



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 3.9.2021
COM(2021) 535 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**betreffende artikel 7, punt a, van Verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad (de
“blokkeringsverordening”)**

**Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende
artikel 7, punt a, van Verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad (de
“blokkeringsverordening”)**

Beperkende maatregelen (sancties) zijn een essentieel onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie (EU), die zij waar nodig kan inzetten om conflicten te voorkomen of te reageren op opkomende of huidige crises. Hoewel EU-sancties per definitie gericht zijn op het beïnvloeden van beleid of activiteiten in niet-EU-landen, zijn ze uitsluitend van toepassing waar de EU jurisdictie heeft. De door sancties opgelegde verplichtingen zijn met andere woorden bindend voor EU-onderdanen of personen die zich in de EU bevinden of hier zaken doen. Daarentegen passen andere rechtsgebieden een aantal van hun sancties extraterritoriaal toe, d.w.z. zij verwachten dat burgers en bedrijven van derde landen, met inbegrip van EU-landen, in overeenstemming met die sancties handelen. In beginsel is de EU van mening dat de extraterritoriale toepassing van sancties in strijd is met het internationaal recht.

In 1996 werd Verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad vastgesteld¹ (de “blokkeringsverordening”) om uitvoering te geven aan dit beginsel. Het doel van de blokkeringsverordening is verweer te bieden tegen de extraterritoriale toepassing van wetten, bestuursrechtelijke bepalingen en andere wetgevingsinstrumenten van niet-EU-landen die tot doel hebben de activiteiten van natuurlijke personen en rechtspersonen die onder de jurisdictie van de lidstaten vallen, te reguleren.

Krachtens de blokkeringsverordening moet de Commissie het Europees Parlement en de Raad in kennis stellen van de gevolgen van de wetgevingsinstrumenten en de daaruit voortvloeiende maatregelen aan de hand van de op grond van deze verordening verkregen informatie en moet zij regelmatig een volledig openbaar verslag over haar bevindingen opstellen².

Na de reactivering van de blokkeringsverordening door middel van een wijziging van de bijlage in 2018³ delen particulieren en ondernemingen in de EU informatie met de Commissie over de wijze waarop de in de lijst opgenomen extraterritoriale sancties hun economische en/of financiële belangen schaden⁴. Sinds de wijziging van de blokkeringsverordening in 2018 en de reactivering door de Verenigde Staten van de titels III en IV van de Helms-Burton-wet heeft de Commissie een aanzienlijk aantal

¹ Verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad van 22 november 1996 tot bescherming tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van rechtsregels uitgevaardigd door een derde land en daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen (PB L 309 van 29.11.1996, blz. 1).

² Artikel 7, punt a, van de blokkeringsverordening.

³ Zie punt 2 hieronder.

⁴ Artikel 2 van de blokkeringsverordening.

kennisgevingen ontvangen. In dit verslag worden deze kennisgevingen nader toegelicht en wordt een overzicht gegeven van de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van sancties van niet-EU-landen. Het verslag is gebaseerd op informatie die in het kader van deze procedure aan de Commissie is verstrekt. Als zodanig is het verslag niet uitputtend en kan het geen betrekking hebben op zaken die niet aan de Commissie zijn gemeld.

1. DE BLOKKERINGSVERORDENING

De blokkeringsverordening bestaat uit 12 artikelen en bevat een bijlage met een lijst van de specifieke wetten waarop de verordening betrekking heeft⁵ (“in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving”). De verordening moet worden gelezen in samenhang met drie andere belangrijke teksten:

- [Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2018/1100 van de Commissie](#)⁶, waarbij de meest recente wijzigingen in de bijlage bij de blokkeringsverordening worden uitgevoerd.
- [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2018/1101 van de Commissie](#)⁷, waarin de criteria zijn vastgelegd die de Commissie toepast bij het verlenen van toestemming om te voldoen aan een in de lijst opgenomen extraterritoriale rechtsregel en
- de [Leidraad betreffende de actualisering van de blokkeringsverordening van 2018 \(2018/C 277 I/03\)](#)⁸, die een uitgebreide toelichting geeft op algemene vragen in een “vraag en antwoord”-formaat.

In het algemeen beschermt de blokkeringsverordening de belangen van de Unie, en van particulieren en ondernemingen uit de EU⁹ door:

- het gevolg in de EU van een uitspraak van een buitenlandse rechtbank op basis van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving teniet te doen (artikel 4);
- het verbod voor particulieren en ondernemingen uit de EU om gevolg te geven aan enige vereiste of verbodsbepaling van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving (artikel 5, eerste alinea);
- particulieren en ondernemingen uit de EU recht te bieden op verhaal van de schade die voortvloeit uit de extraterritoriale toepassing van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving (artikel 6); en
- particulieren en ondernemingen uit de EU te verplichten om de Commissie in kennis te stellen indien de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving hun economische of financiële belangen schaadt (artikel 2).

⁵ De huidige bijlage bevat Amerikaanse wetten die van toepassing zijn op Iran en Cuba.

⁶ PB L 199I van 7.8.2018, blz. 6.

⁷ PB L 199I van 7.8.2018, blz. 10.

⁸ PB C 277I van 7.8.2018, blz. 4.

⁹ De blokkeringsverordening is van toepassing op de in artikel 11 genoemde natuurlijke personen en rechtspersonen.

Specifieke bepalingen van de blokkeringsverordening die van bijzonder belang zijn voor dit verslag:

- verplichting om schade aan economische en financiële belangen te rapporteren

De blokkeringsverordening bepaalt dat particulieren en ondernemingen uit de EU de Commissie in kennis moeten stellen indien hun economische of financiële belangen direct of indirect worden geschaad door de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving¹⁰. Zij moeten de Commissie binnen dertig dagen in kennis stellen van elke schade of gebeurtenis¹¹. Voor een onderneming heeft deze verplichting betrekking op directieleden, managers of ander personeel met bestuursverantwoordelijkheden¹².

Via dergelijke kennisgevingen verzamelt de Commissie informatie van particulieren en ondernemingen uit de EU over de mogelijke toepassing van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving. Wanneer een “kennisgeving” rechtstreeks bij de Commissie wordt ingediend, stelt zij de bevoegde instantie van de lidstaat daarvan onmiddellijk in kennis. Particulieren en ondernemingen uit de EU kunnen zich ook wenden tot de bevoegde instantie van de lidstaat waar de persoon woonachtig is of waar de onderneming is gevestigd.

- Verstrekking van informatie aan het Europees Parlement en de Raad

Op basis van de informatie die zij verzamelt op basis van kennisgevingen in verband met de uitvoering van de blokkeringsverordening, informeert de Commissie het Europees Parlement en de Raad over de gevolgen van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving¹³.

Andere bevoegdheden van de Europese Commissie in het kader van de blokkeringsverordening zijn:

- **Toestemming verlenen om gevolg te geven aan de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving:** in uitzonderlijke omstandigheden kan de Commissie particulieren of ondernemingen uit de EU toestemming verlenen om volledig of gedeeltelijk gevolg te geven aan de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving, indien niet-naleving ernstige schade zou toebrengen aan hun belangen of de belangen van de EU¹⁴.

Dergelijke toestemming kan worden verleend in specifieke en terdege gemotiveerde omstandigheden in afwijking van het verbod om gevolg te geven aan de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving. Aanvragen worden beoordeeld op basis van de criteria die zijn vastgelegd in de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1101. Het Comité extraterritoriale wetgeving,

¹⁰ Artikel 2 van de blokkeringsverordening.

¹¹ Zie voetnoot 6.

¹² Zie voetnoot 6.

¹³ Artikel 7, punt a, van de blokkeringsverordening.

¹⁴ Artikel 5 en artikel 7, punt b, van de blokkeringsverordening.

dat is samengesteld uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat, staat de Commissie bij in de beoordeling van deze aanvragen¹⁵.

- **Steun aan EU-landen, en aan particulieren en ondernemingen uit de EU:** de Commissie onderhoudt contacten met particulieren en ondernemingen uit de EU en de lidstaten om hen te ondersteunen bij de toepassing van de blokkeringsverordening, onder meer door richtsnoeren uit te vaardigen. De Commissie houdt ook toezicht op en controleert de uitvoering van de blokkeringsverordening door de lidstaten.
- **Actualisering van de lijst van extraterritoriale wetgeving:** de Commissie is bevoegd om aan de bijlage van de blokkeringsverordening alle wetten van niet-EU-landen met extraterritoriale toepassing toe te voegen die de belangen van particulieren en ondernemingen uit de EU en van de Unie als geheel schaden¹⁶. Dit gebeurde voor het laatst in 2018.
- **Contacten met internationale partners:** de Commissie ondersteunt de Europese Dienst voor extern optreden (EEAS) bij contacten met internationale partners die de bezorgdheid delen over de extraterritoriale toepassing van sancties van niet-EU-landen¹⁷.
- **Bekendmaking van de contactgegevens van de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor de blokkeringsverordening:** de Commissie maakt in het Publicatieblad van de Europese Unie de namen en adressen bekend van de in artikel 2 van de blokkeringsverordening bedoelde bevoegde instanties van de lidstaten¹⁸.

2. EXTRATERRITORIALE WETGEVING OPGENOMEN IN DE BIJLAGE BIJ DE BLOKKERINGSVERORDENING

De blokkeringsverordening is uitsluitend van toepassing op sancties van de Verenigde Staten tegen Iran en Cuba.

De volgende extraterritoriale wetten zijn in de bijlage opgenomen.

¹⁵ Artikel 8 van de blokkeringsverordening.

¹⁶ Artikel 1 van de blokkeringsverordening.

¹⁷ Zie bv. de Gemeenschappelijke Verklaring van Federica Mogherini, Chrystia Freeland en Cecilia Malmström over het besluit van de Verenigde Staten om titel III van de Helms-Burton-wet (Libertad-wet) in werking te stellen, beschikbaar op: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/61181/joint-statement-federica-mogherini-chrystia-freeland-and-cecilia-malmström-decision-united_ko.

¹⁸ PB C 251 van 28.6.2021, blz. 11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0628%2801%29>.

2.1. Iran

Na hun terugtrekking uit het gezamenlijk alomvattend actieplan (“JCPOA” of “nucleair akkoord met Iran”) hebben de VS opnieuw sancties tegen Iran ingesteld. Op 7 augustus 2018 wijzigde de Europese Commissie de blokkeringsverordening om rekening te houden met deze ontwikkelingen. De in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving met betrekking tot Iran zijn de volgende:

- de “Iran Sanctions Act” van 1996;
- de “Iran Freedom and Counter-Proliferation Act” van 2012;
- de “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012”;
- de “Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act” van 2012; en
- de “Iran Transactions and Sanctions Regulations”.

Een overzicht van deze wet- en regelgeving is bekendgemaakt in [Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2018/1100 van de Commissie](#). Voor de volledige bepalingen, zie de desbetreffende instrumenten¹⁹.

In het algemeen zijn de volgende risico’s verbonden aan de schending van extraterritoriale sancties van de VS:

- **Civielrechtelijke, strafrechtelijke en administratieve sancties.** Ondernemingen en particulieren kunnen civielrechtelijke sancties opgelegd krijgen tot 250 000 USD of het dubbele van de transactiewaarde²⁰. Er gelden ook administratieve sancties zoals het ontzeggen van uitvoer- en wederuitvoerrechten voor goederen van oorsprong uit de VS. Bovendien kunnen opzettelijke schendingen als een strafbaar feit worden beschouwd, met boetes en eventueel gevangenisstraf voor natuurlijke personen.
- **Lijst met speciaal aangewezen onderdanen (SDN-lijt).** Het Office of Foreign Assets Control (OFAC) van het ministerie van Financiën van de VS²¹ houdt een lijst bij van personen en ondernemingen, waarnaar verwezen wordt als “speciaal aangewezen onderdanen en geblokkeerde personen” (specially designated nationals - SDN), die op de lijst worden geplaatst als zij tegen het sanctiebeleid van de VS hebben gehandeld. Particulieren en ondernemingen uit de EU kunnen op deze lijst worden geplaatst wanneer het OFAC van mening is dat zij de Amerikaanse extraterritoriale wetgeving hebben geschonden door bepaalde transacties aan te gaan. Particulieren en ondernemingen uit de EU kunnen ook

¹⁹ Zie <https://www.govinfo.gov/>

²⁰ 31 Code of Federal Regulations, part 501 Economic Sanctions Enforcement Guidelines, zie https://home.treasury.gov/system/files/126/fr74_57593.pdf

²¹ Het OFAC is de instantie in de VS die de economische en handelssancties instelt en de naleving ervan controleert ter ondersteuning van de nationale veiligheid van de VS en buitenlandse beleidsdoelstellingen.

worden ook worden aangewezen wanneer zij zaken doen met een SDN (bijvoorbeeld met een op de lijst geplaatste Iraanse onderneming).

- **Beperkingen inzake de Verenigde Staten.** Dergelijke beperkingen kunnen leiden tot uitsluiting van de Amerikaanse markt doordat de toegang tot het financiële stelsel van de VS wordt ontzegd, of door het verlies van Amerikaanse correspondentrekeningen of een inreisverbod voor de VS voor individuele personen.

2.2. Cuba

- de “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993”, titel XVII en de “Cuban Democracy Act 1992”, artikelen 1704 en 1706;
- de Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act van 1996 (“Helms-Burton-wet”).

De Helms-Burton-wet codificeert maatregelen van de VS tegen Cuba. De wet is erop gericht ondernemingen te ontmoedigen zaken te doen in Cuba door hen te onderwerpen aan de embargovoorschriften van de VS (titel I), hen bloot te stellen aan particuliere civiele rechtszaken (titel III) en administratieve sancties (titel IV).

De VS hadden de toepassing van de Helms-Burton-wet sinds 1996 opgeschort. Op 2 mei 2019 kondigden de VS aan dat zij titel III van genoemde wet weer volledig in werking zouden stellen en titel IV opnieuw zullen afdwingen.

- **Titel I:** titel I voorziet in een economisch en financieel embargo tegen Cuba en heeft een extraterritoriaal toepassingsgebied. In de praktijk betreft dit voornamelijk de uitvoer naar de VS van goederen uit Cuba of die via Cuba worden vervoerd, de invoer van goederen of diensten van oorsprong uit de VS naar Cuba en de blokkering van financiële transacties met Cuba.
- **Titel III:** titel III voorziet in rechtszaken voor rechtbanken in de VS tegen particulieren of ondernemingen die, naar mening van de eiser, in eigendommen “handelen” die door de Cubaanse regering zijn onteigend. De term “handel” wordt zeer ruim opgevat (bezit van eigendom, bewoning van grond, voordeel halen uit grond of eigendom).
- **Titel IV:** het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken voert ook procedures uit hoofde van titel IV van de Helms-Burton-wet. Krachtens deze titel kan de overheid personen, met name leidinggevenden van buitenlandse en Amerikaanse ondernemingen en hun gezinsleden, de toegang tot de VS ontzeggen.

3. OVERZICHT VAN DE KENNISGEVINGEN UIT HOOFDE VAN ARTIKEL 2 VAN DE BLOKKERINGSVERORDENING

De Commissie heeft het merendeel van de kennisgevingen ontvangen van ondernemingen die betrokken zijn bij internationale handels- of bankactiviteiten. Zij heeft ook een aantal kennisgevingen ontvangen van particulieren en andere entiteiten, zoals verenigingen, diplomatieke diensten en ondernemersorganisaties.

Tussen 1 augustus 2018 en 1 maart 2021 heeft de Commissie in **totaal** 63 kennisgevingen ontvangen:

- 35 in verband met sancties van de VS tegen Cuba; en
- 28 in verband met sancties van de VS tegen Iran.

De Commissie heeft kennisgevingen ontvangen van particulieren en ondernemingen uit **12 verschillende EU-lidstaten**. Het aantal ontvangen kennisgevingen varieert sterk per lidstaat.

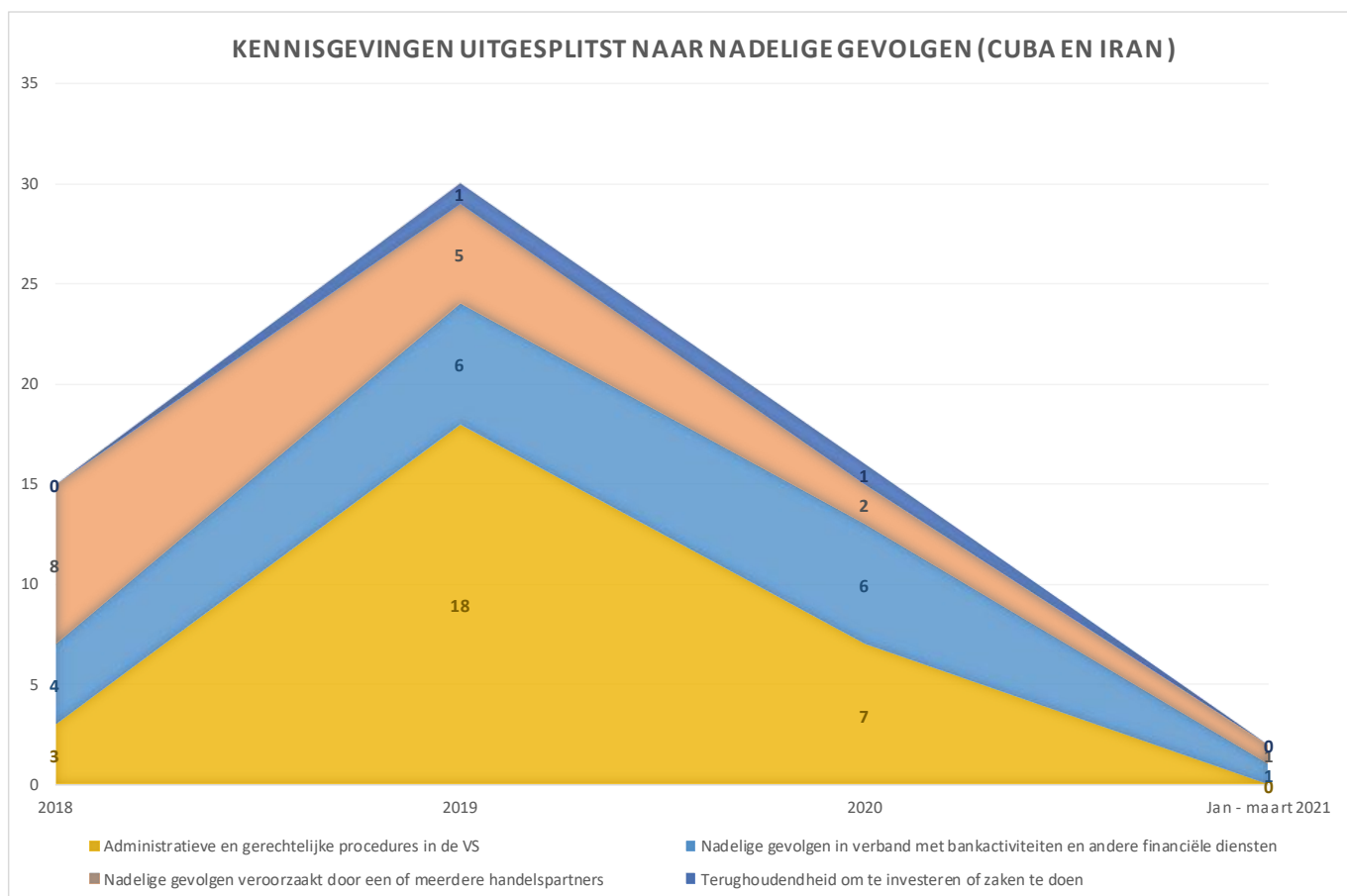
De Commissie werd op de hoogte gebracht van 10 kennisgevingen in verband met of gevolgd door gerechtelijke procedures voor nationale rechtbanken in de EU (zie punt 4.2).

In dit verslag worden de ontvangen kennisgevingen uitgesplitst naar de aard van de geregistreerde nadelige gevolgen:

- **Nadelige gevolgen in verband met bankactiviteiten of andere financiële diensten:** veel particulieren en ondernemingen uit de EU hebben de Commissie geïnformeerd over nadelige gevolgen in verband met de toegang tot dagelijkse bankdiensten of eenzijdige beëindiging van bankdiensten door een financiële instelling.
- **Nadelige gevolgen veroorzaakt door een of meerdere handelspartners:** particulieren en ondernemingen uit de EU stelden de Commissie veelvuldig in kennis van nadelige gevolgen die veroorzaakt werden door hun handelspartners, meestal vanwege het besluit van een handelspartner om de zakelijke relatie met de kennisgevende partij te beëindigen.
- **Administratieve en gerechtelijke procedures in de Verenigde Staten:** veel kennisgevingen inzake Cuba, en sommige kennisgevingen inzake Iran betroffen het bestaan of de dreiging van procedures voor de administratieve en gerechtelijke autoriteiten van de VS.
- **Terughoudendheid om te investeren of zaken te doen in de landen waarop de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetten van toepassing zijn:** een beperkt aantal particulieren en ondernemingen uit de EU stelde de Commissie formeel in kennis van hun terughoudendheid om te investeren of zaken te doen in

de landen waarop de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetten van toepassing zijn, omdat zij nadelige gevolgen verwachtten als zij dat zouden doen.

De verdeling van de aard van de nadelige gevolgen over de 63 door de Commissie ontvangen kennisgevingen is als volgt:



3.1. Methodiek voor het tellen van kennisgevingen

Dit verslag heeft betrekking op kennisgevingen die tussen 1 augustus 2018 en 1 maart 2021 rechtstreeks door de Commissie zijn ontvangen of door een nationale bevoegde instantie aan de Commissie zijn doorgestuurd.

Kennisgevingen worden formeel ingediend bij de Commissie om melding te maken van de nadelige gevolgen van in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving. Kennisgevingen kunnen worden ingediend door particulieren, ondernemingen of andere entiteiten zoals verenigingen, diplomatieke diensten of ondernemersorganisaties. Ook zijn gezamenlijke kennisgevingen ontvangen (een kennisgeving die wordt ingediend door meerdere kennisgevende partijen).

Strikt genomen kan de Commissie alleen kennisgevingen in overweging nemen die worden ingediend door personen die onder artikel 11 van de blokkeringsverordening vallen. Desalniettemin heeft de Commissie ook een aantal kennisgevingen van buitenlandse vertegenwoordigers in EU-landen opgenomen.

In sommige gevallen verstrekt de kennisgevende partij aanvullende informatie en updates over hetzelfde nadelige gevolg aan de Commissie of de nationale bevoegde instantie. In dergelijke gevallen wordt dit niet als een nieuwe kennisgeving beschouwd, maar afgehandeld als follow-up van de eerste kennisgeving.

Indien de door de kennisgevende partij gerapporteerde nadelige gevolgen in de navolgende communicatie met de Commissie of de nationale bevoegde instantie echter niet dezelfde zijn als in de eerste kennisgeving, wordt dit als een nieuwe kennisgeving beschouwd. Slechts enkele particulieren en ondernemingen uit de EU hebben de Commissie of de nationale bevoegde instantie ervan in kennis gesteld dat zij door verschillende soorten nadelige gevolgen zijn getroffen.

In de volgende paragrafen wordt gedetailleerde informatie gegeven over de vastgestelde negatieve gevolgen voor particulieren en ondernemingen uit de EU, en over de context ervan.

3.2. Nadelige gevolgen in verband met bankactiviteiten of andere financiële diensten

Particulieren en ondernemingen uit de EU, waaronder banken, hebben de Commissie regelmatig in kennis gesteld van nadelige gevolgen in verband met bankactiviteiten of financiële diensten, zowel met betrekking tot Cuba als tot Iran. In sommige gevallen werd dezelfde kennisgeving gedaan door meerdere particulieren of ondernemingen door middel van een gezamenlijke kennisgeving.

Tussen 1 augustus 2018 en 1 maart 2021 heeft de Commissie 18 kennisgevingen ontvangen waarin melding werd gemaakt van nadelige gevolgen in verband met

bankactiviteiten. De meeste van deze kennisgevingen hielden verband met extraterritoriale sancties van de VS tegen Iran.

Er is veel interactie tussen financiële systemen, waardoor banken en andere aanbieders van financiële diensten uit de EU worden blootgesteld aan extraterritoriale sancties. Als gevolg daarvan lijden zij schade, maar dit kan door een domino-effect ook weer tot schade leiden voor andere particulieren en ondernemingen uit de EU wanneer zij gevolg geven aan extraterritoriale sancties.

De negatieve gevolgen zijn veelvoudig en kunnen het volgende inhouden:

- blokkering van banktransacties met betrekking tot Cuba of Iran (bijvoorbeeld wanneer een onderdaan van deze landen of een eindklant of leverancier in deze landen bij de transactie betrokken is);
- buitensporige en onnodige vertraging bij niet-verwante banktransacties;
- beëindiging van de bankrelatie; of
- onmogelijkheid om een goed functionerende bankrekening te openen of te beheren.

In verschillende gevallen heeft de opschorting van de bankrelatie ernstige financiële en economische schade toegebracht aan de kennisgevende partij. Doorgaans zal een bank overschrijvingen in verband met de uitvoer van goederen of diensten van of naar Cuba en Iran blokkeren en zal de in de EU gevestigde onderneming op haar beurt geen betaling kunnen ontvangen. Veel kennisgevende partijen wezen erop dat hun zakenpartner niet op de SDN-lijst was geplaatst.

Daarnaast meldden verscheidene banken die actief zijn in de EU en hun hoofdkantoor hebben in Iran of Cuba, dat banken uit de EU hun contracten voor bancaire of financiële diensten eenzijdig hebben beëindigd. In dezelfde geest werd de Commissie door buitenlandse vertegenwoordigingen in EU-landen in kennis gesteld van dergelijke beëindigingen.

Tot slot stelden ook enkele particulieren de Commissie in kennis van de blokkering van bepaalde banktransacties met betrekking tot Cuba of Iran.

3.3. Nadelige gevolgen veroorzaakt door een of meerdere handelspartners

Nadelige gevolgen veroorzaakt door een zakenpartner traden herhaaldelijk op, ongeacht of de kennisgevende partij zaken deed met Iran of Cuba. Degenen die de Commissie van deze nadelige gevolgen in kennis stellen, zijn ondernemingen, waaronder banken, en particulieren uit de EU.

Tussen 1 augustus 2018 en 1 maart 2021 heeft de Commissie 15 kennisgevingen ontvangen waarin nadelige gevolgen werden gemeld die veroorzaakt werden door een of

meerdere zakenpartners van de kennisgevende partij. De meeste van deze kennisgevingen hadden betrekking op Iran.

De gemelde nadelige gevolgen hebben betrekking op de eenzijdige beëindiging van de zakelijke relatie, vaak in strijd met het contract. Zakenpartners die naar verluidt de blokkeringsverordening hebben geschonden, zijn import-exportbedrijven, software- en telecommunicatieproviders, industriële ondernemingen, luchtvaartmaatschappijen, post- en koeriersdiensten, rederijen en consumptiegoederenbedrijven²².

Kennisgevende partijen meldden dat zij ernstige nadelige gevolgen hebben ondervonden als gevolg van de niet-nakoming van contractuele verplichtingen of als gevolg van de beëindiging van de zakelijke relatie. Deze gevolgen variëren van ernstige belemmeringen voor de uitvoer of levering van goederen naar Iran of Cuba, tot het onvermogen om enige economische activiteit uit te voeren. Verschillende kennisgevende partijen hebben ervoor gekozen een gerechtelijke procedure in te leiden om deze schendingen aan te vechten. De Commissie houdt nauwlettend toezicht op rechtszaken waarvan zij op de hoogte is gesteld en verleent op verzoek technische ondersteuning aan particulieren en ondernemingen uit de EU die nadelige gevolgen hebben ondervonden.

Doorgaans wordt een onderneming uit de EU geconfronteerd met een plotselinge en eenzijdige beëindiging van de zakelijke relatie door een of meer zakenpartners. Deze zakenpartners schenden naar verluidt hun contractuele verplichtingen ondanks het feit dat de kennisgevende partij niet rechtstreeks betrokken was bij sancties van de VS. De opgegeven, impliciete of vermoede redenen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het feit dat Cuba of Iran het land is waarin de moedermaatschappij of de uiteindelijke begunstigde van de betrokken onderneming uit de EU is gevestigd, of de bestemming van de goederen in kwestie, of het land van de begunstigde van de diensten of producten. Slechts bij uitzondering werd de Commissie door een EU-onderneming in kennis gesteld van nadelige gevolgen veroorzaakt door buitenlandse zakenpartners die rechtstreeks aan sancties van de VS zijn onderworpen.

Daarnaast meldden verscheidene banken die actief zijn in de EU en hun hoofdkantoor hebben in Iran of Cuba, dat zij van mening waren dat sommige van hun zakenpartners, waaronder telecommunicatieproviders en -fabrikanten, hun relaties onderbraken om gevolg te geven aan sancties van de VS (te ver doorgevoerde naleving).

Tot slot stelde één persoon de Commissie in kennis van de weigering van een postbedrijf om een pakket aan Cuba te bezorgen. Het postbedrijf heeft zijn klant uitdrukkelijk meegedeeld dat de levering niet mogelijk was vanwege het embargo van de VS tegen Cuba.

²² Banken en andere financiële dienstverleners vallen hier niet onder, omdat zij onder een aparte categorie vallen (zie punt 3.2).

3.4. Administratieve en gerechtelijke procedures in de Verenigde Staten

In totaal hebben 28 kennisgevende partijen de Commissie of de relevante nationale bevoegde instantie in kennis gesteld over geschillenbeslechting voor een gerechtelijke autoriteit van de VS of procedures voor een administratieve autoriteit in de VS. De meeste daarvan betreffen de toepassing van titel III van de Helms-Burton-wet, die betrekking heeft op de “handel” in door de Cubaanse regering onteigende eigendommen. Terwijl maatregelen op grond van titel III uitsluitend gevolgen voor EU-ondernemingen hebben, zijn de procedures krachtens titel IV gericht op particulieren. Er waren weinig zaken met betrekking tot Iran.

3.4.1. *Geschillen in verband met de toepassing van titel III van de Helms-Burton-wet (Cuba)*

Verscheidene particulieren en ondernemingen uit de EU meldden dat zij op grond van titel III van de Helms-Burton-wet een bericht van voornemen hebben ontvangen om een zaak aanhangig te maken bij rechtbanken in de VS. Deze berichten werden verzonden door particulieren of ondernemingen uit de VS die stelden dat EU-ondernemingen zich schuldig hadden gemaakt aan “handel” in onteigende eigendommen in Cuba. In het algemeen stellen zij de EU-onderneming ervan in kennis dat gerechtelijke stappen worden ondernomen, tenzij de ontvanger van het bericht onmiddellijk “stopt met de handel” in de eigendommen.

De Commissie werd ook in kennis gesteld van het inleiden van een formele gerechtelijke procedure voor rechtbanken in de VS. In dit opzicht hebben rechtbanken in de VS in twee gevallen aanvaard de procedure aan te houden terwijl de verweerder uit de EU de Commissie om toestemming verzoekt. De Commissie beoordeelt momenteel een aanvraag voor toestemming in een dergelijk geval.

3.4.2. *Administratieve procedures uit hoofde van titel IV van de Helms-Burton-wet (Cuba)*

Enkele particulieren meldden dat het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken hen in kennis had gesteld van het inleiden of het voornemen tot inleiden van een procedure uit hoofde van titel IV van de Helms-Burton-wet. Op grond van titel IV mag het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken de toegang tot het grondgebied van de VS weigeren aan buitenlandse natuurlijke personen en hun gezinsleden die volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken “handel” hebben gedreven in geconfisqueerde eigendommen in Cuba waarop onderdanen van de VS aanspraak maken.

De betrokken personen zijn managers of hooggeplaatste werknemers van ondernemingen die beschuldigd worden van “handel” in geconfisqueerde Amerikaanse eigendommen. De Commissie is ook op de hoogte van het feit dat bepaalde EU-burgers en hun gezinsleden om deze redenen de toegang tot de VS is ontzegd.

3.4.3. Kennisgevingen betreffende rechtszaken in de Verenigde Staten in verband met sancties van de Verenigde Staten tegen Iran

Enkele kennisgevingen hebben betrekking op rechtszaken in de VS tegen particulieren en ondernemingen uit de EU in verband met extraterritoriale sancties van de VS tegen Iran. In andere kennisgevingen werd melding gemaakt van verzoeken van de VS om in de EU woonachtige Iraanse onderdanen die beschuldigd zijn van inbreuken op Amerikaanse sancties, uit te leveren. Andere kennisgevingen houden verband met administratieve procedures op het gebied van het bankwezen.

3.5. Terughoudendheid om te investeren of zaken te doen in de landen waarop de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetten van toepassing zijn

Particulieren en ondernemingen uit de EU hebben de Commissie ook in kennis gesteld van hun terughoudendheid om te investeren in landen waarop de lijst van extraterritoriale wetgeving van toepassing is. Zij anticipeerden op mogelijke nadelige gevolgen en dit schrikte hen af om legitiem en rechtmatig zaken te doen in Cuba en Iran. Particulieren en ondernemingen uit de EU die de Commissie of hun nationale bevoegde instanties in kennis stelden, vroegen ook om geruststelling en ondersteuning alvorens een investeringsbesluit te nemen.

Hoewel de Commissie om deze redenen slechts een beperkt aantal kennisgevingen heeft ontvangen, is zij toch van oordeel dat veel meer personen en ondernemingen uit de EU mogelijk dezelfde bezorgdheid delen. De Commissie houdt nauwlettend toezicht op alle kennisgevingen en moedigt particulieren en ondernemingen aan om contact op te nemen met haar diensten²³ om haar in kennis te stellen van de negatieve gevolgen van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving.

4. JURIDISCHE INTERPRETATIE VAN DE BLOKKERINGSVERORDENING VOOR EU- EN NATIONALE RECHTBANKEN

De Commissie is op de hoogte van de volgende gerechtelijke procedures met betrekking tot de blokkeringsverordening op EU- en nationaal niveau.

4.1. Op EU-niveau

Verzoek om een prejudiciële beslissing (Bank Melli Iran / Telekom Deutschland GmbH, zaak C-124/20)

De bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangige zaak betreft een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese (VWEU) van het *Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg* (Duitsland). Het geding tussen de verzoekende partij, Bank Melli Iran, en

²³ De Commissie is bereikbaar via Eenheid E5, Spastraat 2, 1049 Brussel, België of op het volgende e-mailadres: RELEX-SANCTIONS@ec.europa.eu.

de verwerende partij, Telekom Deutschland GmbH, betreft de beëindiging van telecommunicatiediensten. De verzoekende partij is een naar Iraans recht opgerichte Iraanse bank met een filiaal in Hamburg, Duitsland. De verwerende partij is een in Bonn, Duitsland, gevestigde dochteronderneming van Deutsche Telekom AG, een van de grootste Duitse telecommunicatiebedrijven.

Beroep tot nietigverklaring van een besluit bij het Gerecht (IFIC Holding / Commissie, zaak T-8/21).

IFIC Holding, een in Duitsland gevestigd investeringsorgaan van Iran Foreign Investment Company (IFIC), heeft beroep ingesteld bij het Gerecht tegen de toestemming die de Europese Commissie op 28 april 2020 heeft verleend aan Clearstream Banking AG, uit hoofde van artikel 5, tweede alinea, van Verordening (EU) nr. 2271/96 van de Raad, onder meer op de volgende gronden: schending van het recht van de eiser om gehoord te worden en schending van de motiveringsplicht.

Verwacht wordt dat deze bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangige zaken het eenvoudiger zullen maken om sommige bepalingen van de blokkeringsverordening te interpreteren en uit te voeren en zullen zorgen voor meer juridische zekerheid en duidelijkheid over de verschillende procedures.

4.2. Op nationaal niveau

De Commissie is in kennis gesteld van tien rechtszaken in de EU-lidstaten waarin verwezen werd naar de blokkeringsverordening.

In Duitsland heeft een bank een internationaal logistiek bedrijf ervan in kennis gesteld dat de bank zijn diensten zou beëindigen, waarbij het risico van potentiële toepassing van extraterritoriale sancties van de VS als reden werd opgegeven²⁴. Volgens de algemene voorwaarden van de bank kon deze zijn diensten beëindigen indien hij daarvoor een geldige reden had. De rechtbank achtte de beëindiging rechtmatig aangezien de blokkeringsverordening ondernemingen uit de EU niet verplicht om handel te blijven drijven met Iraanse entiteiten indien dit tegen hun commerciële belangen indruist. De rechtbank stelde dat dit risico en het risico dat andere correspondentbanken hun samenwerking zouden beëindigen om te voorkomen dat zij zich zouden blootstellen aan extraterritoriale sancties, een gerechtvaardigde reden vormden om het contract te beëindigen.

Een andere zaak in Duitsland betrof de beëindiging van telecommunicatiediensten tussen een in de EU gevestigd filiaal van een Iraanse bank waarop sancties van de VS van toepassing zijn, en een groot telecommunicatiebedrijf²⁵. Aangezien de bank konantonen dat hij voor de diensten kon blijven betalen, en dat ook in het verleden altijd gedaan had, heeft de Duitse rechtbank in kort geding een voorziening getroffen waarbij het telecommunicatiebedrijf werd gelast zijn diensten te herstellen tot aan het verstrijken van

²⁴ Landgericht Hamburg 18e civiele kamer, vonnis van 15.10.2018, 318 O 330/18.

²⁵ Landgericht Hamburg 19e civiele kamer, vonnis van 28.11.2018, 319 O 265/18.

de contracten. De procedure is geschorst nadat een verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (zie hierboven, *Bank Melli Iran / Telekom Deutschland GmbH*, zaak C-124/20).

In Nederland had een zaak betrekking op een distributieovereenkomst tussen Exact B.V. en de in Curaçao gevestigde PAM International N.V. (“PAM”)²⁶. PAM leverde van Exact B.V. afkomstige software aan bedrijven in Cuba. Exact B.V. beëindigde deze overeenkomst na de overname ervan door een in de VS gevestigde investeringsmaatschappij. De rechtbank gelastte Exact B.V. om zijn diensten te blijven verrichten en merkte voorts op dat Exact B.V. mogelijk de blokkeringsverordening had geschonden door de overeenkomst te beëindigen.

De Commissie is op de hoogte gebracht van twee zaken in Italië. In de eerste zaak stelde een bank zijn cliënt, een door vennoten in Iran gecontroleerde onderneming, ervan in kennis dat de bank zijn bankdiensten zou beëindigen. De onderneming spande een kort geding aan om de bank te laten gelasten de dienstverlening voort te zetten. Een Italiaanse rechtbank bepaalde dat beëindiging van deze diensten een schending van de blokkeringsverordening zou zijn en vaardigde een voorlopig bevel uit tegen de bank om de beëindiging van de dienstverlening te voorkomen²⁷.

In de andere zaak had een Italiaans bedrijf een leveringscontract gesloten met een Iraans bedrijf waarop op een later moment Amerikaanse sancties van toepassing waren. De betaling door het Iraanse bedrijf werd bevroren door de bank van het Italiaanse bedrijf. De rechtbank gelastte de vrijgave van de tegoeden, aangezien de plaatsing door de VS van het Iraanse bedrijf op de SDN-lijst van het OFAC krachtens de blokkeringsverordening geen gevolgen had in de EU en er in de EU geen sancties van toepassing waren op het bedrijf²⁸.

De Commissie is in kennis gesteld van meerdere procedures tegen dezelfde onderneming in Frankrijk. Na het sluiten van een contract voor de levering van goederen aan Iran kon de onderneming geen betaling ontvangen. Dit was een langdurige kwestie aangezien de bankrekeningen van de onderneming jarenlang regelmatig werden geblokkeerd. De bank weigerde deze tegoeden over te maken en beriep zich op verschillende redenen, waaronder de naleving van de Amerikaanse sancties. Volgens de laatste update over de gerechtelijke procedures die de Commissie heeft ontvangen, oordeelde de rechter in eerste aanleg dat de bank de rekening van de onderneming niet had mogen sluiten en de bankdiensten niet zonder opzegtermijn had mogen beëindigen. De rechtbank was echter ook van oordeel dat beëindiging van de bankdiensten rechtmatig was op grond van het feit dat de bank met economische en strategische beperkingen werd geconfronteerd, waaronder de mogelijke oplegging van sancties door de VS.

²⁶ PAM International N.V., Curaçao v Exact Software Nederland B.V., arrest van 25.6.2019, zaak C-09-573240-KG ZA 19-430.

²⁷ Zie Italiaanse vonnissen inzake de blokkeringsverordening (*EU Sanctions*, 2 oktober 2019), www.europeansanctions.com/2019/10/italian-judgments-on-the-eu-blocking-regulation

²⁸ Zie voetnoot 27.

5. CONCLUSIE

Volgens de EU is de extraterritoriale toepassing door derde landen van maatregelen tegen EU-actoren in strijd met het internationale recht. Deze maatregelen vormen een bedreiging voor de integriteit van de eengemaakte markt en de financiële stelsels van de EU, tasten de doeltreffendheid van het EU-buitenlandbeleid aan en zetten legitieme handel en investeringen onder druk – in strijd met basisbeginselen van internationaal recht.

Met de informatie die via de kennisgevingsprocedure overeenkomstig artikel 2 van de blokkeringsverordening wordt verzameld, blijft de Commissie voortdurend op de hoogte van diverse beleidsmatige, juridische, economische en financiële ontwikkelingen die gevolgen hebben voor particulieren en ondernemingen in de EU en voor de Unie als geheel. De Commissie zal toezicht blijven houden op de gevolgen van de in de lijst opgenomen extraterritoriale wetgeving en het Europees Parlement en de Raad ook in de toekomst op de hoogte houden, overeenkomstig artikel 7, punt a, van de blokkeringsverordening.

De wildgroei van dergelijke sancties vergt een diepgaander debat over mogelijke extra maatregelen die voor meer afschrikking moeten zorgen en die deze sancties, zo nodig, kunnen tegengaan. Dit verslag zal bijdragen aan de discussie over de uitvoering van de mededeling van de Commissie van 19 januari 2021 getiteld “Het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren”²⁹. De Commissie is gestart met een brede reflectie over beleidsopties om de instrumenten te moderniseren waarover de EU beschikt om de effecten tegen te gaan van de onrechtmatige extraterritoriale toepassing van eenzijdige sancties van derde landen op particulieren en entiteiten uit de EU.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0032&qid=1611728656387>