

Commissie voor Buitenlandse Zaken
Ten aanzien van: Laura Blom
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum: 7 mei 2025

Prof. Dr. Roan Lamp
r.m.i.lamp@vu.nl
roan.lamp@debrauw.com

Onderwerp: modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel

Geachte mevrouw Blom,

Zie graag hierbij, in aanloop naar het gesprek over de modernisering van de Nederlandse sanctiewetgeving op 19 mei aanstaande, mijn schriftelijke inbreng.

Introductie

In het licht van het huidige geopolitieke klimaat is de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel van groot belang. Internationale sancties vormen een krachtig en waarschijnlijk noodzakelijk instrument binnen dit terrein. Het succes ervan hangt echter af van het bredere regulatoire kader waarbinnen het sanctiestelsel een plaats krijgt. De effectiviteit van het sanctiestelsel wordt niet enkel bepaald door wetgeving, maar ook door de wijze waarop deze in de praktijk wordt geïmplementeerd en gehandhaafd.

De daadkracht van het sanctiestelsel is aldus afhankelijk van een combinatie van factoren, waaronder: de duidelijkheid van de normen, de bereidheid van EU-entiteiten om aan die normen te voldoen, de ondersteuning van de overheid bij het uitleggen van die normen, en adequaat en snel toezicht en handhaving van sanctieovertredingen.

Duidelijke normen bevorderen effectiviteit

Het is van essentieel belang voor de effectiviteit van sanctiemaatregelen dat duidelijke normen worden geboden die gemakkelijk te begrijpen en toe te passen zijn door de partijen die worden geacht deze sancties na te leven (hierna: "EU-entiteiten"). Momenteel zijn sanctiemaatregelen vaak (zeer) open geformuleerde normen die weinig houvast bieden voor EU-entiteiten om deze daadwerkelijk te kunnen naleven. Diverse partijen hebben reeds tijdens de consultatieronde aangegeven dat zij meer duidelijkheid verlangen ten aanzien van bepaalde definities en verplichtingen in het wetsvoorstel. Het is cruciaal om reeds aan de voorkant deze onduidelikheden zo veel mogelijk weg te nemen en duidelijke normen te formuleren.

Participerende overheid zorgt voor helderheid

Naast duidelijke normen is het ook van groot belang om gebruik te maken van guidance (bijvoorbeeld in de vorm van handreikingen), zoals door de Europese Commissie op EU-niveau wordt gedaan. Deze guidance wordt door ondernemingen vaak gebruikt voor interne training en bewustwording. Daarnaast biedt guidance de mogelijkheid om snel te communiceren met EU-entiteiten over (uitleg van) de normen. Mocht daarnaast een EU-entiteit toch nadere vragen hebben, dan moet het mogelijk zijn om daar snel en effectief in geholpen te worden door de overheid. Op dit moment is er weinig sturing vanuit de overheid en onvoldoende rechtspraak om EU-entiteiten effectief door de open EU-normen te navigeren.

Het is aan te bevelen dat EU-entiteiten met concrete vragen over de uitleg en toepassing van sanctieregels terecht kunnen bij een autoriteit die bevoegd is om (bindende) uitleg en instructies te bieden, waarbij de EU-entiteit erop mag vertrouwen dat bij naleving van die instructies door de overheid zij niet zal handelen in strijd met de sanctieregels. Dit vereist een proactieve benadering van de overheid waarbij snel wordt geschakeld met de EU-entiteiten. Het is daarnaast aan te bevelen dat de overheid zichtbaarder wordt door aanwezig te zijn bij relevante evenementen om uitleg te geven over beleid en relevante ontwikkelingen.

Effectieve toezichthouder leidt tot vertrouwen

Naast een duidelijk normenkader en een participerende overheid vereist een effectief sanctiestelsel een effectieve toezichthouder. Op dit moment zijn er diverse instanties die zich bezighouden met het toezicht en/of de handhaving van sanctieregels. Het huidige wetsvoorstel voorziet niet in een meer gecentraliseerde toezichthouder; integendeel, er lijkt nog meer fragmentatie te komen.

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat een meer centrale toezichthouder onhaalbaar wordt geacht omdat sanctiewetgeving een brede reikwijdte heeft en zodoende bij diverse toezichthouders belegd zal moeten zijn. Toch lijkt het raadzaam om het toezicht bij een (kleinere) groep van toezichthouders te beleggen, waarbij kennis en kunde kan worden gedeeld en opgedaan. Het risico dat gepaard gaat met verdere fragmentatie is afnemende zichtbaarheid en effectiviteit. Tevens bestaat het risico dat verschillende autoriteiten dezelfde of vergelijkbare normen en begrippen anders zullen uitleggen dan wel dat veel tijd zal gaan zitten in onderlinge coördinatie.

Bestuursrechtelijke handhaving zorgt voor efficiënte opvolging

In het nieuwe wetsvoorstel wordt de mogelijkheid tot bestuursrechtelijke handhaving op schendingen van sanctiemaatregelen geïntroduceerd.

De inzet van het bestuursrecht zie ik als een positieve ontwikkeling waarbij snelle en efficiënte opvolging van overtredingen mogelijk is. Ook biedt het bestuursrecht meer flexibiliteit waarbij de nadruk ligt op herstellen in plaats van (enkel) bestraffing. Het strafrecht kan daarbij nog worden ingezet bij ernstige of meerdere overtredingen van EU-entiteiten.

Conclusie

De modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel vereist duidelijke normen en een proactieve rol van de overheid om EU-entiteiten effectief te ondersteunen. Een adequate toezichthouder kan daarnaast bijdragen aan de consistentie in de uitleg en naleving van sanctiemaatregelen, waarbij bestuursrechtelijke opvolging bij overtredingen snelle en efficiënte opvolging kan bieden.

Prof. Dr. Roan Lamp

Bijzonder hoogleraar Financieel Strafrecht, Vrije Universiteit Amsterdam, tevens advocaat te Amsterdam