

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2024

Nr. 89

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2024

Zoals verzocht stuur ik uw Kamer, mede namens de Ministers van Financiën, Justitie & Veiligheid, Economische Zaken & Klimaat en Infrastructuur & Waterstaat, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris Toeslagen en Douane, hierbij een brief over sancties. Zoals verzocht ga ik daarbij in op a) de uitkomsten van de preconsultatie voor het wetsvoorstel modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel en de betekenis hiervan voor het wetsvoorstel; b) de stand van zaken op het gebied van huidige sancties en sanctieontwikking; c) de stand van zaken van de aanbevelingen van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving. Allereerst schets ik in deze brief echter graag de politieke context bij de EU-inzet van het sanctie-instrument, inclusief bijlage met algemene uitgangspunten. Het is niet de ambitie om in deze brief volledig te zijn ten aanzien van alle sanctiedossiers, mede doordat uw Kamer op onderdelen separaat wordt geïnformeerd.¹ Tenslotte vindt u in de derde bijlage, op eerder verzoek van uw Kamer, de voorlopige opvolging van een aantal suggesties voor de modernisering van het sanctiestelsel.

EU-inzet van sancties

Het sanctie-instrument wordt ingezet als onderdeel van het Gemeenschappelijke EU Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB). In de context van veranderende geopolitieke verhoudingen is de EU, samen met partners, genooddaakt om krachtig op te treden. De EU handelt hierbij op basis van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht. Het belangrijkste doel van sancties is om deze beginselen en principes te verdedigen en te versterken.

¹ Zo gaat deze brief bijvoorbeeld niet in op sancties ten aanzien van terrorismebestrijding (Kamerstuk 34 359, nr. 26) en kennisoverdracht (Kamerstuk 31 288, nr. 1108), daarover is uw Kamer reeds separaat geïnformeerd. Ook geografische regimes als Syrië, Belarus, Myanmar en Soedan zijn niet opgenomen.

Sancties hebben daarin de afgelopen jaren een steeds centralere positie gekregen naarmate er meer druk is komen te staan op de internationale rechtsorde. Nederland staat voor strikte naleving van deze maatregelen in Nederland en daarbuiten en speelt een actieve rol bij de totstandkoming van EU-sancties. Mede naar aanleiding van een amendement van uw Kamer is de sanctiecapaciteit bij Buitenlandse Zaken vergroot en kan Nederland deze rol spelen.²

Juist in een sterk veranderende wereld kost het meer moeite om de internationale rechtsorde te bestendigen. Het bevorderen van die orde is een belangrijke investering die niet alleen van breed internationaal belang is, maar ook zwaar weegt voor onze veiligheid en voor ons verdienvermogen. Die investering wordt niet alleen door de overheid gedaan. Bedrijven en burgers dragen concreet bij aan de bevordering van de internationale rechtsorde met het naleven van sancties.

Door het ontzeggen van toegang tot de Europese markt of het grondgebied, worden de betreffende gesanctioneerde persoon, de entiteit of het land als geheel geconfronteerd met de gevolgen van hun gedrag. Dit kan een krachtig signaal zijn, het kan het voorzetten van dat gedrag bemoeilijken, aanzetten tot gedragsverandering en anderen ontmoedigen hetzelfde gedrag te vertonen.

Sancties zijn echter geen wondermiddel en niet het antwoord op ieder probleem. Sancties werken het best als ze onderdeel zijn van een bredere, samenhangende beleidsinzet om buitenlandpolitieke doelstellingen te behalen.

Sancties zijn geen strafmaatregelen, maar bedoeld als tijdelijk en preventief instrument. Als de beleidsdoelen behaald worden, moeten sancties ook weer worden opgeheven. Daarnaast kunnen vanwege de juridische waarborgen in de EU sancties niet oneindig van kracht blijven zonder dat daar een grondige onderbouwing aan ten grondslag ligt, hetgeen kan worden getoetst door het Europees Hof van Justitie.

Rusland-sancties

Grote aandacht gaat momenteel uit naar de sancties naar aanleiding van de Russische agressie tegen Oekraïne. In EU-verband en met partners daarbuiten probeert het kabinet de Russische oorlogsinzet zoveel mogelijk te frustreren en sancties zijn een middel daartoe. Op het moment van schrijven zijn 1706 personen en 419 entiteiten op de sanctielijst geplaatst omdat zij verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij de Russische agressie. Hun tegoeden moeten worden bevroren, er geldt een transactieverbod en personen mogen de EU niet in reizen. In de EU is EUR 21,5 miljard aan private tegoeden bevroren en in de G7 landen EUR 300 miljard aan tegoeden van de Russische Centrale Bank. Dit geld is nu niet beschikbaar voor de oorlogsvoering. Volgens de Europese Commissie zijn sinds februari 2022 goederenstromen met een exportwaarde van EUR 43,9 miljard en een importwaarde van EUR 91,2 miljard onderdeel gemaakt van sancties. De respectievelijke goederen en opbrengsten hieruit zijn niet beschikbaar voor de Russische oorlogsvoering. Bij het exportverbod gaat het bijvoorbeeld om hoogtechnologische goederen als kwantumcomputers en halfgeleiders, technologie voor de lucht- en ruimtevaart en energiesectoren en *dual-use* goederen. Bij de importverboden gaat het om sectoren waar Rusland veel geld mee verdient, zoals olie en olieproducten, diamanten, steenkool en staal. Ook gelden er sancties in de financiële sector en ten aanzien van Russische propaganda.

² Kamerstuk 35 925 V, nr. 14

Hierin is door het kabinet de motie Dassen e.a.³ meegenomen om de leden van pro-oorlogspartijen in de Doema, het Russische nationale parlement en de gouverneurs op de geconsolideerde sanctielijst van de EU te zetten. Individuele sancties tegen alle 351 leden van de Russische Staatsdoema die voor de erkenning van de zogenaamde Volksrepublieken Donetsk en Loehansk hebben gestemd waren onderdeel van het eerste sanctiepakket van 23 februari 2022. Hetzelfde geldt voor de motie Van der Lee/Piri.⁴ Er is een nieuw sanctie criterium toegevoegd om ook «geassocieerde» personen op de sanctielijst te plaatsen en er is een mogelijkheid geïntroduceerd om tegoeden onder bepaalde voorwaarden bevroren te houden bij het overlijden van personen op de sanctielijst. Inmiddels zijn er ook sancties ingesteld tegen gouverneurs die betrokken zijn bij mensenrechtenschendingen, waaronder de ontvoering van Oekraïense kinderen. Het kabinet onderzoekt voortdurend de mogelijkheden tot aanvullende sancties in uitvoering van deze motie, waarbij van belang is dat een sanctie voor ieder geval individueel gemotiveerd moet worden.

14^e pakket

Op 24 juni jl. heeft de Raad het 14^e sanctiepakket tegen Rusland aangenomen. Dit betreft belangrijke nieuwe maatregelen waar Nederland zich hard voor heeft gemaakt. Zo zijn maatregelen getroffen gericht tegen de Russische schaduwvloot.

Tevens is er een verbod op de overslag van Russisch vloeibaar gas (LNG) ingesteld, is er een nieuw instrument geïntroduceerd om maatregelen te treffen tegen financiële instellingen in landen buiten de EU die betrokken zijn bij omzeiling en maatregelen afgekondigd om Russische beïnvloeding tegen te gaan.

Tenslotte legt de EU ook sancties op aan bedrijven in derde landen die betrokken zijn bij omzeiling.

Nucleair en gas

In uitvoering van de motie Van der Lee c.s.⁵ om de inkomsten voor de Russische staat verder af te knippen door nadrukkelijker te kijken naar sancties tegen de nucleaire-energiesector, onderzoekt het kabinet voortdurend de mogelijkheden tot sectorale en individuele sancties tegen de Russische nucleaire sector. Hierbij zijn zowel het draagvlak binnen de EU als de leveringszekerheid waaronder die van medische isotopen een aandachtspunt. Op 25 februari 2023 is als onderdeel van het tiende pakket de Russische atoomvloot gesanctioneerd. Het kabinet geeft ook uitvoering aan de motie Paternotte c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2024) om zich in Europees verband in te zetten voor het afbouwen van de import van LNG uit Rusland, daarbij in acht nemend dat dit niet mag leiden tot onaantoonbare negatieve effecten voor de EU-gasleveringszekerheid. In Nederland is bij de veiling van de nieuwe LNG-importcapaciteit die in 2022 is gerealiseerd (Eemshaven) en in 2026 wordt gerealiseerd (uitbreiding Gate) als voorwaarde gesteld dat geen Russisch LNG mag worden geïmporteerd. Voor import op basis van contracten uit het verleden geldt echter dat er nog geen Europees importverbod op Russisch LNG is, waardoor import naar de EU op basis van deze contracten nog mogelijk is. Dit neemt niet weg dat de EU Russisch gas zo spoedig mogelijk geheel wil uitfaseren. Daarom heeft de Raad tijdens de Energieraad van 3 maart 2024 een oproep gedaan aan de Europese Commissie om een gezamenlijk afbouwplan op te stellen. In het kader van het decarbonisatiepakket krijgen individuele lidstaten de bevoegdheid om,

³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1875

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1770

⁵ Kamerstuk 36 259, nr. 12

onder zeer strikte voorwaarden, maatregelen te treffen om tijdelijk Russisch gas of LNG te weren indien dat noodzakelijk is in het nationale veiligheidsbelang van de betreffende lidstaat. Onder het 14^{de} sanctiepakket tegen Rusland is naast een doorvoerverbod naar derde landen ook een invoerverbod op Russisch LNG ingevoerd voor LNG terminals binnen de EU die niet op het Europese interne gasnetwerk zijn aangesloten.

Diamanten

Ook zijn de motie Van der Plas⁶ en de motie Kuzu en Van der Plas⁷ per 1 januari 2024 uitgevoerd. Als onderdeel van het twaalfde EU-sanctiepakket tegen Rusland en in coördinatie met de G7 geldt een importverbod voor diamanten uit Rusland.

Impact

Sancties zijn een belangrijk en effectief instrument om het Russische oorlogvoerende vermogen te verminderen. Groeicijfers van de Russische economie als geheel zien er mogelijk positief uit, tegelijkertijd is waarneembaar dat Rusland zijn gehele maatschappij moet inrichten op het voortzetten van deze oorlog. Er zijn naar schatting 300 miljard aan Russische staatstegoeden bevroren door de EU en de G7. Naar schatting van de Europese Commissie valt zo'n 90 miljard euro aan waarde van de vooroorlogse Russische export naar de EU onder EU-sancties. De Russische inkomsten uit olie en gas lopen terug, zoals blijkt uit het recordverlies van 6,2 miljard euro van Gazprom voor 2023. Al dit geld kan Rusland nu niet meer inzetten voor de oorlogsindustrie. Bovendien zorgen de exportbeperkingen dat de Russische oorlogsindustrie wordt belemmerd en Rusland zich moet richten op laagwaardige technologie, wapens en onbetrouwbare leveranciers. De inzet van sancties is daarmee een belangrijke steun in de rug voor Oekraïne, als onderdeel van het bredere pakket van militaire en financiële steun.

Innovaties

Met innovaties in het sanctie-instrumentarium geven we die steun verder vorm. Door het afromen van buitengewone rente-inkomsten die voortkomen uit geïmmobiliseerde Russische Centrale Banktegoeden kan Oekraïne vanuit de EU jaarlijks met naar schatting 3 miljard euro worden ondersteund. Dit is in lijn met de moties Krul, Dobbe en Brekelmans.⁸ Het kabinet steunt internationale verkenningen voor verdergaande maatregelen dan de huidige EU-plannen, en zet actief in op verbreding van de discussie in de EU en samenhang met inspanningen van partners als de VS en het VK. Het kabinet verwelkomt daarom het voornemen van de G7 om een lening aan Oekraïne te verstrekken op basis van de toekomstige buitengewone rente-inkomsten. Hiermee handelt het kabinet tevens in lijn met de motie Van der Lee.⁹

Als verdere uitbreiding van het sanctie-instrumentarium in brede zin (los van enkel de Ruslandcontext) zet het kabinet zich tevens, in lijn met de motie Omtzigt/Jetten¹⁰, in voor draagvlak voor een eigenstandig sanctieregime gericht op het tegengaan van ernstige corruptie. Dit draagvlak bestaat ondanks de inzet van het kabinet in EU-verband momenteel niet. Daarnaast steunt het kabinet de opname van een

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1891

⁷ Kamerstuk 36 045, nr. 150

⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1959, 36 410-V, nr. 65 en 21 501-20, nr. 2034

⁹ Kamerstuk 36 045, nr. 142

¹⁰ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1632

dergelijke listingsgrond in geografische sanctieregimes, zoals reeds het geval is voor Libanon, Moldavië, Haïti en Guatemala.

Iran-sancties

De zorgen die leven in de Kamer omtrent de destabiliserende Iraanse rol in de regio, waaronder de recente aanval op Israël, de verslechterde mensenrechtensituatie in Iran sinds de dood van Mahsa Amini, het Iraanse nucleaire programma en de militaire steun aan Rusland worden door het kabinet gedeeld. Na de dood van Mahsa Amini op 16 september 2022 en mede op aansporen van uw Kamer, heeft Nederland samen met Europese partners het voortouw genomen voor tien pakketten mensenrechtensancties. Onder de gesanctioneerde entiteiten behoren onder andere de beruchte «morality police» en paramilitaire «basij»-milities.

Drones

Ook heeft de EU in reactie op de levering van Iraanse UAV's aan Rusland verschillende sanctiepakketten aangenomen tegen betrokken Iraanse personen en entiteiten. In eerste instantie onder het Rusland-sanctie-regime, maar toen dit instrument ontoereikend bleek heeft Nederland, samen met een aantal andere EU-lidstaten, het initiatief genomen om een nieuw sanctie- en exportcontroleregime op te zetten gericht tegen de Iraanse droneproductie en -leveringen aan Rusland. In lijn met de motie Brekelmans/Paternotte over aanvullende maatregelen om de destabiliserende rol van Iran in het Midden-Oosten aan te pakken¹¹ heeft de EU dit regime uitgebreid naar rakettechnologie en regionale proliferatie.¹²

IRGC

In lijn met de motie Brekelmans (blijft het kabinet eveneens het voortouw nemen voor de EU-terrorisme-*listing* van het Islamitische Revolutionaire Gardekorps (IRGC). Vooralsnog ontbreekt hiervoor, zoals eerder met uw Kamer gedeeld,¹³ de juridische grondslag. Het kabinet blijft onverminderd inzetten op effectieve maatregelen tegen de IRGC, specifieke leden daarvan en hun verdienvermogen.

Sanctienaleving

Strikte naleving van maatregelen in Nederland en in de EU is essentieel voor de effectiviteit van sancties als instrument. In de afgelopen periode is dit verder geïntegreerd in de Nederlandse beleidsinzet. In het voorjaar van 2022 heeft het kabinet een nationaal coördinator aangesteld om te inventariseren of en hoe de naleving van sancties in Nederland verbeterd kon worden. Het eindrapport van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving¹⁴ bevat 19 aanbevelingen die inmiddels alle zijn opgevolgd of naar hun aard doorlopend zijn. In bijlage III is op verzoek van uw Kamer een overzicht van de uitvoering van de aanbevelingen opgenomen. Uw Kamer is reeds geïnformeerd over enkele andere specifieke ontwikkelingen ten aanzien van naleving.¹⁵

¹¹ Kamerstuk 36 410-V, nr. 57

¹² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/iran-council-broadens-eu-restrictive-measures-in-view-of-iran-military-support-of-russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-and-armed-groups-in-the-middle-east-and-red-sea-region>.

¹³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2626

¹⁴ Kamerstuk 36 045, nr. 72 Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving

¹⁵ Kamerstuk 36 045, nrs. 61, 104, 120 en 158

Mede naar aanleiding van het rapport heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de nationale coördinerende rol ten aanzien van sancties versterkt. Er is een nauwere Rijksbrede samenwerking opgebouwd waarin alle organisaties met een rol in sanctienaleving bijdragen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om effectieve handhaving bij overtredingen, effectieve (internationale) samenwerking op het gebied van opsporing, vervolging, het verlenen van ontheffingen en het opzetten van nieuwe vormen van samenwerking en uitvoering zoals het Samenwerkingsplatform Sanctienaleving. De verantwoordelijkheden die voortvloeien uit opeenvolgende sanctiepakketten vereisen ook een toenemende inzet van de nationale toezichts- en handhavingsautoriteiten, die hiervoor voldoende toegerust moeten zijn.

Strafbaarstelling overtreding van sancties

Ook Europees worden hier stappen op gezet. Zo is op 12 april jl. door de Raad een nieuwe richtlijn aangenomen die lidstaten verplicht tot de strafbaarstelling van overtreding van beperkende maatregelen van de Unie. Het kabinet is groot voorstander van EU-brede harmonisatie op dit terrein. Er bestaan momenteel grote verschillen tussen lidstaten in de mogelijkheid strafrechtelijk op te treden tegen overtreding van beperkende EU-maatregelen, alsook in de maximale strafbedreiging. Deze richtlijn verkleint die verschillen en verbetert daarnaast de mogelijkheden tot internationale samenwerking tussen lidstaten. In Nederland is de overtreding van internationale sanctiemaatregelen reeds strafbaar op grond van de Sanctiewet 1977 in combinatie met de Wet op de Economische Delicten (WED). Daarom worden vooralsnog geen wetsaanpassingen ter implementatie noodzakelijk geacht.

Naleefbaarheid in ontwerp van maatregelen

De naleefbaarheid van maatregelen wordt meegenomen bij het ontwerp van nieuwe maatregelen en knelpunten in de naleving van bestaande maatregelen worden geïdentificeerd en waar mogelijk op Europees niveau aangekaart. Vanuit de nationale nalevingservaring bestaat daarmee een *feedback loop* die het EU-beleidsproces voedt en poogt de juridische zekerheid en voorspelbaarheid voor bedrijven op EU-niveau te versterken. Dit vergt constante aandacht van het kabinet in nauwe samenspraak met de partijen die in Nederland verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van sancties.

Tegengaan van sanctieomzeiling

Het tegengaan van sanctieomzeiling dient nationaal, en in Europees en internationaal verband plaats te vinden. Voor het tegengaan van en handhaven op sanctieomzeiling in Nederland wordt de hierboven genoemde Rijksbrede samenwerking benut. Goed contact met het Nederlandse bedrijfsleven is van groot belang, evenals informatievoorziening omtrent verwachtingen en verantwoordelijkheden. Ook de opvolging van de motie Brekelmans¹⁶ krijgt hierbinnen een vervolg, zoals ook te lezen is in het jaarverslag van de AIVD en de MIVD.¹⁷ Het verwerken van signalen van sanctieomzeiling is cruciaal, en kan leiden tot strafrechtelijke vervolging.

¹⁶ Kamerstuk 36 045, nr.146

¹⁷ Jaarverslag 2023 | Jaarverslagen | AIVD; Jaarverslag MIVD 2023 | Jaarverslag | Defensie.nl.

Verankering in nationaal stelsel

Het kabinet werkt hard aan het bestendigen van een lange-termijnaanpak binnen de modernisering van het sanctiestelsel. Zo bestaat het voornemen om de Douane de bevoegdheid te geven om – aanvullend op de huidige strafrechtelijke handhaving – ook bestuursrechtelijk te handhaven op nader te bepalen overtredingen van import- en exportbepalingen in sanctieregelgeving. Hiermee wordt een gedeeltelijk dubbel handhavingstelsel voorgesteld. Dit heeft als voordeel dat schendingen van de sanctieregelgeving zo passend en proportioneel mogelijk kunnen worden gehandhaafd. Daarnaast worden als onderdeel van de modernisering van het sanctiestelsel de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten verduidelijkt.

Waar blijkt dat huidige verantwoordelijkheden en bevoegdheden ontoereikend zijn, zoals aangegeven in de berichtgeving over de zogenaamde Russische schaduwvloot, wordt gezocht naar nieuwe oplossingen en afspraken op nationaal en EU-niveau, hetgeen uw Kamer ook specifiek heeft verzocht.¹⁸ Conform de toezegging aan het lid Boswijk kan worden toegelicht dat met het 14^e sanctiepakket tegen Rusland nieuwe, specifieke maatregelen zijn ingesteld tegen de schaduwvloot. Voor schepen die onderdeel zijn van deze schaduwvloot en die specifiek worden genoemd in de sanctieverordening geldt een havenverbod en een verbod op dienstverlening. Aan de lijst kunnen voortdurend nieuwe schepen worden toegevoegd.

Gegevensdeling

In EU-verband zet het kabinet zich blijvend in voor een versterking van gegevensdeling, analysecapaciteit, diplomatieke *outreach* en verdere ontwikkeling van de sanctiemaatregelen. In lijn met de Nederlandse inzet¹⁹ zijn verschillende bouwstenen neergezet, en de komende periode zet het kabinet in op het uitbouwen van die capaciteiten en samenwerking. Op EU-niveau is een nieuwe *Customs Sanctions Group* opgezet waarin alle douanediens ten van de 27 EU-lidstaten samenwerken om meer zicht te krijgen op signalen die mogelijk duiden op omzeiling. Hier is ook het anti-fraudebureau OLAF bij aangesloten. Qua analysecapaciteit werken, mede op aandringen van Nederland, inmiddels zeven DG's en diensten van de Commissie structureel samen om handelsstromen te analyseren en deze te koppelen aan analyses van producten die op het slagveld in Oekraïne zijn gevonden. Dit is tevens in lijn met de motie Brekelmans en Agnes Mulder.²⁰

Diplomatieke outreach

Internationaal is de inzet van EU-sanctiegezag O'Sullivan van groot belang om de diplomatieke *outreach* van de EU vorm te geven, samen met partners daarbuiten. Hij staat in regelmatig contact met doorvoer landen en trekt daarin samen op met gezanten van andere landen. In lijn met deze *outreach* vraagt ook het kabinet van internationale partners om de doorvoer van door de EU gesanctioneerde goederen via hun land tegen te gaan. Uw Kamer vroeg mede in het kader van de motie Piri c.s. specifiek aandacht voor landen in Centraal-Azië, hetgeen het kabinet in deze inzet verwerkt.²¹

¹⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2064

¹⁹ Kamerstuk 36 045, nr. 151

²⁰ Kamerstuk 36 200-V, nr. 25

²¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2027

Naast deze diplomatieke inspanningen zet het kabinet zich in om aan bedrijven in derde landen die betrokken zijn bij sanctieomzeiling exportbeperkingen op te leggen. Dit heeft concreet vorm gekregen in de verschillende Rusland-sanctiepakketten, waaronder in het meest recente 14^e pakket, en blijft een uitgangspunt richting toekomstige maatregelen. Naast concrete maatregelen tegen bedrijven in inmiddels tien landen is ook het instrumentarium zelf uitgebreid. In het 14^e pakket is een instrument opgezet om maatregelen te treffen tegen financiële dienstverleners buiten de EU die betrokken zijn bij sanctieomzeiling. Zo blijft het kabinet in EU-kader zoeken naar manieren om sanctieomzeiling op een effectieve manier aan te pakken.

Het is onwaarschijnlijk dat steun aan Rusland volledig stopt door de inzet van sancties. Een harde aanpak met meer sancties is niet per definitie de weg naar meer internationale *compliance*. Het kabinet zoekt daarom samen met EU- en G7-partners naar de juiste balans tussen druk en dialoog richting de verschillende landen waar omzeiling plaatsvindt. Hierin is het kabinet ambitieus teneinde internationale sanctieomzeiling tot een minimum terug te dringen.

Modernisering sanctiestelsel

Tenslotte was een belangrijke aanbeveling van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving om het nationale sanctiestelsel te moderniseren en te zorgen dat de wetgeving daarmee gelijke tred houdt. De inzet van het kabinet is dan ook om te komen tot een duurzame, effectieve(re) en uitvoerbare Sanctiewet. Zoals aangegeven in de Kamerbrief dd. 4 juli 2023 heeft een preconsultatie plaatsgevonden en zijn expertbijeenkomsten georganiseerd om betrokken partijen in staat te stellen nadere expertise in te brengen. Bedrijven uit verschillende sectoren en partijen uit het maatschappelijk middenveld hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt om hun inzichten naar voren te brengen.²² Het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen is op 7 juni jl. opengesteld voor consultatie via internetconsultatie.nl.

Aandachtspunten uit preconsultatie

Een belangrijk punt van aandacht tijdens de preconsultatie betrof het centraliseren van informatie, in het bijzonder sanctiemeldingen.²³ Vrijwel alle respondenten zien meerwaarde in een dergelijke centralisatie. Het kabinet is voornemens hieraan tegemoet te komen en met dit wetsvoorstel een Centraal Meldpunt Sanctienaleving in te richten. Daarnaast heeft de regering naar aanleiding van de reacties tijdens de preconsultatie op verschillende thema's (i.h.b. beheer en bewind van langdurig bevroren economische middelen, bestuursrechtelijke handhaving en aantekeningen in registers) het wetsvoorstel aangescherpt en van aanvullende toelichting voorzien om zo de uitvoering van sancties voor iedereen die daar een rol in heeft inzichtelijker te maken.

Regelgeving poortwachters

Op 13 februari jl. is uw Kamer door de Minister van Financiën per brief geïnformeerd over de besluitvorming ten aanzien van de Europese wetgevende voorstellen op het terrein van het voorkomen van witwassen

²² Zie paragraaf 7.1. in het algemeen deel van de memorie van toelichting die op dit moment in consultatie is.

²³ Kamerstuk 36 200-V, nr. 56

en terrorismefinanciering (hierna: AML-pakket) na het voorlopig akkoord dat de Raad en het Europees Parlement op 18 januari bereikten.²⁴ Zoals in deze brief aangegeven bevat dit pakket een aantal maatregelen voor de naleving van gerichte financiële sancties. Zo zullen private partijen, de zogeheten poortwachters, moeten nagaan of hun cliënten of uiteindelijk begunstigen onderworpen zijn aan gerichte financiële sancties en maatregelen nemen ter voorkoming van niet-uitvoering en ontduiking van deze gerichte financiële sancties.

Het voornemen was om in de modernisering van het sanctiestelsel ook bepalingen over de bedrijfsvoering van poortwachters op te nemen. Zulke bepalingen zijn in de huidige wet- en regelgeving al onderdeel van het sanctiewettoezicht²⁵ en zouden oorspronkelijk in het nieuwe wetsvoorstel worden gemoderniseerd. Door opname van gerichte financiële sancties in het AML-pakket wordt echter al ten dele voorzien in het deel van de geplande modernisering ten aanzien van het uitbreiden van het sanctiewettoezicht naar nieuwe partijen en het moderniseren van het toezicht.²⁶ Om de uitkomsten van het AML-pakket mee te kunnen nemen in nationale sanctiewettoezicht, kiest het kabinet ervoor om in een separaat wetstraject de betreffende nationale bedrijfsvoeringsvoorschriften ten opzichte van het sanctiewettoezicht uit te werken. Hiertoe zal een tweede tranche wetgeving worden opgesteld die zal aanvullen op het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen.

Vooruitlopend op die tweede tranche wordt in het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen, op aanbeveling van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving, in ieder geval alvast geregeld dat bepaalde juridische beroepsgroepen onder Sanctiewet-toezicht worden gesteld. Ook wordt een aantal noodzakelijke wijzigingen aangebracht aan afdeling 5 van de huidige Sanctiewet 1977 zodat het huidige toezichtskader kan voortbestaan totdat het AML-pakket en de aanvullingen uit de tweede tranche van kracht worden. Deze punten zijn meegenomen in het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen dat op 7 juni jl. is aangeboden voor internetconsultatie.

Suggesties van uw Kamer

Tijdens het Commissiedebat modernisering sanctiestelsel van 5 juli 2023 (Kamerstuk 36 200-V, nr. 96) zijn door diverse leden van uw Kamer voorstellen gedaan voor de modernisering. Daarin is toegezegd uw Kamer separaat aan de reactie op de preconsultatie te informeren over de opvolging van deze onderwerpen (TZ202307-073). Het voorlopige resultaat hiervan vindt u in bijlage II. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om de voorlopige stand van zaken, omdat de internetconsultatie over het gehele wetsvoorstel en de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen mogelijk nog tot nadere wijzigingen zullen leiden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

²⁴ Kamerstuk 31 477, nr. 95

²⁵ Afdeling 5 Sanctiewet 1977 en artikel 2 Regeling Toezicht Sanctiewet

²⁶ Kamerstuk 36 200-V, nr. 56

Nut en noodzaak

Als onze waarden en belangen onder druk staan is het mogelijk om daar met een geïntegreerde Europese aanpak op te reageren. Daarbij zijn twee vragen vooraf essentieel: welk effect (beoogde verandering) hebben we voor ogen, en hoe (met welke instrumenten) gaan we dat bereiken? Het antwoord op deze vraag levert vaak een gemengd beeld op. Sancties zijn daarin slechts één instrument en moeten om effectief te zijn onderdeel uitmaken van een bredere beleidsinzet gericht op een politiek doel. Daarbij zijn sancties geen strafmaatregelen maar een drukmiddel om gedragsverandering teweeg te brengen. Indien de inzet van sancties overwogen wordt is het de vraag of de situatie gebaat is bij druk vanuit de EU en, zo ja, in hoeverre sancties daartoe het geëigende instrument zijn en hoe ze zich verhouden tot de bredere beleidsinzet.

Sancties kunnen in algemene zin de volgende doelstellingen hebben:

1. Afkeuring signaleren;
2. Ongewenst gedrag van personen, bedrijven, organisaties of landen doen veranderen;
3. Het moeilijker te maken om dit ongewenste gedrag te vertonen en/of daartoe de prijs te verhogen;
4. Andere partijen afschrikken om datzelfde ongewenste gedrag te vertonen;
5. Normen van internationaal recht bestendigen.

Bij deze doelstellingen zijn de volgende vragen van belang:

- Wat kan er realistisch verwacht worden en wat zijn de beperkingen?
- Is de signaalwerking onderdeel van een politieke strategie?
- Is de actor in kwestie überhaupt in staat het gedrag te wijzigen?
- Hoe gaat de ontvanger om met de druk en wat zijn de consequenties daarvan?

De meest voorkomende maatregelen zijn:

- Sancties gericht op personen en entiteiten: bevrozingen van tegoeden en economische middelen, verbod op het ter beschikking stellen van tegoeden en economische middelen, en inreisverboden;
- Bredere financiële sancties, zoals een verbod op financiële transacties van en naar een bepaald land, of een verbod op het verstrekken van krediet aan entiteiten in landen;
- Wapenembargo's: verbod op import of export van militaire goederen en daaraan verwant vaak een verbod op uitvoer van middelen voor interne repressie en *dual use* goederen;
- Handelsrestricties: verbod of vergunningplicht op import of export van bepaalde goederen, diensten of technologieën.

Juridisch kader en besluitvorming

Voor Nederland vinden sancties hun grondslag in VN- of EU-besluitvorming. De VN-Veiligheidsraad kan voor alle VN-leden bindende beperkende maatregelen nemen die nodig zijn om de internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen, wanneer er sprake is van een bedreiging van de vrede, een schending van de vrede of een daad van agressie. In de EU worden VN-sancties automatisch omgezet. Soms voegt de EU daar nog eigenstandige (autonome) additionele maatregelen aan toe. Er is in de praktijk geen verschil in de wijze waarop in Nederland uitvoering wordt gegeven aan VN- en EU-maatregelen: op basis van de Sanctiewet 1977 worden deze geïmplementeerd bij ministeriële regeling (zogenoemde sanctieregelingen), waarvan de overtreding strafbaar is

gesteld en waarin bijvoorbeeld bevoegde autoriteiten worden aangewezen. Handhaving van de maatregelen betreft een nationale bevoegdheid.

Sancties zijn geen strafmaatregelen, hoewel zij voor de doelwitten wel gevolgen hebben. De maatregelen hebben ook gevolgen voor EU-lidstaten, -burgers en -bedrijven. Zij mogen personen op de sanctielijst niet meer tot hun grondgebied toelaten, dienen hun tegoeden en economische middelen te bevriezen, mogen geen zaken meer met hen doen of bepaalde producten niet meer exporteren of importeren.

Om sancties binnen de EU in te stellen stelt de Raad eerst een GBVB-Raadsbesluit vast met unanimiteit. Ter uitvoering van dit Raadsbesluit stelt de Raad een Verordening vast met gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (QMV). Die verordening is bindend en heeft rechtstreekse werking in de gehele EU. EU-burgers en EU-bedrijven en niet in de EU gevestigde bedrijven die handelen op EU-grondgebied dienen zich hier aan te houden. Besluitvorming over het toevoegen aan of verwijderen van (rechts)personen op de bijbehorende sanctielijsten kan per sanctieregime verschillen, maar in de recente praktijk is het gebruikelijk dat dit gebeurt met unanimiteit. Nederland pleit conform het coalitieakkoord actief voor het gebruik van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (QMV) in het sanctiedomein.²⁷

EU-sanctieregimes richten zich op de politieke situatie in een land of regio (regionale sanctieregimes) of op een thema (thematische regimes), bijvoorbeeld mensenrechten en cyber. In sanctieregimes worden de criteria vastgelegd op basis waarvan personen en entiteiten op de bijbehorende sanctielijst kunnen worden geplaatst.

Op www.sanctionsmap.eu zijn alle ingestelde maatregelen na publicatie in te zien, inclusief de lijsten met namen van personen en entiteiten die op de verschillende sanctielijsten zijn geplaatst met de daarbij behorende *statement of reasons*; een korte weergave van de reden waarom een persoon of entiteit op de desbetreffende lijst is geplaatst. Het vaststellen van beperkende maatregelen dient gepaard te gaan met de nodige juridische waarborgen. Tegen de plaatsing van personen en entiteiten op een EU-sanctielijst kan beroep worden aangetekend bij het Gerecht van de EU (en evt. hoger beroep bij het Hof van Justitie) waarbij de plaatsing op de sanctielijst wordt beoordeeld, bijvoorbeeld aan de hand van de motivering van de Raad. Indien het Gerecht of het Hof dit als onvoldoende beoordeelt, kan het besluit (en daarbij de ingestelde maatregelen) worden vernietigd. Het kabinet hecht dan ook groot belang aan een gedegen juridische onderbouwing voor plaatsing op een sanctielijst.

In sommige gevallen worden personen onder verschillende sanctieregimes op de sanctielijst geplaatst. Dit betreft dan vooral een politiek signaal dat iemand verantwoordelijk wordt geacht voor verschillende schendingen binnen verschillende (politieke of thematische) aandachtsgebieden. In de praktijk levert dit geen aanvullende beperkende maatregelen op, immers eventuele tegoeden zijn al bevroren na de eerste oplijsting en zou diegene al de toegang tot het EU-grondgebied worden ontzegd vanwege het inreisverbod. De enige uitzondering hierop betreft het CP931-regime: dit terrorisme-gerelateerde sanctieregime betreft enkel een tegoedenbevriezing.

²⁷ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» | Publicatie | Rijksoverheid.nl

Internationale context

De legitimiteit van sancties staat internationaal onder druk. Met name buiten de EU en de G7 wordt kritisch naar het instrument gekeken en neemt het draagvlak af. Deze kritiek richt zich specifiek op de inzet van sanctiemaatregelen door de VS, VK en de EU en in mindere mate op sancties ingesteld door de VN-Veiligheidsraad. Landen als Rusland, Syrië, China en Iran trekken de juridische grondslag voor deze maatregelen in twijfel en zien dit als een ongeoorloofd drukmiddel. Zij verwijzen naar sanctiemaatregelen die niet door de VN-Veiligheidsraad zijn ingesteld als «*unilateral coercive measures*». Dit narratief krijgt steeds meer steun van landen uit de *global south*, vanwege de gepercipieerde belemmeringen in economische ontwikkeling die zouden voortkomen uit deze maatregelen. Bij de inzet van sancties moeten we ons dus altijd afvragen of de boodschap die we willen zenden ook de boodschap is die wordt ontvangen. Sancties kunnen ook leiden tot politieke tegenreacties waardoor deuren sluiten en de diplomatieke ruimte wordt ingeperkt voor bijvoorbeeld dialoog of onderhandelingen.

Humanitaire hulp

Centraal onderdeel van bovengenoemd anti-sanctie narratief is de vermeende impact van Westerse sancties op humanitaire hulp. Humanitaire hulpgoederen en activiteiten zijn in principe niet gesanctioneerd. Zo is de export van hulpgoederen zoals tenten, voedsel en medicijnen gewoon toegestaan. Voor humanitaire doeleinden is daarnaast een uitzondering gemaakt op de sancties voor het overmaken van geld naar personen of entiteiten op de sanctielijst. Het belang hiervan werd wederom duidelijk in de nasleep van de aardbeving in Syrië en Turkije, waarbij familieleden moeite ondervonden bij het overmaken van geld naar getroffen familieleden. Dit bleek geen direct gevolg van de sancties, ondanks beweringen daartoe vanuit gesanctioneerde regimes. Wel was er sprake van terughoudendheid bij leveranciers om goederen te leveren en bij financiële instellingen om transacties te faciliteren naar landen waar sancties gelden (door *derisking of overcompliance*). Dit kan leiden tot vertraging, duurdere aanbestedingen of leveringsproblemen. Het kabinet voert regelmatig overleg met NGO's en banken via de Ronde Tafel Financiële Toegang over het oplossen van deze problemen. Tot slot zet het kabinet zich actief en met succes in om humanitaire uitzonderingen in lijn met de geldende VN-standaard²⁸ op te nemen in EU-sanctieregimes.

Extraterritorialiteit

Sancties hebben per definitie effect buiten het grondgebied van Nederland of de Europese Unie, aangezien deze zijn gericht op personen, entiteiten of handelsstromen buiten het eigen grondgebied. Extraterritoriale werking van sanctiemaatregelen kan effectief zijn maar roept ook weerstand op. Zo heeft de EU zich van oudsher verzet tegen sanctieregimes die extraterritoriaal werken zonder een wezenlijk verband tussen sanctionerende autoriteit en het doelwit van de sancties. Zo'n wezenlijk verband is noodzakelijk voor gerechtvaardigd handelen binnen het internationaal recht en kan ontstaan op grond van nationaliteit, maar bijvoorbeeld ook door het gebruik van grondgebied, valuta of infrastructuur. De antiboycotverordening van de EU verbiedt bedrijven om zich te houden aan specifieke wetgeving met een dergelijk onrechtmatig extraterritoriaal karakter.²⁹

²⁸ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/736/72/pdf/n2273672.pdf>

²⁹ https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/open-strategic-autonomy/extraterritoriality-blocking-statute_en

Tegelijkertijd zoekt het kabinet constant naar manieren om ingestelde sancties zo effectief mogelijk te maken. Bijvoorbeeld door in EU-verband nieuwe sancties in te stellen in reactie op de overtreding van bestaande sancties door partijen in landen buiten de EU. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Bijlage IV van de sectorale Ruslandsanctieverordening, waarin specifieke exportbeperkingen worden opgelegd aan bedrijven die betrokken zijn bij sanctieomzeiling. Het uitgangspunt voor het kabinet is om per situatie in te schatten met welk type maatregel het bereiken van een beleidsdoelstelling het meest gebaat is.

Exportcontrole

Exportcontrole behelst een verzameling regels en voorschriften om de uitvoer van bepaalde goederen, diensten en technologie te controleren. Het hoofddoel van deze maatregelen is het voorkomen van de verspreiding van massavernietigingswapens en het beschermen van mensenrechten. De regels en voorschriften van exportcontrole zijn vastgelegd in EU-wetgeving, in het bijzonder de EU *dual-use*-verordening. EU-wetgeving op dit vlak baseert zich op internationale afspraken gemaakt in de diverse internationale exportcontroleregimes, waarbij vele staten zijn aangesloten. Op deze manier wordt er gewaarborgd dat deze landen dezelfde controlemaatregelen hanteren.

Hoewel exportcontrole een op zichzelf staande set aan regels en voorschriften behelst, omvatten EU-sanctiemaatregelen veel maatregelen die in de uitvoering en handhaving worden uitgevoerd via het exportcontrole-instrument: bijvoorbeeld het verbieden of controleren van transacties van bepaalde goederen naar een gesanctioneerd land, of het verbieden van transacties met – of dienstverlening aan – gesanctioneerde personen.

Suggesties bij Commissiedebat 5 juli 2023

Opvolging

Aanbevelingen Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving
Het lid **Brekelmans (VVD)** heeft gevraagd welke aanbevelingen van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving zullen worden geïmplementeerd en verwerkt in de modernisering.

Secundaire sancties

Het lid **Brekelmans (VVD)** heeft aandacht gevraagd voor de wijze waarop het wetsvoorstel eventueel ruimte laat voor secundaire sancties.

Informatie-uitwisseling tussen het bedrijfsleven en de overheid

Het lid **Brekelmans (VVD)** heeft gevraagd in hoeverre de regering er ook in wetgeving voor wil zorgen dat bedrijven en de overheid informatie kunnen uitwisselen over sanctieomzeiling, en gesuggereerd dat het goed zou zijn als bedrijven het gevoel hebben te handelen met een tegenpartij die sancties schendt, bedrijven deze informatie dan kunnen delen.

Informatie-uitwisseling

Het lid **Brekelmans (VVD)** heeft gevraagd wat er op Europees niveau kan worden verbeterd om ervoor te zorgen dat er veel meer informatie wordt uitgewisseld, dat landen onderling ook coördineren en dat er een betere taakverdeling plaatsvindt, en hoe hier rekening mee gehouden wordt bij de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel.

Het lid **De Roon (PVV)** heeft gevraagd om concreter in te gaan op de voorgestelde mogelijkheden voor gegevensuitwisseling tussen bevoegde autoriteiten, en gevraagd welke autoriteiten dit zijn en of het ook om buitenlandse autoriteiten gaat.

Handhaving en publicatie handhavingsbesluiten

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, is per deelonderwerp aangegeven wat de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving over het onderwerp geadviseerd heeft, en hoe het wetsvoorstel daar opvolging aan geeft.

Het wetsvoorstel dient ertoe om uitvoering te geven aan internationale sanctiemaatregelen. In de regel zal het gaan om sancties die in EU-verband worden ingesteld op basis van een Raadsbesluit. In de huidige praktijk definiëren deze Raadsbesluiten bepaalde criteria op basis waarvan personen en entiteiten opgelijst kunnen worden en wordt geen onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire sancties.

Bij vermoedens van sanctieschendingen kunnen bedrijven dit melden bij opsporingsinstanties, zoals FIOD, het OM en de Douane en bij de EU via de Whistleblower-tool. Het Centraal Meldpunt Sanctienaleving zou een rol kunnen spelen in de informatievoorziening over wat waar gemeld kan worden en zal ook signalen van sanctieschendingen waaronder omzeiling, kunnen doorzetten naar de genoemde instanties.

Naar aanleiding van de Nederlandse inzet in Brussel zijn sinds de aanname van het 7^{de} sanctiepakket tegen Rusland en Belarus in de betreffende Europese sanctieverordeningen artikelen opgenomen die gegevensuitwisseling ten behoeve van sanctienaleving tussen bevoegde autoriteiten mogelijk maken. Inmiddels moeten bevoegde autoriteiten op basis daarvan gegevens uitwisselen met elkaar en met bevoegde autoriteiten in andere lidstaten, wanneer dit noodzakelijk is voor hun taken op grond van Verordening 269/2014. Het geniet de voorkeur van de regering om deze lijn te volgen en bepalingen over gegevensuitwisseling zoveel mogelijk op Europees niveau geregeld te zien, om op die manier een gelijk speelveld te creëren en Europese samenwerking te bevorderen. Dit is dan ook de standaard inzet van het kabinet bij nieuwe sanctieregimes en herzieningen van bestaande regimes. Deze is in alle onderhandelingen gericht op het opnemen van gegevensuitwisselingsgrondslagen. Europese bepalingen die gegevensuitwisseling tussen bevoegde autoriteiten mogelijk maken zijn namelijk essentieel voor de effectieve naleving van sancties en voor het voldoen aan de eisen die het privacy- en gegevensbeschermingsrecht op dit gebied stellen. Sinds de aanname van het bovengenoemde 7^{de} sanctiepakket zijn zulke gegevensuitwisselingsgrondslagen dan ook opgenomen in andere sanctieregimes, zoals in ieder geval de regimes ten aanzien van de situatie in Iran, Haïti, Soedan, Niger en Guatemala. Hier wordt bij de modernisering van het sanctiestelsel rekening mee gehouden. Idealiter is de mogelijkheid om gegevens uit te wisselen geregeld in de Europese sanctieverordeningen, en in veel gevallen bieden deze al een voldoende grondslag om gegevens uit te kunnen wisselen tussen overheidsorganisaties. Voor de situaties dat dit niet of niet voldoende is geregeld, wordt voorgesteld om een nationale grondslag op te nemen in het wetsvoorstel. Dit is ook aanbevolen door de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving.

Naar aanleiding van deze suggestie zijn de mogelijkheden om gegevens uit te wisselen tussen nationale bevoegde autoriteiten binnen Nederland en met andere bevoegde autoriteiten in andere Europese lidstaten nader toegelicht.

In de context van de Ruslandsancties moeten alle bevoegde autoriteiten gegevens uitwisselen met elkaar en met bevoegde autoriteiten in andere lidstaten, wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken op dat gebied.¹ In Nederland zijn dat alle bevoegde autoriteiten die bij of krachtens de Sanctiewet 1977 zijn aangewezen.² De autoriteiten in alle EU-lidstaten zijn opgenomen in een bijlage bij de EU-verordening.³

De leden **Brekelmans (VVD)** en **Sjoerdsma (D66)** hebben aandacht gevraagd voor voldoende afschrikkende handhaving van sanctieschendingen, waarbij het lid Brekelmans heeft gepleit voor het kunnen publiceren van bestuurlijke boetes.

Bevordering internationale rechtsorde (artikel 90 Grondwet)

Het lid **Boswijk (CDA)** memoreerde dat sanctiemaatregelen een belangrijk instrument zijn om invulling te geven aan artikel 90 van de Grondwet.

Toekomstbestendigheid sanctiestelsel

Het lid **Boswijk (CDA)** heeft ter overweging meegegeven om het wetsvoorstel niet te beperken tot de sanctiemaatregelen tegen Rusland, maar er voor te blijven zorgen dat het sanctiesysteem ook toekomstbestendig is voor andere, ook toekomstige regimes.

Economische nevenschade door bedrijven

Het lid **Boswijk (CDA)** heeft gevraagd naar hoe in de modernisering van het sanctiestelsel wordt omgegaan met schade die bedrijven ondervinden van sanctiemaatregelen.

Best practices uit andere landen

Het lid **Boswijk (CDA)** heeft gevraagd in hoeverre *best practices* van andere landen binnen en buiten de EU worden meegenomen in de modernisering van het sanctiestelsel.

Eén centraal sanctieloket

De leden **Van der Lee (GroenLinks)** en **Sjoerdsma (D66)** hebben de suggestie gedaan om één centraal overheidsloket in te richten voor sancties.

Rol van financiële instellingen

Het kabinet is voorstander van strikte en efficiënte handhaving van sanctieschendingen, en heeft in dat kader ook het EU-richtlijnvoorstel voor het strafbaar stellen van overtreding van beperkende maatregelen gesteund. Die richtlijn heeft onder meer tot doel om te zorgen voor doeltreffende, afschrikkende en evenredige strafrechtelijke sanctienering van sanctieschendingen.

In Nederland is overtreding van sanctiemaatregelen, waaronder ontduiking, reeds verboden en strafbaar op grond van de Sanctiewet 1977 in combinatie met de Wet op de economische delicten. De strafmaat die hierop staat is een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie (€ 103.000). Voor rechtspersonen geldt dat indien deze boetecategorie geen passende bestraffing toelaat een geldboete kan worden opgelegd van de zesde categorie (€ 1.030.000) of een geldboete van ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de veroordeling. Dit stemt ook overeen met wat de EU-richtlijn op dit gebied vereist. Tegen die achtergrond ziet het kabinet niet de noodzaak om de maximale boetes en gevangenisstraffen voor sanctieschendingen te verhogen.

Onderdeel van de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel is om het handhavingsinstrumentarium uit te breiden zodat sanctieschendingen in bepaalde gevallen ook bestuursrechtelijk kunnen worden aangepakt, zoals het kunnen opleggen van bestuurlijke boetes. Deze uitbreiding geeft de overheid meer instrumenten in handen om handhavend op te treden. Dit draagt bij aan een efficiënte en effectieve handhaving.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de publicatie van handhavingsmaatregelen door de toezichthouders die toezien op de naleving van de bedrijfsvoeringsnormen. Dit betekent dat handhavingsmaatregelen die door de toezichthoudende autoriteiten worden genomen, onder voorwaarden, openbaar gemaakt worden.

Deze notie is meegenomen in het wetsvoorstel, door voorop te stellen dat met het uitvoeren van sanctiemaatregelen invulling wordt gegeven aan de grondwettelijke plicht om de internationale rechtsorde te bevorderen.

Het wetsvoorstel is niet beperkt tot het uitvoering geven aan sanctiemaatregelen tegen Rusland. Aanleiding voor de herziening zijn geweest de internationale sanctiemaatregelen die zijn afgekondigd in het licht van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne. De reikwijdte is echter een algehele herziening, die toekomstbestendig dient te zijn voor andere, ook toekomstige regimes.

Ondernemingen in Nederland kunnen (indirect) worden geraakt door sancties, als de uiteindelijke eigenaar wordt gesanctioneerd. Daarbij bestaat het risico dat de Nederlandse onderneming in economisch isolement raakt, hetgeen kan leiden tot economische schade en ongewenste maatschappelijke gevolgen. In het rapport van de Nationaal Coördinator is aanbevolen om uit te zoeken of de overheid hier een regeling voor zou kunnen maken. Voorgesteld wordt om de ongewenste gevolgen van een bevrozing in Nederland op te vangen door overheidsingrijpen bij een onderneming, wanneer naleving van sancties tot uitzonderlijke economische en maatschappelijke impact leidt. Dit ingrijpen kan gericht zijn op het doorbreken van het economisch isolement van de onderneming door te zorgen dat de gesanctioneerde moederentiteit of persoon geen controle meer kan uitoefenen over die onderneming, waardoor die onderneming niet langer onder sancties valt.

Nederland staat in voortdurend contact met andere lidstaten en partners buiten de EU, om te bezien of oplossingsrichtingen in andere landen inspiratie kunnen bieden in de modernisering.

De RVO heeft een Sanctieloket Rusland dat is bedoeld voor ondernemers die te maken hebben met de sancties tegen Rusland en Belarus, en met andere gevolgen van de oorlog in Oekraïne. De website van de RVO biedt daarbij een overzicht van welke sancties er zijn, is gericht op ondernemers die willen weten of hun bedrijf met sancties te maken krijgt, biedt antwoord op een aantal veel gestelde vragen en wijst zo nodig door naar de juiste organisatie.

De leden **Sjoerdsma (D66)** en **Brekelmans (VVD)** hebben aandacht gevraagd voor de rol van financiële instellingen bij het tegengaan van sanctieomzeiling, en naar het onderzoek van De Nederlandsche Bank (DNB) naar sanctiescreeningssystemen van financiële instellingen.

Toezicht op juridische beroepsgroepen en accountants

Het lid **Van der Lee (GroenLinks)** heeft gevraagd op welke wijze er toezicht wordt gehouden op de meldplichten voor het notariaat, de advocatuur en de accountancy.

Het lid **De Roon (PVV)** heeft aandacht gevraagd voor het werkbaar houden van de eventuele toezichtslasten voor notarissen, advocaten en accountants, en gevraagd welke belangenorganisaties van deze beroepsgroepen betrokken zijn bij het wetgevingsproces.

Financiële onderbouwing

Het lid **De Roon (PVV)** heeft gevraagd om bij de indiening van het wetsvoorstel te komen met een presentatie van een gedetailleerde financiële onderbouwing.

De Minister van Financiën heeft uw Kamer op 11 maart jl. geïnformeerd over het onderzoek van DNB en de vervolgstappen.⁴

Vooruitlopend op de tweede tranche en de inwerkingtreding van het AML-pakket wordt voorgesteld om bepaalde juridische beroepsgroepen al onder Sanctiewet-toezicht te brengen.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) hebben consultatiereacties ingebracht bij de preconsultatie.

De partijen die bij de uitvoering van het wetsvoorstel betrokken zijn, zullen parallel aan de internetconsultatie gevraagd worden om een uitvoeringstoets uit te voeren. Met de uitkomsten daarvan zullen na afloop van de consultatie de financiële gevolgen van het wetsvoorstel in kaart worden gebracht. Deze zullen in de toelichting worden vermeld.

¹ Artikel 8, vierde lid, 4 van Verordening (EU) Nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PbEU L 078).

² Artikel 2b, tweede lid, Sanctieregeling territoriale integriteit Oekraïne 2014.

³ Annex II bij Verordening (EU) Nr. 269/2014.

⁴ Kamerstuk 32 545, nr. 202

Aanbeveling	Status	Opmerking
1. Bestendig de coördinatie van BZ en zorg voor nauwe aansluiting bij de eerder aangekondigde sanctie-eenheid bij BZ	Gerealiseerd	Er is een formele sanctie-eenheid gecreëerd voor zowel sanctieontwikkeling als -naleving onder leiding van directeur/speciaal gezant
2. Blijf intensief samenwerken met alle betrokken partijen met inachtneming van ieders verantwoordelijkheden	Gerealiseerd	BZ zit regulier interdepartementaal overleg voor op verschillende niveaus, inclusief op deelonderwerpen.
3. Versterk de loket- en vraagbaakfunctie van RVO	Gerealiseerd	De rol van RVO als vraagbaak is versterkt. Er is een sanctieloket ingesteld en marktpartijen weten RVO goed te vinden.
4. Moderniseer het sanctiestelsel na een zorgvuldig proces en zorg dat de wet- en regelgeving daar gelijke tred mee houdt.	Gerealiseerd/lopend	Van 7 juni tot en met 9 augustus 2024 loopt de internet-consultatie voor het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen.
5. Creëer een meldplicht voor notariaat, advocatuur en accountancy en zorg voor passend toezicht.	Gerealiseerd/lopend	Dit is meegenomen in de modernisering. (zie ook aanbeveling 14)
6. Monitor de implementatie van het UBO-register	Gerealiseerd	De Minister van Financiën heeft uw Kamer op 17 april jl. een brief gestuurd over stand van zaken op het gebied van de UBO-registers (Kamerstuk 31 477, nr. 99)
7. Creëer een meldpunt voor bevrozing van aandelenbelangen en aandeelhoudersrechten	Gerealiseerd	In het zevende sanctiepakket (juli 2022) is een meldplicht opgenomen voor gesanctioneerde personen en bedrijven om hun bevroren tegoeden en economische middelen (waaronder aandelenbelangen) te melden aan de betreffende lidstaat.
8. Doorbreek de geheimhoudingsplicht van specifieke beroepsgroepen	Gerealiseerd	Op voorstel van Nederland is in het zevende sanctiepakket (juli 2022) geregeld dat de geheimhoudingsplicht van beroepsgroepen kan worden doorbroken ten behoeve van meldingen onder de EU sanctieverordening. Inmiddels wordt dit standaard opgenomen in nieuwe sanctieregimes.
9. Kom tot een regeling voor beheer van langdurig bevroren tegoeden	Gerealiseerd/lopend	Dit is meegenomen in de modernisering (zie ook aanbeveling 14). Daarnaast worden bij het toekennen van ontheffingen parameters gehanteerd om te beoordelen of voldoende is vastgesteld dat economische activiteit op voldoende afstand staat van de gesanctioneerde eigenaar (zgn. <i>firewall</i> -constructie).
10. Creëer een sterke rechtsgrondslag voor gegevensuitwisseling	Gerealiseerd	Op voorstel van Nederland is in het zevende sanctiepakket (juli 2022) de mogelijkheid gecreëerd voor gegevensdeling tussen overheden. Dit zorgt ervoor dat er informatie gedeeld kan worden inzake de Ruslandsancties.
11. Creëer de mogelijkheid om een aantekening voor bevroren bezit te plaatsen in het Handelsregister	Gerealiseerd	Als onderdeel van de modernisering van het sanctiestelsel zal gegevensuitwisseling t.a.v. alle sanctieregelingen verduidelijkt worden.
12. Continueer het indienen van tekstvoorstellen bij de EU om het sanctiestelsel te verbeteren	Gerealiseerd	Voor de Ruslandsancties is deze mogelijkheid gecreëerd d.m.v. een sanctieregeling van de Minister van Buitenlandse Zaken.
13. Verbeter gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties en andere betrokkenen	Gerealiseerd	Dit wordt meegenomen in het traject modernisering sanctiestelsel, zodat dit in de toekomst voor alle sancties geldt.
14. Dring in Brussel aan op duidelijke kaders voor (de onderzoeks-verplichting naar) eigendom en zeggenschap	Gerealiseerd/lopend	In dit kader is in het zevende pakket (juli 2022) een reeks Nederlandse voorstellen opgenomen omtrent gegevensuitwisseling.
15. Bespreek met Europese Commissie of een meldpunt van verhuur door gesanctioneerden toegevoegde waarde heeft en creëer in dat geval een meldpunt	Gerealiseerd	De sanctie-eenheid blijft inzetten op concrete tekstvoorstellen op zowel het gebied van ontwikkeling (nieuwe <i>listings</i> , e.d.) als sanctienaleving.
		Onder leiding van MinEZK is in het najaar van 2022 het samenwerkingsplatform sanctienaleving opgericht waarbij meer dan 20 overheidsorganisaties tweeweke-lijks bij elkaar komen om casuïstiek te bespreken en indien relevant gegevens uit te wisselen. Zie ook aanbeveling 7.
		Nederland zet zich hiervoor doorlopend in bij discussies in Brussel.
		BZK heeft de eigen maatschappelijke correspondentie opengesteld voor meldingen.

Aanbeveling	Status	Opmerking
16. Agendeer in Brussel de behoefte voor EU-brede eensluidende interpretatie van ontheffingsgronden	Gerealiseerd	Dit is voortdurend onderwerp van aandacht in EU overleggen over sancties. Tegelijkertijd blijft de omgang met ontheffingen een nationale bevoegdheid en kunnen specifieke gevallen anders behandeld worden. Nederland is hierover in gesprek met de relevante lidstaten waar dit tegenstrijdigheden oplevert. Nationaal is een interdepartementaal beleidskader voor de algemene omgang met ontheffingsverzoeken vastgelegd.
17. Bepleit in Brussel bestendinging van het centrale contactpunt Ruslandsancties	Gerealiseerd	DG FISMA heeft het contactpunt voor Ruslandsancties bestendigd.
18. Doe voorstellen in de EU ter verbetering van het proces rondom publicatie van nieuwe sancties	Gerealiseerd	Nederland heeft concrete voorstellen gedaan rondom moment van publicatie, het gebruiken van een databestand en het introduceren van verbonden partijen bij personen en entiteiten op de sanctielijst. Er is in het twaalfde sanctiepakket tegen Rusland een nieuw sanctie criterium toegevoegd om ook «geassocieerde» personen op de sanctielijst te plaatsen.