in EU-verordeningen een verbod op omzeiling is opgenomen,<sup>34</sup> al is ook te betogen dat een dergelijk verbod zonder een dergelijke expliciete bepaling al zou gelden.

Meerdere banken hebben zich in het verleden schuldig gemaakt aan het omzeilen van sancties dan wel aan het behulpzaam zijn daarbij.<sup>35</sup> Ook bedrijven die goederen exporteren zoeken soms naar methoden om sancties te omzeilen.<sup>36</sup> Zo werd recent duidelijk dat goederen soms bijvoorbeeld niet meer worden geëxporteerd naar Rusland, maar naar een buurland van Rusland – waarop de goederen vanuit dit buurland worden doorgevoerd naar de eindbestemming Rusland.<sup>37</sup> Overheden treden op tegen ondernemingen die sancties omzeilen.

In 2019 werd een onderneming uit Venlo door de rechtbank veroordeeld voor het zonder vergunning uitvoeren van gasturbineonderdelen naar Iran.<sup>38</sup> Men had met gelieerde ondernemingen schijnconstructies opgezet om de gasturbineonderdelen via een omweg aan klanten in Iran te leveren. Het vonnis van de rechtbank geeft een uitgebreide inkijk in deze omleidingsroutes. De rechtbank gaat in dit vonnis ook in op het argument dat de onderneming financieel is benadeeld door de sanctiemaatregelen. De rechtbank overweegt: *"Dat 90 procent van de omzet van [verdachte] wordt gegeneerd door handel met Iran en aldus het bestaansrecht van het bedrijf vrijwel afhankelijk is van één afzetmarkt, is de bewuste keuze van de ondernemer en dat door de vergunningsprocedure het bedrijf hard wordt getroffen, ziet de rechtbank als een gevolg van dat ondernemersrisico."*

28. ECLI:NL:RVS:2020:2421.

29. [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/08/27/nationale-terrorisielijst](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/08/27/nationale-terrorisielijst).

30. Teichmann & Wittmann 2022.

31. *Kamerstukken I*, 1979-1980, 14 006, nr. 18, p. 9, 10.

32. *Kamerstukken I*, 1979-1980, 14 006, nr. 18, p. 10. De regering maakt hier een subtiel onderscheid tussen (niet voorzienbare) gebeurtenissen en (in de regel wel voorzienbare) sancties. Over een langere termijn kunnen onvoorziene gebeurtenissen plaatsvinden die leiden tot internationale sancties. "Ter vermijding van alle misverstand zij nogmaals gesteld dat wij niet hebben beweerd dat gebeurtenissen die leiden tot sancties altijd voorzienbaar zijn; wij hebben slechts gesteld dat de internationale sancties zelf in de regel voorzienbaar zijn."

33. Teichmann & Wittmann 2022.

34. Zie bijvoorbeeld art. 9 Verordening (EU) nr. 269/2014: "Het is verboden om bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat het in lid 2 bedoelde verbod wordt omzeild." Zie ook Rapport nationaal coördinator 2022, p. 12.

35. Enkele omzeilingsmethoden die door overheden zijn gezien, worden beschreven in Hoff & De Groot 2012.

36. Zie voor enkele voorbeelden Teichmann & Wittmann 2022, die een parallel trekken met het omzeilen van antiwitwasregelgeving.

37. Het FD bericht dat de Nederlandse export naar buurlanden van Rusland in 2022 sterk is toegenomen (*Het Financieel Dagblad*, 28 september 2022).

38. ECLI:NL:RBLIM:2019:1484. De directeur en een aandeelhouder zijn daarnaast veroordeeld tot gevangenisstraffen.

### 3. Voorgenomen herziening Sanctiewet

#### 3.1. Aanleiding

Zoals hiervoor is beschreven, bestond er voor het vervangen van de Sanctiewet 1935 een concrete aanleiding. Na de wijziging in 2002 is de Sanctiewet 1977 ongewijzigd gebleven.<sup>39</sup> Dit terwijl de omvang en de complexiteit van de Europese sanctieregelgeving in de laatste decennia sterk zijn toegenomen en sancties naar verwachting in de toekomst verder aan relevantie zullen winnen.<sup>40</sup>

Naar aanleiding van de situatie in Oekraïne is het gebruik van het sanctie-instrument recent sterk toegenomen. In reactie op de Russisch-Oekraïense oorlog in 2014 stelde de EU strenge sancties in vanwege 'acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen'. Er werd een sanctielijst opgesteld waarop in eerste instantie vooral Russische bestuurders en militairen werden vermeld. Later werden daar bedrijven aan toegevoegd. Jaarlijks zijn er vervolgens verschillende personen en bedrijven aan de sanctielijst toegevoegd. In juli 2014 verscheen er een tweede sanctielijst voor economische sancties.

Op 24 februari 2022 volgde een grootschalige Russische invasie van Oekraïne. Naar aanleiding hiervan is een groot pakket aan EU-sanctiemaatregelen ingesteld, welke maatregelen steeds verder worden aangescherpt en verzaamd.<sup>41</sup> Om effectief uitvoering te kunnen geven aan de sanctieontwikkelingen is er behoefte ontstaan aan een modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel en aan een herziening van de Sanctiewet 1977.

#### Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving

De nationale uitvoering van het EU-sanctiebeleid is essentieel om de Russische elite hard te raken.<sup>42</sup> In Nederland zijn veel verschillende ministeries en uitvoeringsinstanties betrokken bij de uitvoering van het sanctiebeleid. Om onder meer de operationele samenwerking tussen de betrokken ministeries en uitvoeringsinstanties te verbeteren, werd op 4 april 2022 Stef Blok benoemd als tijdelijk Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving.<sup>43</sup> Zijn opdracht was gericht op de naleving en handhaving van het uitgebreide, en zich nog steeds uitbreidende, sanctiepakket naar aanleiding van de Russische agressie tegen Oekraïne.<sup>44</sup> Ook moest Blok ervoor zorgen dat betrokken overheden de sancties effectief kunnen handhaven.<sup>45</sup>

Blok heeft de sanctienaleving doorgelicht en verbeterpunten voor de korte en lange(re) termijn opgesteld. De korte termijn verbeteringen die zagen op de uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties, het doorbreken van geheimhoudingsplichten, en het regelen van taken en bevoegdheden en (centrale) contactpunten, zijn gerealiseerd.

De aanstelling en het rapport van Blok illustreren dat aanpassingen nodig zijn om (toekomstige) EU-sanctiemaatregelen in Nederland effectief te kunnen naleven en handhaven.<sup>46</sup> De coördinator beveelt aan: "Zorg dat het sanctiestelsel wordt versterkt en de wet- en regelgeving daar gelijke tred mee houdt, maar wel na een zorgvuldig proces."<sup>47</sup> Naast deze meer algemene aanbeveling, heeft de coördinator ook specifieke aanbevelingen gedaan:<sup>48</sup>

- "Creëer een meldplicht voor notariaat, advocatuur en accountancy en zorg voor passend toezicht."
- "Zorg dat de geheimhoudingsplicht van beroepsgroepen kan worden doorbroken ten behoeve van meldingen onder de EU-sanctieverordening. Mocht dit weinig kansrijk lijken of lang duren, onderzoek dan of het door aanpassing van nationale wet- en regelgeving kan."
- "Kom tot een regeling voor het beheer van langdurig bevroren bezittingen van bedrijven zodat duidelijk wordt wat deze wel en niet mogen doen met of zonder ontheffing. Ook hier geldt dat de EU-weg de voorkeur heeft, maar nationaal moet worden gekeken wat kan worden gedaan als EU-helderheid zou uitblijven."
- "Creëer een sterkere rechtsgrondslag voor gegevensuitwisseling, bij voorkeur door aanpassing van de sanctieverordening en anders via nationale wet- en regelgeving."
- "Creëer een wettelijke grondslag voor het plaatsen van een aantekening in het Handelsregister van bevroren bezittingen van rechtspersonen."

Hoewel het rapport van de coördinator relevante knelpunten aanwijst, blijft het wat ons betreft op enkele punten nogal op de vlakte. Dit geldt bijvoorbeeld voor de volgende punten:

- Het rapport signaleert dat het vaak lastig blijkt om de *ultimate beneficial owner* (UBO) te achterhalen, zeker bij complexe, grensoverschrijdende eigendomsconstructies. Juist deze constructies zijn in onze optiek risicovol waar het gaat om het omzeilen van sancties. Nu is het zo dat van ieder bedrijf bijvoorbeeld wordt verwacht dat men onderzoek doet naar de UBO van een cliënt of relatie. Waar nu wordt aanbevolen om in Brussel aan te dringen op duidelijke kaders voor de onderzoeksverplichting naar eigenaarschap en zeggenschap,<sup>49</sup> had de

39. Vgl. Pauwelussen & Pijs 2019, p. 224.

40. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.

41. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.

42. Rapport nationaal coördinator 2022.

43. *Kamerstukken II*, 2021-2022, 36 04, nr. 60.

44. Rapport nationaal coördinator 2022.

45. [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/04/stef-blok-nationaal-coördinator-sanctienaleving-handhaving](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/04/stef-blok-nationaal-coördinator-sanctienaleving-handhaving).

46. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.

47. Rapport nationaal coördinator 2022, aanbeveling 4.

48. Rapport nationaal coördinator 2022, aanbevelingen 5, 8, 9, 10 en 11.

49. Rapport nationaal coördinator 2022, aanbeveling 14.

coördinator ook kunnen inzetten op completere sanctielijsten waarop alle relevante informatie beschikbaar is. Dat is ten eerste effectiever: overheden hebben aanmerkelijk meer onderzoeksmiddelen tot hun beschikking dan private partijen. Ten tweede is het efficiënter: private partijen worden ontlast in hun onderzoeksverplichtingen, terwijl het goede onderzoek op een plek geconcentreerd is.

- Het rapport gaat in op het versnipperde toezicht op de sanctienaleving in Nederland, maar beperkt zich vooral tot een verklaring daarvan. Aanbevelingen zijn vervolgens om de coördinatie rol bij de naleving van de sancties bij het ministerie van Buitenlandse Zaken te bestendigen en de gegevensuitwisseling tussen instanties te verbeteren.<sup>50</sup> Ook hier hadden wij meer verwacht: juist het samenbrengen van toezichtcapaciteit zou afstemmingsproblematieken kunnen verminderen, en het toezicht en de informatiepositie daarvan krachtiger en consistentere kunnen maken.
- Het rapport gaat met name in op de organisatie en knelpunten aan de publieke kant. Dit heeft uiteraard ook te maken met de aard van de verstrekte opdracht. Wij vinden het een gemis dat het rapport niet start met een analyse van hoe de uitvoering van sancties door de private sector heeft plaats te vinden en welke knelpunten daarin zijn aan te wijzen. Zoals eerder is aangegeven staat of valt de effectiviteit van sancties met de uitvoering daarvan door marktpartijen. Vervolgens, bijvoorbeeld uitgaande van geld- en goederenbewegingen, zou een samenhangende visie op toezicht en handhaving gepresenteerd kunnen worden. Op deze wijze zou het aspect van omzeiling ook prominenter naar voren kunnen komen.

### 3.2. Voorgenomen modernisering

Het voornemen van de regering is nu om de Sanctiewet 1977 c.a. geheel te herzien. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de tijdelijk coördinator heeft de minister van Buitenlandse Zaken in de brief van 4 november 2022 een beschrijving gegeven van de voorgenomen wijzigingen. Deze voorgenomen wijzigingen zullen hierna kort worden toegelicht, waarna wij ingaan op enkele aandachtspunten met betrekking tot de voorgenomen modernisering.

#### Toekomstbestendig regelen van bevoegdheden

Allereerst zijn er momenteel veel ministeries betrokken bij de naleving van de EU-sanctiemaatregelen. Deze complexiteit werd ook weer zichtbaar bij de recente sancties. Voor toekomstige crisissituaties wordt door het kabinet onderzocht of de nationale taken en bevoegdheden in een formele wet geregeld moeten worden, gecombineerd met het systeem van

het aanwijzen van bevoegdheden bij ministeriele regeling per specifieke crisissituatie.<sup>51</sup> In de formele wet zouden de algemene verdeling in taken en bevoegdheden vastgelegd moeten worden. Het maatwerk per crisissituatie zou dan indien nodig bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen.

#### Uitbreiden van het huidige bestuursrechtelijke toezicht naar nieuwe partijen

Het kabinet zet voor een effectieve naleving en uitvoering van sanctiemaatregelen in op een uitbreiding van bestuursrechtelijk sanctiewettoezicht.<sup>52</sup> De AFM en DNB zijn als toezichthouders belast met het bestuursrechtelijk toezicht op de naleving van de Sanctiewet door de instellingen die zijn genoemd in artikel 10 van de Sanctiewet 1977.<sup>53</sup> Het kabinet wil hier partijen aan toevoegen, namelijk de zogenoemde 'poortwachters' zoals notarissen, advocaten en accountants. Er wordt nog nader onderzoek gedaan naar welke partijen precies onder sanctiewettoezicht dienen te vallen vanwege hun rol in het economisch verkeer.<sup>54</sup> Voor deze nieuwe partijen zouden dan ook normen ten aanzien van de bedrijfsvoering expliciet gelden, met toezicht daarop.

Men zou kunnen betogen dat dit geen verzwarende tekent voor deze eventuele nieuwe partijen. Immers, deze partijen moeten al maatregelen nemen om naleving van de Sanctiewet 1977 te borgen.<sup>55</sup> Echter, in de praktijk zal er voor deze partijen wel sprake zijn van een verzwarende: de eisen aan de bedrijfsvoering worden geëxpliciteerd, waarbij er o.m. onderzoek moet worden gedaan naar klantrelaties, gescreend moet worden tegen sanctielijsten en bevestigingen gemeld moeten worden.<sup>56</sup>

Dit leidt onlosmakelijk tot een stijging van de kosten van deze partijen, waarbij afgevraagd zou moeten worden welk van de nieuwe partijen daadwerkelijk te maken heeft met in de sanctieregelgeving genoemde (rechts)personen en entiteiten.<sup>57</sup> Ondanks

50. Rapport nationaal coördinator 2022, aanbevelingen 1 en 13.

51. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.

52. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.

53. Aanwijzingsregeling rechtspersonen Sanctiewet 1977. De toezichthouders hebben gezamenlijk de Regeling Toezicht Sanctiewet 1977 vastgesteld. Deze regeling trad op 1 oktober 2005 in werking. De toezichthouders beoordelen en handhaven op de effectiviteit van de door de instellingen getroffen procedures en maatregelen die zijn gericht op de naleving van de sanctiewetgeving.

54. Mogelijk wordt er (deels) aansluiting gezocht bij de partijen die onder het toezicht staan in gevolge de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft).

55. Vgl. Pauwelussen & Pijls 2019, p. 226.

56. Dit is tevens een aanbeveling uit het evaluatierapport van de Financial Action Task Force van 24 augustus 2022 waarin wordt aanbevolen om bepaalde beroepsgroepen te laten melden over het bevroren van financiële tegoeden en economische middelen. Zie ook Leidraad Financiële Sanctieregelgeving d.d. 12 augustus 2020.

57. Welke kosten in veel gevallen niet (geheel) doorbelast kunnen worden aan de klant.

dat een instelling zelf bepaalt op welke wijze de controle wordt uitgevoerd en wat daarvoor nodig is, moet voorkomen worden dat de controle in de praktijk bestaat uit het invullen van een checklist die bijvoorbeeld door de overkoepelende beroepsgroep wordt opgesteld. Het zou niet moeten gaan om het toepassen van regels, maar om het inbedden van het doel van de wet, passend bij de relevante risico's – een risico-gebaseerde benadering dus. Wordt dit nagelaten dan kan dit op gespannen voet staan met de aard, rol en omvang van de betreffende poortwachter. Een proportionele toepassing dient geborgd te worden.<sup>58</sup>

Ook zal er een passend toezicht geregeld moeten worden, inclusief het aanwijzen en equiperen van toezichthouders. Hierbij zou een rol weggelegd kunnen zijn voor de toezichthouders die al zijn belast met het toezicht ingevolge de Wwft. Dit onderdeel wordt nog nader onderzocht. Dit leidt tot een taakuitbreiding bij de bestaande toezichthouders van de nieuwe partijen. De kostenstijging van de toezichthouder wordt naar verwachting doorbelast door middel van de jaarlijkse financiële bijdragen die betaald worden voor het verplichte lidmaatschap van de beroepsgroep.<sup>59</sup>

#### **Moderniseren van het huidige bestuursrechtelijke toezicht op bestaande partijen**

In artikel 10 van de Sanctiewet 1977 is het huidige toezicht op de naleving van de sanctiemaatregelen voor financiële instellingen, trustkantoren en andere in dit artikel bepaalde partijen geregeld. Dit bestuursrechtelijke toezicht moet gemoderniseerd worden.<sup>60</sup> Op dit moment zijn de normen m.b.t. de bedrijfsvoering in lagere regelgeving opgenomen.<sup>61</sup> De wens is om dit bij wet te regelen, in combinatie met nadere regels in lagere regelgeving. In dit verband pleiten we ook voor het doorvoeren van een risico-gebaseerde benadering (zie hiervoor). Hierbij kan aangesloten worden op de systematiek uit de Wwft.

Een insteek die geen rekening houdt met de daadwerkelijke risico's kan voor (praktische) moeilijkheden zorgen. Om er bijvoorbeeld zeker van te zijn dat bij een transactie geen sanctieregels worden geschonden, moeten in elke situatie (dus ook de risicoloze) zoveel mogelijk gegevens verzameld worden

van alle betrokkenen bij de transactie. Wie is de klant, wat is eigendomsstructuur, hoe ziet de zeggenschapsstructuur eruit, wie is de afnemer, wie zijn de aandeelhouders en bestuurders, waar komen de geleverde diensten en producten uiteindelijk terecht, wie verzorgt het transport en opslag, welke banken zijn betrokken? Al deze personen en entiteiten komen in aanmerking voor screening tegen de sanctielijsten.<sup>62</sup> Daarbovenop kan een niet-gesancioneerde partij onder invloed staan van een gesancioneerde persoon, en dan kan het zaken doen met een dergelijke partij toch gezien worden als het indirect zaken doen met een gesancioneerde partij, hetgeen eveneens verboden is.<sup>63</sup> De vraag is dus aan de orde wanneer er voldoende is gedaan. Bij hogere risico's zal het onderzoek diepgaander moeten zijn, bij lagere risico's kan dit beperkt blijven.

#### **Bestuursrechtelijke handhaving van sanctieschendingen**

Een schending van sanctieregelingen is een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten. Bij een schending van de sanctieregelingen kan het OM besluiten om over te gaan tot strafrechtelijk onderzoek en strafvervolgning. Het kabinet onderzoekt of en in welke gevallen naast de strafrechtelijke handhaving ook een bestuursrechtelijke handhaving, zoals een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom, mogelijk zou moeten zijn.<sup>64</sup> Bestuursrechtelijke handhaving zou in sommige gevallen gezien de aard en omvang van de schending passender kunnen zijn, waarbij het strafrecht toegepast kan worden in het geval van een ernstige schending en als ultimum remedium.<sup>65</sup>

#### **Aandacht voor omzeiling**

Op 31 januari 2023 heeft het kabinet de Nederlandse producenten van microchips opgeroepen om meer te doen om te voorkomen dat de chips in Rusland terecht komen.<sup>66</sup> Ondanks dat bedrijven niet meer naar Rusland exporteren, komen miljoenen microchips toch in Rusland terecht, die vervolgens worden gebruikt voor de productie van wapens en voertuigen die worden ingezet in de oorlog tegen Oekraïne. Met name via Chinese tussenhandelaren komen de chips in Rusland terecht. De minister van Buitenlandse Zaken heeft bedrijven daarom opgeroepen om te controleren wat er uiteindelijk met de chips gebeurt.

Naast deze sympathieke oproep kan gedacht worden aan het opleggen van contractuele bepalingen

58. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.

59. Als voorbeeld: het verplichte lidmaatschap van advocaten van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) is voor 2023 7% duurder geworden. In de begroting 2023 van de NOvA is al rekening gehouden met de oprichting van een Landelijk Toezichthouder Advocatuur (LTA) per 1 januari 2025. In het geval bestuursrechtelijk toezicht wordt uitgebreid, is te verwachten dat de jaarlijkse financiële bijdrage verder wordt verhoogd.

60. AFM en DNB hebben dit ook al gesignaleerd, zie: [www.bijzonderstrafrecht.nl/home/modernisering-van-het-nederlandse-sanctiestelsel-conceptwetsvoorstel-aanpassing-sanctiewet-1977-in-aantocht](http://www.bijzonderstrafrecht.nl/home/modernisering-van-het-nederlandse-sanctiestelsel-conceptwetsvoorstel-aanpassing-sanctiewet-1977-in-aantocht).

61. De Regeling toezicht Sanctiewet 1977.

62. Peek 2022.

63. Peek 2022.

64. Dit ziet op schending van de sancties zelf. Voor het overtreden van bedrijfsvoeringsbepalingen uit bijvoorbeeld de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 is reeds het bestuursrechtelijk instrumentarium van toepassing.

65. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.

66. 'Kabinet wil actie tegen 'tenenkrommende' export microchips naar Rusland', NOS Nieuws d.d. 31 januari 2023.

waarin is vastgelegd dat directe en indirecte doorlevering aan – in dit geval – Rusland niet is toegestaan en dat de kopende partij aantoonbaar compliance management in werking heeft waarin dit is geborgd.<sup>67</sup> De controle en handhaving zouden bij de toezichthouder neergelegd kunnen worden. Het kabinet doet nog onderzoek naar het betrekken van inlichtingendiensten bij het aanpakken van malafide tussenhandelaren in het buitenland.

### Doorbreken van geheimhoudingsplichten

Een andere voorgenomen wijziging ziet op het doorbreken van de wettelijke geheimhoudingsplichten van bijvoorbeeld advocaten en notarissen ten behoeve van een eventuele meldplicht en het toezicht op de naleving van sancties.<sup>68</sup> Voor het borgen van een goede naleving van de sanctiewet- en regelgeving zouden er geen belemmeringen mogen zijn om informatie uit te wisselen met de sanctiewettetoezichthouder.

Als in het bijzonder wordt gekeken naar de geheimhoudingsplicht van advocaten, is het de vraag of een doorbreking van de geheimhoudingsplicht wenselijk is gelet op de kernwaarden vertrouwelijkheid en onafhankelijkheid en artikel 8 EVRM. Bepleit kan worden dat de onafhankelijke rol van de advocaat gebiedt dat er een eigen afweging wordt gemaakt. Rechtstatelijk bezien is het van wezenlijk belang dat cliënten in vertrouwen alles in volledige openhartigheid kunnen wisselen met hun advocaat. Ter borging van deze geheimhoudingsplicht beschikt de advocaat over een verschoningsrecht. De advocaat heeft de verantwoordelijkheid prudent om te gaan met zijn geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht. Het verschoningsrecht is toegekend ten behoeve van het waarborgen van de rechtsbescherming van zijn cliënt en het belang om hem goed bij te staan. Het verschoningsrecht is daarmee niet onbegrensd. Een algemene doorbreking van geheimhoudingsplichten bij EU-sanctiemaatregelen zou in onze optiek te verstrekkend zijn en in strijd kunnen zijn met de rechtstatelijke rol van de advocaat. Bovendien volgt dit niet uit de Europese verordening.

Aan de andere kant zou voorkomen moeten worden dat de meldplicht en het toezicht op de naleving van sancties worden omzeild door beroepsgroepen waarvoor geen wettelijke geheimhoudingsplicht geldt (zoals bijvoorbeeld een accountant) door inschakeling van een beroepsgroep waarvoor wel een wettelijke geheimhoudingsplicht geldt (bijvoorbeeld een advocaat). Een mogelijke oplossing kan liggen in het mandaat van de toezichthouder: deze kan nagaan of de geheimhouder terecht of ten onrechte een beroep heeft gedaan op geheimhouding dan wel of er sprake is van omzeiling.

### Beheer en bewind van (langdurig) bevroren tegoeden en economische middelen

Uit de praktijk blijkt dat opgelegde sancties in veel gevallen van lange duur zijn. Tegoeden en economische middelen worden daarmee langdurig bevroren. Ten aanzien van het Rusland-sanctiepakket is er in Europa minimaal € 16 miljard aan Russisch geld bevroren, waarvan € 641 miljoen in Nederland.<sup>69</sup> Dit vermogen is bevroren en kan niet worden gebruikt. Het is overigens niet gepubliceerd hoeveel tegoeden in totaal in Nederland bevroren zijn op grond van alle sancties. In 2016 werd melding gemaakt van een bedrag van ten minste ca. EUR 4 miljard.<sup>70</sup>

Op basis van de huidige regelgeving kunnen op individuele basis uitzonderingen gemaakt worden. Als het gaat om noodzakelijke betalingen, noodzakelijk onderhoud of nakoming van contractuele verplichtingen, kan het bevroren vermogen aangewend worden. Dit systeem is niet in alle gevallen toereikend.<sup>71</sup> Onderzocht wordt de mogelijkheid om het beheer over te nemen, bijvoorbeeld door het aanstellen van een bewindvoerder. Dit zou een instrument kunnen zijn om het toezicht en naleving op sancties en het beheersen van de gevolgen daarvan te verbeteren.<sup>72</sup>

### Grondslagen voor gegevensuitwisseling

Een onderdeel van het effectief naleven van de sancties door overheidsinstellingen ziet op het vaststellen van verbondenheid van personen en entiteiten aan geliste personen en entiteiten. Met als doel om ingewikkelde eigendomsconstructies en daarmee het bezit van gesanctioneerden in kaart te brengen.<sup>73</sup> Dit onderzoek wordt door elke uitvoeringsinstantie zelfstandig uitgevoerd. Ondanks dat iedere

67. Vgl. Kodrzycki & Geertsma 2019 die in dit verband ook verwijzen naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat richtlijnen heeft uitgegeven voor het opstellen van een compliance programma voor bedrijven die handelen in goederen die mogelijk vallen onder internationale handelssancties.

68. Ten aanzien van de Ruslandsancties is dit geregeld in het zevende sanctiepakket. De juridische dienstverlening die noodzakelijk is voor de verdediging of vertegenwoordiging van een gesanctioneerde (rechts)persoon of verbonden (rechts)persoon in het kader van of in verband met een rechtsgeding, daaronder begrepen de juridische dienstverlening die noodzakelijk is voor het bepalen van de rechtspositie of voor het instellen of vermijden van een rechtsgeding buiten het verbod van de EU-verordening valt en daarmee ook buiten de meldplicht. Er bestaat een precedent ten aanzien van het doorbreken van de geheimhoudingsplicht van bepaalde groepen ten behoeve van de naleving van bepaalde verplichtingen in de Wwft.

69. 'Experts kraken beleid tegen Russen: 'Nederland heeft sancties niet serieus genomen', Het Financieel Dagblad, 2 juni 2022.

70. [vnb.nl/CmsData/Images/Overig/160825%20Verslag%20QA%20DNB%20-%20def.pdf](https://vnb.nl/CmsData/Images/Overig/160825%20Verslag%20QA%20DNB%20-%20def.pdf).

71. Bijvoorbeeld als het gaat om een bedrijf in Nederland, dat indirect onder sancties valt omdat de uiteindelijk belanghebbende gesanctioneerd is. Het bevroren van de tegoeden vormt een probleem voor een goede bedrijfsvoering. Alleen een ontheffing voor noodzakelijke betalingen, noodzakelijk onderhoud of nakoming van contractuele verplichtingen, biedt veelal ook onvoldoende soelaas.

72. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.

73. Brief minister van Buitenlandse Zaken d.d. 4 november 2022.



uitvoeringsinstantie zelf verantwoordelijk is voor de naleving van sancties, is het wenselijk dat gegevens onderling worden uitgewisseld (zowel binnen een land als binnen Europa). Het kabinet wenst dat de gegevensdeling op Europees én op nationaal niveau wordt geregeld. Verder onderzocht moet worden wat de gevolgen zijn voor de bestaande privacy wet- en regelgeving.

#### Aantekeningen in registers

De uitgebreide inzet van het sanctie-instrument heeft de noodzaak doen inzien om het voor bepaalde registers – zoals het Handelsregister en het Kadaster – mogelijk te maken in het openbaar een link met sancties te kunnen aangeven. Deze aantekeningbevoegdheid ontslaat een marktpartij niet van de verplichting om zich te houden aan de sanctiewet- en regelgeving en zelf onderzoek te doen. Echter, het kan wel bijdragen aan een breder inzicht dat er sprake is van sanctionering. Een algemene grondslag die de aantekeningbevoegdheid breder toepasbaar maakt zou een mogelijkheid kunnen zijn.

Een meer algemene opmerking betreft de compleetheit van de sanctielijsten. Niet alleen overheden doen op veel plekken hetzelfde (zie hiervoor), bedrijven doen dat ook. Ieder bedrijf moet voor een bepaalde relatie de structuur, UBO/zeggenschap bepalen om te bezien of de relatie niet onder invloed staat van een gesanctioneerde persoon. In de praktijk kan het soms moeilijk zijn om te bepalen of een bepaalde entiteit al dan niet gesanctioneerd is. Het zou aan te bevelen zijn dat dit soort onderzoeken door een instantie worden gedaan en dat dit resulteert in extra listings op grond daarvan. Dan kan 'geleund' worden op de lijsten, gebaseerd op grondig onderzoek door een overheidsinstantie of inlichtingendienst.

#### Ontwikkelingen en nadere modernisering, tijdspad

In de nabije toekomst worden mogelijk nog nadere voorgenomen wijzigingen van de sanctiewet- en regelgeving uitgewerkt. Daarom wordt bepleit dat er enige ruimte en flexibiliteit zou moeten zijn voor latere toevoegingen binnen het wetgevingstraject.

Tot slot zal een aantal definities van begrippen gemoderniseerd moeten worden, waarbij het wenselijk is dat wordt ingezet op eenduidigheid in definities van begrippen zoals gebruikt in sanctieverordeningen om zo gelijke interpretatie en toepassing te bevorderen.

Het kabinet heeft een indicatieve planning opge maakt waarbij de consultatiefase van het wetsvoorstel in juli 2023 start en medio 2024 het wetsvoorstel aangeboden kan worden aan de Tweede Kamer.

### 3.3. Aandachtspunten

Wij denken dat de voorgenomen wijzigingen kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de naleving van sanctiemaatregelen. Dit geldt wat ons betreft in het bijzonder voor het uitbreiden van het huidige bestuursrechtelijke toezicht naar nieuwe partijen. Dit

komt enerzijds tegemoet aan het inzicht dat naleving van sancties niet alleen van belang is in sectoren die onder toezicht staan van DNB en AFM. Anderzijds komt dit tegemoet aan het inzicht dat toezicht nodig is om ervoor te zorgen dat normen worden nageleefd.<sup>74</sup>

Dit dient wel gepaard te gaan met de voorgestelde modernisering van het bestuursrechtelijke toezicht. De inzet op een risicogebaseerde benadering, die voorkomt dat naleving ontaardt in een minimalistische 'afvinkcultuur', vinden wij daarbij essentieel. Een dergelijke benadering dient ertoe te leiden dat de aandacht en capaciteit gericht worden op de zaken die er daadwerkelijk toe doen en niet verspillend worden aan overbodige administratieve verplichtingen en daardoor een (aanzienlijke) administratieve verzwaring voor de marktpartij opleveren.

Anderzijds zien we het risico dat de voorgenomen wijzigingen slechts een beperkt effect zullen hebben. In de voorstellen missen wij een fundamentele analyse van hoe sanctienaleving in Nederland plaats zou moeten vinden en welke rol de verschillende actoren daarin hebben. Wij wezen hier ook al op in het kader van het rapport van de nationaal coördinator. Uitgaande hiervan zou een samenhangende visie op naleving, toezicht en handhaving ontvouwd kunnen worden die richting zou moeten geven aan de voorstellen over bevoegdheden, toezicht en handhaving. De huidige voorstellen zijn naar onze waarneming vooral uitgegaan van de huidige publieke organisatie en de knelpunten daarin. Naar onze mening lopen we daarmee het risico dat de problematiek niet fundamenteel wordt opgepakt en de versnippering in toezicht en handhaving zelfs vergroot wordt.

Het ontbreken van een dergelijke analyse wreekt zich wat ons betreft ook op een ander terrein, namelijk dat van de omzeiling. Dit aspect wordt wel genoemd, maar vervolgens vooral neergelegd bij de marktpartijen. Het wordt niet duidelijk hoe een (preventief) instrumentarium daarop aan kan grijpen. Illustratief is de UBO-problematiek: ook die wordt kort genoemd, terwijl juist op dat punt het risico van omzeiling wat ons betreft manifest is. In dit kader pleitten wij hiervoor al voor een versterking van de rol van de Europese instanties waar het gaat om de compleetheit van de sanctielijsten.

### 4. Ten slotte

Evenals de constatering dat de inwerkingtreding van de Sanctiewet 1977 geen dag te vroeg kwam, is de voorgenomen modernisering van het Nederlands sanctiestelsel geen overbodigheid. Het belang van sancties als instrument voor (herstel van) de internationale vrede en veiligheid, de bevordering van de

74. Baarsma 2005, p. 3.

internationale rechtsorde en de bestrijding van terrorisme, is groot. Een gemoderniseerd en toekomstbestendig sanctiewet- en regelgeving in Nederland is essentieel om de VN en EU-sanctiemaatregelen (ook) in de toekomst op een juiste wijze na te leven.

Het is de vraag of de voorgenomen maatregelen de effectiviteit van de sancties significant zullen vergroten. We zien duidelijke verbeteringen ontstaan, maar tegelijkertijd ontbreekt vooralsnog een onderbouwde en integrerende visie. Die is volgens ons noodzakelijk om van een echte modernisering te kunnen spreken.

## 5. Literatuur

Baarsma 2005

B. Baarsma, *Nederland Toezichtland – een economisch perspectief*, SEO-rapport nr. 792, Amsterdam: SEO 2005.

Filipenko e.a. 2020

A. Filipenko, O. Bazhenova & R. Stakanov, 'Economic Sanctions: Theory, Policy, Mechanisms', *Baltic Journal of Economic Studies* 2020 (6) 2, p. 69-80.

Hoff 2012

R.J. Hoff, 'Sancties schrikken af', *Jaarboek Compliance* 2012, p. 151-165.

Hoff & De Groot 2012

R.J. Hoff & R.M.D. de Groot, 'OFAC sancties: hoge boetes en hun achtergrond', *Jaarboek Compliance* 2012, p. 259-265.

Jansen & Hoff 2016

R.M. Jansen & R.J. Hoff, 'The dirty little secret isn't so secret anymore, oui?', *Jaarboek Compliance* 2016, p. 49-64.

Kodrzycki & Geertsma 2019

T.J. Kodrzycki & J.G. Geertsma, 'Sanctieregelgeving en Wwft: same same, but different!', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, nr. 4, 2019, p. 230-237.

Morgan e.a. 2014

T.C. Morgan, N. Bapat & Y. Kobayashi, 'Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset', *Conflict Management and Peace Science*, 2014 (31) 5, p. 541-558.

Özdamar & Hahin 2021

Ö. Özdamar & E.S. Hahin, 'Consequences of Economic Sanctions: The State of the Art and Paths Forward', *International Studies Review* (2021) (23), p. 1646–1671.

Pauwelussen & Pijls 2019

J. Pauwelussen & M.W.P. Pijls, 'De werking van internationale sancties in Nederland. Hoe de ontwikkeling, opsporing en vervolging van internationale sancties

in Nederland plaatsvindt', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, nr. 4, 2019, p. 221-229.

Peek 2022

S.M. Peek, 'Sanctieregelgeving en handhavingsrisico. Toenemende aandacht voor sanctieregelgeving vraagt effectieve compliance van financiële ondernemingen', *Tijdschrift voor Financieel Recht*, nr. 7/8, juli 2022.

Rapport nationaal coördinator 2022

Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving, 2022

Teichmann & Wittmann 2022

F.M.J. Teichmann & C. Wittmann, 'What makes an economic sanction effective?', *Journal of Financial Crime* (nog te publiceren).

Verstelle & Roberto 2023

C. Verstelle & S. Roberto, 'Consumed by Sanctions', *Tijdschrift voor Financieel Recht*, nr. 1/2, januari 2023.