

Rapport van de nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving

Inhoud

1	Opdracht en samenvatting bevindingen.....	3
1.1	Opdracht.....	3
1.2	Methodiek.....	3
1.3	Bevindingen.....	4
1.4	Aanbevelingen.....	5
	Rijksbrede coördinatie en communicatie.....	5
	Onderzoeksplicht, meldplicht, toezicht.....	6
	Aanpassingen wet- en regelgeving.....	6
	Gegevensuitwisseling (datateam).....	6
	EU en internationaal.....	6
2	Ondernomen korte termijnacties.....	7
2.1	Gegevensuitwisseling (datateam).....	7
2.2	Gesprekken met toezichthouders en marktpartijen.....	7
2.3	Ministeriële regelingen.....	8
2.4	Rijksbrede coördinatie en communicatie.....	9
2.5	EU en internationaal.....	9
3	Lange-termijnagenda.....	11
3.1	Gegevensuitwisseling (datateam).....	11
3.2	Onderzoeksplicht, meldplicht, toezicht.....	11
3.3	Aanpassingen wet- en regelgeving.....	14
3.4	Rijksbrede coördinatie en communicatie; contactpunt.....	15
3.5	EU en internationaal.....	16
4	Slotwoord.....	18
5	Bijlage: overzicht gevoerde gesprekken.....	19

1 Opdracht en samenvatting bevindingen

1.1 Opdracht

De uitvoering van het sanctiebeleid is essentieel om de Russische elite hard te raken in reactie op de doorgaande Russische agressie in Oekraïne. Om die reden heeft het kabinet al het mogelijke gedaan om te verifiëren dat er niets is gemist. Vanwege de grote hoeveelheid betrokken instanties bij de uitvoering van het sanctiebeleid moest er een slag gemaakt worden om de operationele samenwerking te verbeteren. Om dit te bewerkstelligen werd ik als tijdelijk nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving aangesteld.

Mijn opdracht was gericht op de naleving en handhaving van het uitgebreide, en zich nog steeds uitbreidende, sanctiepakket naar aanleiding van de Russische agressie tegen Oekraïne. Dit pakket is veel omvangrijker en raakt veel meer sectoren van de economie dan eerdere sancties. Daarmee zijn vanzelf ook meer ministeries en instellingen betrokken dan voorheen. Er is een reële mogelijkheid dat dit sanctiepakket en eventuele uitbreiding(en) ervan langere tijd van kracht zullen blijven. Ook is het niet uitgesloten dat in de toekomst sancties worden ingesteld tegen andere landen. De opdracht was dus weliswaar gericht op de naleving van de sancties tegen Rusland, maar kan daarnaast resultaten opleveren die ook voor de langere termijn en een breder bereik nuttig kunnen zijn. Concreet luidde de opdracht als volgt:

- Oplossen van knelpunten in de naleving en handhaving van sancties. Verbetering van monitoring, toezicht (inclusief meldplicht) en handhaving op terreinen waar dit nog niet is geregeld. Aanpassen sanctieregelingen om bevoegdheden beter toe te wijzen;
- Monitoring van en communicatie over voortgang van de naleving en handhaving van sancties op basis van de resultaten van ministeries en instellingen. Stimuleren van additionele maatregelen waar dit nog niet het geval is;
- Zorgdragen voor betere coördinatie en informatie-uitwisseling tussen ministeries en betrokken instellingen;
- Bevorderen van actieve opsporing en handhaving van de sancties, m.n. gericht op de belangrijkste Russische (rechts)personen die op de sanctielijsten staan;
- Voorzitten van de rijksbrede stuurgroep over sanctienaleving en handhaving;
- Leiden van de taskforce voor actieve opsporing en handhaving van sancties waaraan relevante uitvoeringsinstanties deelnemen, waaronder OM en FIOD, aangevuld met mogelijk andere instellingen zoals DNB, AFM Kadaster en KvK;
- Deelname aan relevante internationale overleggen op het gebied van sanctienaleving en handhaving (in EU-verband of de zgn. Transatlantic Taskforce).

1.2 Methodiek

Samengevat heb ik het werk ingericht volgens twee werkstromen: verbeterpunten op korte termijn en een verbeteragenda voor de langere termijn. Dit rapport beschrijft de activiteiten langs diezelfde twee werkstromen. Op de korte termijn heb ik gesprekken gevoerd met bij sanctienaleving betrokken instanties en marktpartijen om inzicht te krijgen in sanctienaleving, knelpunten en verbeterpunten (zie de bijlage voor een overzicht van de gevoerde gesprekken). Ook heb ik een aantal betrokken instanties bijeengebracht in een datateam om te bezien of meer gegevensuitwisseling zou leiden tot meer bevrozingen. De coördinatie tussen alle betrokken ministeries en instanties is gestroomlijnd door middel van een rijksbrede stuurgroep op hoog-ambtelijk niveau en een rijksbrede taakgroep op werkniveau. Een aantal ministeriële regelingen is aangepast om gegevensuitwisseling mogelijk te maken en bevoegde autoriteiten aan te wijzen waar dat nog niet was gebeurd. Tot slot heb ik een beperkt aantal overleggen gevoerd met Europese en internationale partners.

1.3 Bevindingen

Uit de acties op de korte termijn zijn verschillende bevindingen voortgekomen. Om te beginnen laat, zoals ook uiteengezet in de Kamerbrief van 21 april 2022, de voortgang bij de naleving van de sancties zich goed verklaren door de structuur van de Nederlandse economie.¹ Kort gezegd is er in de financiële sector voor een fors bedrag aan tegoeden bevroren en transacties tegengehouden; worden aanzienlijke aantallen in- en uitgaande containers geïnspecteerd en waar nodig stopgezet voor nader onderzoek; is een aantal jachten waarvan een groot deel in aanbouw onder verscherpt toezicht gesteld en is een tweetal vaartuigen bevroren; staat een klein aantal vliegtuigen aan de grond, en blijkt de Nederlandse vastgoedmarkt nauwelijks interessant voor Russische gesanctioneerden. Verder is er een aanzienlijk aantal Russische holdingmaatschappijen in Nederland geregistreerd waarvan echter de activa zich grotendeels of geheel in het buitenland bevinden en daarnaast zijn er Russische werkmaatschappijen actief. Het blijkt vaak lastig de *ultimate beneficial owner* (UBO) te achterhalen, zeker bij complexe, grensoverschrijdende eigendomsconstructies. Ook vanwege de internationale component zijn deze constructies zeer lastig te ontwarren voor nationale actoren belast met naleving, toezicht en handhaving van sancties. Het UBO-register is behulpzaam, maar nog niet compleet. Deze problematiek doet zich voor bij de naleving van sancties, maar speelt ook breder.²

Daarnaast laat het op het oog versnipperde toezicht op de sanctienaleving zich goed verklaren door de sanctieregelgeving binnen Nederland. De Sanctiewet 1977 geeft aan de Minister van Buitenlandse Zaken de bevoegdheid om voor de naleving van de EU-sanctieverordeningen nationale regels te stellen bij ministeriële regeling: zogeheten sanctieregelingen. Voor het stellen van regels bij ministeriële regeling is door de wetgever destijds bewust gekozen omdat zo een sanctieregeling snel tot stand komt en ook snel kan worden gewijzigd of ingetrokken. De sanctieregeling is noodzakelijk om snel in te kunnen spelen op het wisselende karakter van de EU-sanctieverordeningen, zoals op dit moment ook gebeurt voor de opeenvolgende sanctiepakketten. De bevoegdheden in een sanctieregeling zijn toegespitst op de sanctiemaatregelen in de verordeningen én de actuele crisissituatie in een bepaald land: de situatie in Oekraïne is bijvoorbeeld een andere dan in Zuid-Soedan.

Het opstellen van sanctieregelingen en het aanwijzen van toezichthouders gebeurt altijd in overeenstemming met de minister die het mede aangaat.³ In een sanctieregeling wordt een minister als de bevoegde autoriteit voor de uitvoering van EU-sanctieverordeningen aangewezen. Die ministers zijn bijvoorbeeld de Minister voor BHOS voor exportcontrole op strategische goederen, de Minister van Financiën voor de financiële instellingen en de Minister van I&W voor de luchtvaart en scheepvaart. Het toezicht op de sanctienaleving is dus binnen Nederland getrapd georganiseerd, hetgeen direct verband houdt met de verdeling van bevoegdheden over verschillende ministers en de ministeriële verantwoordelijkheid voor hun beleidsterrein. De onder de verschillende ministers ressorterende toezichthouders, zoals de Douane voor de Minister van Financiën, zijn direct aan de slag gegaan met het toezicht op de naleving van de EU-sanctieverordeningen. Zij rapporteren daarover aan hun eigen minister en niet aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

Voor bevrozingen moeten veel verschillende instanties de sanctielijst vergelijken met hun eigen gegevens. Om te verifiëren dat er op basis van de beschikbare informatie niets is gemist bij de bevrozingen is een datateam bijeengebracht. Dit datateam heeft informatie uit verschillende registers naast elkaar gehouden. Gezien de stringente privacywetgeving in Nederland is het moeilijk om zonder juridische basis en zonder afgebakend doel gegevens uit te wisselen. Om dit ten behoeve van de uitvoering van de sanctieverordeningen mogelijk te maken, zijn specifieke bepalingen opgenomen in de

¹ [Kamerbrief stand van zaken sanctienaleving en implementatie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

² Zie [kamerbrief-over-stand-van-zaken-invoering-van-het-register-met-gegevens-van-uiteindelijk-belanghebbend \(2\).pdf](#) van 14 april 2022 en rapport Commissie Doorstroomvennootschappen van oktober 2021, bijlage Kamerstukken 25 087 nr. 286.

³ Zie artikel 1, onder c, in combinatie met artikel 2, tweede lid, en artikel 10, eerste lid, van de Sanctiewet 1977.

sanctieregelingen. Desalniettemin blijft het een voor verschillende instanties een uitdaging om gegevens uit te wisselen, reden om hier ook als onderdeel van de lange-termijnagenda aandacht aan te besteden.

In het rapport wordt stilgestaan bij tegoedenbevriezingen als gevolg van de ingestelde sancties. Deze vormen gezien de nauwe verwevenheid van de Russische en Europese economie een grotere uitdaging dan bij eerder ingestelde sancties, aangezien het (vermoeden van) vermogen van gesanctioneerde personen of entiteiten in Europa groter is dan bij eerdere sancties. Tegelijkertijd strekken de ingestelde sancties tegen Rusland veel verder dan enkel tegoedenbevriezingen. Deze overige sancties zijn vaak beperkt tot een specifieke sector van de economie en kennen hun eigen implementatievraagstukken.

Naast de korte termijnacties heb ik met mijn team een lange-termijnagenda opgesteld en besproken met de betrokken ministeries en instanties. De onderdelen van deze agenda, gegevensuitwisseling, verbetering toezicht en meldplicht, rijksbrede coördinatie en communicatie, wet- en regelgeving en Europese en internationale aspecten, worden hieronder nader toegelicht. De lange-termijnagenda zal ook na mijn vertrek als nationaal coördinator de nodige aandacht vergen. Daarom bevat het rapport een aanbeveling voor de interdepartementale verankering van de coördinatie van de naleving en handhaving van sancties.

1.4 Aanbevelingen

Op basis van deze bevindingen en de lange-termijnagenda die hieronder wordt uitgewerkt, bevat dit rapport de volgende aanbevelingen. Uitgangspunt bij deze aanbevelingen en de verdere uitwerking van dit rapport is dat in de uitvoering ervan altijd naar doelmatigheid en doeltreffendheid gekeken moet worden. Zo zal de administratieve last voor kleine ondernemers niet onnodig groot gemaakt moeten worden en moet scherp worden gekeken naar de kosten van de inzet van eventuele extra capaciteit en wat die oplevert.

Rijksbrede coördinatie en communicatie

1. Bestendig de coördinatierol bij de naleving van de sancties bij het ministerie van BZ door een projectdirecteur of -DG te werven en die te laten ondersteunen door een team van 4 à 5 FTE. Zorg voor nauwe aansluiting van dit team bij de eerder aangekondigde sanctie-eenheid bij BZ die zich richt op de ontwikkeling van nieuwe sancties en effectiever EU-sanctiebeleid.
2. Blijf intensief samenwerken met alle betrokken partijen en met inachtneming van ieders verantwoordelijkheden, met aandacht voor voldoende capaciteit bij uitvoering, toezicht en handhaving.
3. Versterk de loket- en vraagbaakfunctie van RVO voor ondernemers en hun belangenorganisaties en zorg daarnaast dat RVO als verzamelpunt dient voor vragen vanuit ondernemers en belangenorganisaties die aan Brussel moeten worden gesteld.
4. Zorg dat het sanctiestelsel wordt versterkt en de wet- en regelgeving daar gelijke tred mee houdt, maar wel na een zorgvuldig proces. Ik beveel aan dat het kabinet hierover voor het einde van het jaar een hoofdlijnenbrief naar de Tweede Kamer stuurt.

Onderzoeksplicht, meldplicht, toezicht

5. Creëer een meldplicht voor notariaat, advocatuur en accountancy en zorg voor passend toezicht.
6. Monitor de implementatie van het (Europese) UBO-register voor de onderzoeksplicht onder de sanctieregels de komende tijd nauwlettend.

7. Creëer een meldpunt voor bevrozing van aandelenbelangen en aandeelhoudersrechten in rechtspersonen in handen van gesanctioneerden.

Aanpassingen wet- en regelgeving

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

Gegevensuitwisseling (datateam)

13. Bouw verder aan de uitwisseling van gegevens tussen de overheidsorganisaties betrokken bij het datateam. Sneller, efficiënter en makkelijker uitwisselen van gegevens is nodig om mogelijke verbondenheden inzichtelijker te maken.

EU en internationaal

14. Dring in Brussel aan op duidelijke kaders voor de onderzoeksverplichting naar eigenaarschap en zeggenschap onder de sanctieverordening.
15. Bespreek met de Europese Commissie of een meldpunt verhuur aan gesanctioneerden toegevoegde waarde heeft en creëer in dat geval een meldpunt.
16. Agendeer in Brussel ook de behoefte aan een eensluidende Europese interpretatie van de gronden om ontheffing te verlenen.
17. Bepleit in Brussel bestending van het centrale contactpunt Ruslandsancties.
18. Doe voorstellen in de EU voor verbetering van het proces rondom de publicatie van sancties, o.a. voor wat betreft de timing en de vorm van aanleveren van namen.
- 19.

2 Ondernomen korte termijnacties

2.1 Gegevensuitwisseling (datateam)

Na mijn aantreden ben ik begonnen met na te gaan of bij de verschillende instanties op basis van de EU-sanctielijst mogelijk zaken waren gemist. Daarvoor zijn geen aanwijzingen gevonden. Zoekacties in de eigen databestanden en één op één uitwisseling van gegevens tussen bepaalde instanties hadden de ‘hits’ gegenereerd die mogelijk anderszins gegenereerd hadden kunnen worden. Ik stel vast dat sprake was van een tijdelijk rapportageprobleem: het kostte aanvankelijk (te) veel tijd om te rapporteren over het geheel aan getroffen acties bij de verschillende instanties ten behoeve van de bevrozing onder de sanctieverordening. Er is geen aanwijzing om te veronderstellen dat er zaken gemist zijn in de bevrozingen. Kanttekening die hierbij gemaakt moet worden betreft complexe, internationale eigendomsstructuren waardoor eigenaarschap of zeggenschap soms moeilijk te achterhalen is. Om daar meer zicht op te krijgen, bleek het allereerst nodig om nadere samenwerking gericht op gegevensuitwisseling tussen verschillende betrokken instanties op te zetten. Daartoe is een *datateam sancties* gevormd waarin meer dan 20 overheidsorganisaties participeren.

Het is mogelijk dat er een anticiperend effect kan hebben gespeeld vlak voordat de EU-sanctielijst bekend werd gemaakt en vlak daarna. Verschillende partijen wezen op het risico dat actoren die vreesden om op de sanctielijst te komen mogelijk last-minute actie hebben ondernomen om te voorkomen dat hun vermogen bevroren zou worden. Ook is er een korte periode tussen publicatie van een sanctielijst en het daadwerkelijk invoeren van bevrozingen in de bestanden van financiële instellingen en andere dienstverleners. Niet uit te sluiten is dat in die periode transacties konden plaatsvinden. Dit vraagstuk is overigens niet uniek voor Nederland.

Binnen het datateam is in kleiner verband gestart met de opzet van een nationale keten. Tot nu toe zijn hierbij aangesloten het Anti Money Laundering Centre (AMLC) van de FIOD, de Belastingdienst, het Bureau Toetsing Investerings (BTI, onderdeel van het ministerie van EZK), de Douane, de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU), het Kadaster, de Kamer van Koophandel (KvK), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Justis/TRACK. De keten moet verbeterde coördinatie en structurele en regelmatige gegevensverstrekking tussen betrokken organisaties mogelijk gaan maken, evenals een geïntegreerde onderzoeksmethodologie. Opgemerkt wordt hierbij dat hieruit voortvloeiende zoekacties naar met gesanctioneerden ‘verbonden (rechts)personen’ veelal handmatig zoekwerk vergen. Dit vraagt veel tijd en capaciteit zonder de garantie dat het ook daadwerkelijk resultaten oplevert.

Met als doel meer mogelijke relaties met gesanctioneerden bloot te leggen, wordt binnen de keten een centrale informatielaag opgezet. Hierbinnen wisselen ketenpartners signalen en waar mogelijk gegevens uit over gesanctioneerden en (mogelijk) daaraan verbonden natuurlijke personen en rechtspersonen. Deze input wordt vervolgens in de eigen databestanden van de betrokken partners gebruikt voor nader onderzoek. Resultaten worden teruggekoppeld naar de informatielaag. Voor het doorgronden van eigendomsstructuren is het tevens nodig om vanuit de informatielaag brede aansluiting te zoeken met internationale instanties of datateams. Belangrijke randvoorwaarde voor de op te zetten informatielaag is dat uitwisseling van gegevens plaatsvindt in een veilige omgeving, binnen juridische kaders passend bij de wettelijke mogelijkheden van de desbetreffende partner(s).

2.2 Gesprekken met toezichthouders en marktpartijen

Gedurende mijn tijdelijke aanstelling heb ik een breed scala aan stakeholders op het gebied van sanctienaleving gesproken zoals ministeries, uitvoeringsorganen en toezichthouders, maar ook beroepsgroepen en marktpartijen zoals bankiers, makelaars,

notarissen, advocaten, trustkantoren en accountants. Het doel van deze gesprekken was inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken op het gebied van sanctienaleving en knelpunten en verbeterpunten op korte en langere termijn te identificeren. Uit de gesprekken kwam naar voren dat:

- uitvoeringsdiensten, toezichthouders, handhavingsdiensten en marktpartijen stellen dat er na het vrijgeven van de sanctielijst verwerking heeft plaatsgevonden in hun signaleringssystemen en er geen reden is om aan te nemen dat op een later tijdstip grootschalig tegoeden zouden zijn onttrokken;
- gegevensuitwisseling tussen instanties die betrokken zijn bij implementatie van en toezicht op sancties de effectiviteit kan verhogen;
- de omvang van de bevroren tegoeden en bezittingen op basis van de gesprekken en de aard van de Nederlandse economie als aannemelijk kan worden gezien. Zo is Nederland weliswaar een gewilde internationale handelslocatie, maar geen vastgoedmarkt waar een belegger ongezien voor bijvoorbeeld een miljard euro aan activa kan aan- of verkopen;
- er grenzen zijn aan de mate waarin Nederland en Nederlandse partijen effectief uitvoering kunnen geven aan het EU-sanctiebeleid, doordat veel fysieke activa van juridisch in Nederland gevestigde bedrijven zich buiten Nederland bevinden;
- er op termijn aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn voor effectief toezicht op de uitvoering van (toekomstig) sanctiebeleid. Iedereen in Nederland is gehouden aan de sancties, maar het toezicht daarop is nog niet voor alle sectoren geregeld in wet- en regelgeving. Voor de financiële sector zijn DNB en AFM aangewezen op grond van de Sanctiewet. Daar komen meldingen van bevroren tegoeden binnen en wordt toezicht gehouden op de bedrijfsvoering van financiële instellingen. Voor andere sectoren is dergelijk toezicht niet geregeld voor naleving van de Sanctiewet.

2.3 Ministeriële regelingen

Vanwege de omvangrijke EU-sanctieverordeningen die zijn ingesteld sinds de invasie van Rusland in de Oekraïne begon⁴, zijn de sanctieregelingen de afgelopen weken uitgebreid met verdergaande nationale regels. Dat is gedaan om tegemoet te komen aan de uitvoeringsinstanties die zich met vragen en verzoeken hebben gewend tot de Minister van BZ en andere ministers. Een voorbeeld van zo een bepaling is artikel 2a van de Sanctieregeling territoriale integriteit Oekraïne 2014 voor de verstrekking van gegevens tussen de bewaarder van het Kadaster en de Kamer van Koophandel. In andere bepalingen is dit voor meer partijen geregeld.

Aangezien deze regels in de sanctieregelingen verdergaande bevoegdheden regelen dan tot nu gebruikelijk was, is de afgelopen weken gewerkt langs twee lijnen. Enerzijds heeft Nederland bij de Europese Commissie tekstvoorstellen ingediend tot aanpassing van de EU-sanctieverordeningen. Als deze voorstellen worden overgenomen, bieden zij een sterkere grondslag voor de verdergaande bevoegdheden in de Nederlandse sanctieregelingen. Anderzijds is begonnen met het inventariseren van taken en bevoegdheden die met het oog op de toekomst op het niveau van een formele wet of algemene maatregel van bestuur zouden moeten worden geregeld. Op dit laatste wordt in paragraaf 3.3 ingegaan.

2.4 Rijksbrede coördinatie en communicatie

⁴ Verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus en de betrokkenheid van Belarus bij de Russische agressie tegen Oekraïne (PbEU, L 134), 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 78) en Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PbEU, L 229). Bij nieuwe 'sanctiepakketten' worden in deze (bestaande) verordeningen wijzigingen aangebracht en dus geen nieuwe verordeningen vastgesteld.

De afgelopen periode heb ik een rijksbrede stuurgroep voorgezeten met deelnemers op hoog-ambtelijk niveau die de naleving van sancties en het toezicht daarop stroomlijnt. Tevens heb ik met mijn team de taakgroep aangestuurd waarin alle betrokken ministeries en instanties op werkniveau een persoon hebben vrijgemaakt om knelpunten te identificeren, deze zo snel mogelijk weg te nemen en mogelijke verbeteringen op gebied van organisatie en regelgeving op de middellange termijn aan te wijzen en uit te werken. In de rijksbrede stuurgroep en de taakgroep zijn naast de ministeries ook bij de sanctienaleving betrokken instanties vertegenwoordigd zoals Douane, Belastingdienst, AFM, DNB, RVO, Kamer van Koophandel, Kadaster, ILT, OM en FIOD.

Het goed uitleggen van de sancties aan burgers, bedrijfsleven en betrokkenen blijft een belangrijke inspanning van de Rijksoverheid. Hierbij is het doel om hen te informeren over de consequenties en indien nodig voor te lichten welke maatregelen men moet treffen wanneer men direct met de sancties in aanraking komt.

De communicatie-inzet concentreert zich op het bieden van actuele informatie via twee loketten. In februari is het ondernemersloket bij RVO⁵ aangepast om vragen van ondernemers te adequaat te beantwoorden, maar ook om te zorgen voor ‘warme’ doorverwijzing naar de verschillende betrokken (uitvoerings)organisaties en het aanbieden van informatiebijeenkomsten/webinars. Op deze wijze zijn al meer dan 1200 vragen beantwoord en hebben al meer dan 300 ondernemers zich laten informeren tijdens de webinars. De meeste vragen die het ondernemersloket binnenkrijgt, zijn zeer specifiek en gaan slechts een bepaalde sector of zelfs bedrijf aan. Om deze vragen te beantwoorden werkt RVO intensief samen met KVK, Douane, brancheverenigingen en ministeries.

Ten slotte is bestaande informatie vanuit de verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties op Rijksoverheid.nl gebundeld, waardoor er één ingang is voor de burger met informatie over de sancties en de consequenties daarvan.⁶

2.5 EU en internationaal

De Europese Commissie speelt een grote rol bij het ontwerp van sectorale sancties. Deze neemt de Raad uiteindelijk aan. Bij de totstandkoming van de sectorale sancties tegen Rusland heeft Nederland constant aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid. Zo zijn er intensieve consultaties geweest ten aanzien van de exportbeperkingen om deze zo duidelijk en daarmee uitvoerbaar mogelijk op te stellen. Voor het controleren van de grote aantallen containers die de Rotterdamse Haven dagelijks verwerkt zijn bijvoorbeeld heldere regels essentieel om snel te kunnen beoordelen of bepaalde vracht onder de sancties valt of niet. Nederland vraagt hierbij ook aandacht voor geharmoniseerde implementatie zodat een gelijk speelveld ontstaat voor bedrijven in de EU.

Bij individuele sancties gericht tegen personen en rechtspersonen, waar de tegoedenbevriezing een onderdeel van is, is de rol van de Commissie juist klein. Daar ligt het primaat voor totstandkoming bij de lidstaten en de Hoge Vertegenwoordiger, die voorstellen kunnen doen die de Raad uiteindelijk aanneemt.

Implementatie en handhaving van sancties zijn primair nationale verantwoordelijkheden. In de Raad worden horizontale beleidsdiscussies gevoerd over de inzet en implementatie van sancties in de werkgroep RELEX/Sancties, die op hoofdstedenniveau een aantal malen per jaar bijeenkomt. De Commissie bekleedt daarnaast een coördinerende rol ten behoeve van een gelijke toepassing van Europese regels en ter bevordering van een gelijk speelveld. Recentelijk heeft de Commissie een expertgroep opgezet om implementatievraagstukken te bespreken. Vanuit Nederland nemen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken daaraan deel.

Na de inval in Oekraïne is door de Commissie eveneens een ‘*seize and freeze taskforce*’ opgezet waarin wordt verkend in hoeverre de bevrozing van tegoeden onder nationale sanctieregelgeving kan leiden tot strafrechtelijk beslag en confiscatie. Gezien deze

⁵ [Informatie over sancties Rusland \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/informatie-over-sancties-rusland)

⁶ [Sancties tegen Rusland en Belarus \(Wit-Rusland\) | Oorlog in Oekraïne | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sancties-oorlog-oekraïne)

invalshoek neemt vanuit Nederland hier ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan deel, naast Financiën en Buitenlandse Zaken.

Gezien de brede waaier aan sectoren die geraakt worden door de ongekende omvang van de sancties tegen Rusland spelen er veel implementatievraagstukken. De mogelijkheid tot het voorleggen van specifieke vraagstukken bestond al, maar is met een speciaal contactpunt bij de Commissie gecentraliseerd. Het contact met de Commissie over deze kwesties is intensief en gevarieerd. Dit heeft concreet geresulteerd in verschillende *guidance*-documenten ten aanzien van concrete vragen.

Daarnaast brengt Nederland regelmatig technische voorstellen in om de sanctieverordeningen aan te passen. Soms zijn deze ingegeven door implementatievraagstukken, zoals de mogelijkheid van gegevensuitwisseling door uitvoeringsinstanties of het doorbreken van de geheimhoudingsplicht van bepaalde beroepsgroepen bij het doen van sanctiemeldingen. In andere gevallen zijn deze politiek van aard, bijvoorbeeld het pleiten voor een verlaging van de eigendomsdrempel van gesanctioneerde rechtspersonen van 50% naar 25%, waarmee het toepassingsbereik van de EU-sancties significant zou worden uitgebreid.

Ook is gekeken naar een aantal omringende landen om te zien hoe zij zich hebben georganiseerd. In Duitsland is de implementatie van sancties complex vanwege de federale structuur. De Bondsregering heeft per 16 maart jl. een high level Taskforce ter implementatie van EU-sancties ingericht. De Duitse ministeries van Financiën en EZK hebben gezamenlijk de leiding. In Frankrijk heeft het ministerie van Economische Zaken en Financiën (specifiek de Trésor, dus de Franse Generale Thesaurie) de leiding. Dit stuurt een begin maart opgerichte Task Force aan die bestaat uit de Trésor, DGFIP en Tracfin, vergelijkbaar met Frans Financiën, de Generale Thesaurie, de Franse FIOD en Douane. Deze Task Force stemt af met Frans Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Justitie. In Italië bestaat een 'Comité' van financiële veiligheid' dat valt onder het Italiaanse Ministerie van EZK en bestaat uit leden van 15 overheidsorganen. In België ziet de Thesaurie toe op de naleving en de administratieve afhandeling van de financiële sancties. Ook brengt zij Russische onroerende goederen in kaart.

Ten slotte staat Nederland in nauw contact met partners buiten de EU zoals de VS, het VK en Oekraïne zelf over de implementatie van de sancties. De Europese Commissie heeft daarnaast op het gebied van exportcontrole contact met partners als Japan en Zuid-Korea. Daarbij worden signalen van mogelijke overtreding uitgewisseld en de potentiële aanwezigheid van eigendom van geliste (rechts)personen en knelpunten en dilemma's in nationale naleving, toezicht en handhaving van sancties besproken.

3 Lange-termijnagenda

Het ongeëvenaarde pakket sancties dat is ingesteld tegen Rusland heeft een aantal zaken blootgelegd die verbetering behoeven. Naast de korte termijnacties om de sancties goed te kunnen naleven en daarop gepast toezicht te houden, beveel ik het volgende aan voor de langere termijn. Deze aanbevelingen zijn in eerste instantie ingegeven door de ervaring met de Ruslandsancties, maar gelden voor de naleving van sancties en het toezicht daarop in het algemeen.

3.1 Gegevensuitwisseling (datateam)

Om doeltreffend gegevens te kunnen uitwisselen tussen diverse organisaties ten behoeve van sanctienaleving en het toezicht daarop wordt de samenwerking binnen het datateam voortgezet. Allereerst is het nodig dat het datateam de gewenste informatielaag zoals geschetst in § 2.1 realiseert. Zo moeten de details voor gegevensuitwisseling nader worden uitgewerkt, zodat kan worden vastgesteld wat precies wordt uitgewisseld. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen gegevens over huidige gesanctioneerden en mogelijk toekomstige gesanctioneerden. Ook moet voor iedere partner duidelijk zijn wat diens rol is in de informatie-uitwisseling (verstrekker, ontvanger, verwerker) en wat voor die rol de juridische grondslag voor uitwisseling van gegevens is.

Mijn aanbeveling is te zorgen voor een sterkere grondslag voor de gegevensuitwisseling tussen instanties die betrokken zijn bij de sanctienaleving. Daartoe heeft Nederland de Europese Commissie verzocht in de desbetreffende verordeningen de grondslag te versterken voor de bevoegdheid om relevante persoonsgegevens en andere gegevens te verzamelen, te verwerken en te verstrekken aan andere bevoegde, toezichthoudende en handhavende autoriteiten alsmede aan beheerders van registers van de lidstaten en aan de Europese Commissie. Tevens wordt de aanpassing van nationale wet- en regelgeving nader bekeken (zie hierna onder § 3.3). Voor de uitwisseling en verwerking van gegevens via de informatielaag moet onderzocht worden welke convenanten met aanvullende waarborgen en afspraken nodig zijn. Om complexe eigendomsstructuren te kunnen doorgronden wordt bij voorkeur aansluiting gezocht bij internationale instanties en datateams.

Tot op heden maken de partijen betrokken bij de toepassing van de sanctieverordening zelfstandig de vertaling. Het is aan te bevelen te pleiten voor één centrale (technische) vertaling van de EU-sanctielijst naar een databestand dat voor alle Nederlandse instanties bruikbaar is. De coördinator beveelt aan om dit bestand direct bij aannahme van nieuwe sancties door de Europese Commissie te laten publiceren. Ook is een vaste liaison op dataterrein met Brussel nodig die de wensen en opmerkingen vanuit Nederland inventariseert en werkt aan het afgeven en distribueren van een voorwaarschuwing bij nieuwe sanctielijsten. Deze rol kan worden belegd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voor de langere termijn is het doel de ketenaanpak uit te breiden en verder te versterken. Onderzocht moet worden wat nodig is om de informatielaag ook open te stellen voor signalen afkomstig van (private) partijen die niet direct in de ketenaanpak zijn betrokken. Het betreft opmerkelijke zaken en mogelijke overtredingen van de sanctiewet gesignaleerd door partijen als banken, advocaten, notarissen, accountants of toezichthouders.

3.2 Onderzoeksplicht, meldplicht, toezicht

De sanctieverordening waarin de tegoedenbevriezing wordt geregeld⁷ bevat drie sanctienormen: (i) een gebod om alle tegoeden en economische middelen van gesanctioneerde (rechts)personen en aan hen ‘verbonden partijen’ te bevriezen⁸; (ii) een verbod om alle tegoeden en economische middelen aan gesanctioneerde (rechts)personen en aan hen ‘verbonden partijen’ ter beschikking te stellen⁹ en (iii) een verbod op omzeiling van i en ii.¹⁰

De sanctieverordening waarin de tegoedenbevriezing wordt geregeld bevat geen expliciete voorschriften voor het verrichten van onderzoek naar de ‘verbondenheid’ van een wederpartij met een gesanctioneerde (rechts)persoon (*‘Know Your Customer/KYC-onderzoek’*). Wel bepaalt deze verordening dat een marktpartij niet aansprakelijk is voor een inbreuk op een sanctienorm indien de marktpartij niet wist en geen gegronde reden had om te vermoeden dat zijn handelingen een inbreuk zou vormen op een sanctienorm. Dit veronderstelt dus wel een bepaalde onderzoeksverplichting voor marktpartijen. Bovendien volgt de onderzoeksverplichting uit de strafbaarstelling via de Wet Economische Delicten. Wordt de sanctieverordening per ongeluk overtreden, dan is sprake van een overtreding en bij opzet is sprake van een misdrijf. Ook de Europese Commissie gaat er in haar beleidsdocumenten van uit dat marktpartijen *“appropriate due diligence”* verrichten.¹¹ Daarnaast is *“assessing the beneficial ownership of a business counterpart”* onderdeel van een dergelijk KYC-onderzoek.¹²

Er ontbreken echter duidelijke kaders voor de onderzoeksverplichting in de sanctieverordening waarin de tegoedenbevriezing wordt geregeld, wat het voor marktpartijen die geen financiële instelling zijn¹³ onduidelijk maakt wat van hen wordt verwacht bij het uitvoeren van een KYC-onderzoek. Ik beveel daarom aan in Brussel aan te dringen op duidelijke kaders voor de onderzoeksverplichting onder de sanctieverordening. Wel duidelijk is dat het KYC-onderzoek onder deze sanctieverordening een ruimere reikwijdte heeft dan de onderzoeksverplichtingen onder de Wwft, omdat ‘verbonden partijen’ een ruimer begrip is dan UBO. Het feit dat iemand als UBO kwalificeert is wel een indicatie dat er sprake kan zijn van ‘verbondenheid’ met die UBO in de zin van deze sanctieverordening. Hier is nadere *guidance* op EU-niveau dus gewenst.

In gesprekken met marktpartijen kwamen zorgen naar voren over onduidelijkheid van de reikwijdte van de onderzoeksplicht en over het nog niet volledig gevulde UBO-register. Zoals onlangs gemeld aan de Tweede Kamer, is onlangs de deadline voor bestaande juridische entiteiten bij dit register verlopen en wordt het op dit moment nog gevuld.¹⁴ Daarnaast is het UBO-register bedoeld en ingericht als een hulpmiddel voor het bepalen van de UBO en ongeschikt is om tijdens het UBO-onderzoek volledig op te vertrouwen. Het is niet bedoeld als vervanging van het UBO-onderzoek door instellingen. Daarnaast is het UBO-register ingericht voor de Wwft en wordt de Wwft-definitie van UBO dus toegepast.

⁷ 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 78).

⁸ Artikel 2 lid 1 van de Sanctieverordening.

⁹ Artikel 2 lid 2 van de Sanctieverordening.

¹⁰ Artikel 9 van de Sanctieverordening.

¹¹ Advies van de Commissie betreffende artikel 2 van verordening 269/2014: [ADVIES VAN DE COMMISSIE van 19.6.2020 betreffende artikel 2 van Verordening \(EU\) nr. 269/2014 van de Raad \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro_banking_and_finance/documents/faqs-sanctions-russia-circumvention-due-diligence_en.pdf).

¹² Q&A van de EC van 4 april 2022: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro_banking_and_finance/documents/faqs-sanctions-russia-circumvention-due-diligence_en.pdf.

¹³ ‘Financiële instelling’ als bedoeld in artikel 10 lid 2 Sw.

¹⁴ [kamerbrief-over-stand-van-zaken-invoering-van-het-register-met-gegevens-van-uiteindelijk-belanghebbend \(3\).pdf](#)

Daarom beveel ik aan de bruikbaarheid van het UBO-register voor de onderzoeksplicht onder de sanctieregels de komende tijd goed te monitoren. De Europese koppeling die het mogelijk moet maken om de verschillende registers in de EU te doorzoeken (BORIS) is nog niet gereed. Daarnaast moeten, nadat de koppeling gereed is, alle lidstaten nog aansluiten. Hierdoor kan momenteel niet gezocht worden in niet-openbare informatie in UBO-registers van andere lidstaten. Dit is een ernstige belemmering van de onderzoeksplicht. Wanneer het UBO-register eenmaal grotendeels gevuld is en BORIS gereed is, zal moeten worden bekeken of er nog verbeteringen of aanvullingen nodig en mogelijk zijn die behulpzaam zijn bij de onderzoeksplicht onder de sanctieregels.

Voor bepaalde financiële instellingen geldt een uitgebreidere KYC-verplichting op grond van de Regeling Toezicht Sanctiewet 1977 (RTSw). In de financiële sector is de meldplicht van sanctiehits (overeenkomsten van relaties met sancties) door marktpartijen bij de toezichthouders AFM en DNB ook expliciet en breed bekend. De algemene indruk is dat marktpartijen in deze sector zoals banken en trustkantoren de sanctieregels liever te streng toepassen dan te los: er lijkt sprake van een zekere mate van *overcompliance*. Bij beroepsgroepen zoals het notariaat, de advocatuur en de accountancy is het beeld minder duidelijk. Dit kan te maken hebben met een aantal omstandigheden. Zo is er geen nationale meldplicht voor marktpartijen buiten de financiële sector.¹⁵ Een meldplicht voor deze beroepsgroepen staat op gespannen voet met de geheimhoudingsplicht van advocaten en notarissen, die ook in de organieke wetten voor die beroepsgroepen is vastgelegd. De Sanctieverordening 269/2014 geeft in de huidige formulering voorrang aan die geheimhoudingsplicht.¹⁶ Om de meldplicht te creëren en deze te versterken ten opzichte van de geheimhoudingsplicht zou deze verordening aangepast moeten worden. Er ligt inmiddels een verzoek van Nederland bij de Europese Commissie om dit voor te stellen. Mocht aanpassing van deze verordening weinig kansrijk lijken of lang gaan duren, dan beveel ik aan te onderzoeken of door aanpassing van wet- en regelgeving de meldplicht kan worden gecreëerd.

Bij een meldplicht hoort ook passend toezicht. Weliswaar houdt het Bureau Financieel Toezicht (BFT) toezicht op het werk van notarissen, gerechtsdeurwaarders en Wwft-plichtige specifieke beroepsgroepen zoals accountants en administratiekantoren en is toezicht op de advocatuur belegd bij de lokale dekens. Maar toezicht op de naleving van de sanctieregels (EU-verordeningen, Sanctiewet 1977, ministeriële regelingen) door de genoemde beroepsgroepen is niet vastgelegd. Daarom beveel ik aan het toezicht op de aanbevolen meldplicht voor deze beroepsgroepen centraal vast te leggen. Dit zou voor de advocatuur, notarissen en accountants moeten gebeuren bij wet in formele zin.

Uit de gesprekken kwam ook naar voren dat er behoefte bestaat aan een meldpunt voor bevrozing van aandelen in rechtspersonen waar – al dan niet op grond van onderzoek – een gesanctioneerde (rechts)persoon als aandeelhouder en/of UBO is vastgesteld en mogelijk een meldpunt voor de huur, verhuur en beheer van zakelijk onroerend goed. Ik beveel aan een bevoegde autoriteit aan te wijzen en een meldpunt in te stellen voor de bevrozing van aandelenbelangen en aandeelhoudersrechten in rechtspersonen in handen van gesanctioneerden. Daarnaast kan dit door het plaatsen van een aantekening in het Handelsregister gemakkelijk inzichtelijk gemaakt worden. Deze oplossing is snel en eenvoudig te realiseren, mits hiervoor een wettelijke grondslag wordt gecreëerd, hetgeen ik aanbeveel. Ook beveel ik aan bij de Europese Commissie verduidelijking te

¹⁵ Wel is er een impliciete algemene meldplicht in de Sanctieverordening vormgegeven als een verbod om in strijd te handelen met artikel 8 lid 1 Sanctieverordening, terwijl de bestuurlijke meldplicht voor financiële instellingen in artikel 3 RTSw als duidelijk voorschrift is geformuleerd.

¹⁶ Verordening (EU)269/2014, Artikel 8: *Onverminderd de geldende voorschriften inzake rapportage, vertrouwelijkheid en beroepsgeheim zijn natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen verplicht: a) alle informatie die de naleving van deze verordening vergemakkelijkt [...] onverwijld te verstrekken aan de bevoegde autoriteit [...]; b) samen te werken met de bevoegde autoriteit bij de verificatie van dergelijke informatie.*

vragen over het nut van een meldpunt huur en verhuur en dat afhankelijk van het antwoord in te stellen.

Nu de sancties nog lang kunnen gaan duren, neemt het belang toe van een duidelijke regeling voor het beheer van langdurig bevroren bezittingen van gesanctioneerde (rechts)personen. Bedrijven waarvan bezittingen zijn bevroren moeten helderheid hebben over bijvoorbeeld het mogen doorbetalen van salarissen en huur, inkoop, het voldoen van andere wettelijke of contractuele verplichtingen of afwikkeling van een eventueel faillissement. Het verdient de voorkeur hiervoor een algemene Europese regeling te treffen in plaats van steeds individuele ontheffingsverzoeken te beoordelen. Tevens komt uit de gesprekken en de ervaringen van de afgelopen weken met het omvangrijke sanctiepakket de behoefte naar voren aan een eensluidende Europese interpretatie van de gronden om ontheffing te verlenen. Ik beveel aan dit onderwerp in Brussel te agenderen.

3.3 Aanpassingen wet- en regelgeving

Zoals hierboven aangegeven is door de recente, omvangrijke EU-sanctieverordeningen en de daarin opgenomen vergaande sanctiemaatregelen de noodzaak ontstaan voor nieuwe taken en bevoegdheden om het toezicht op en de handhaving van de EU-sanctieverordeningen te versterken.¹⁷ Deze taken en bevoegdheden zijn de afgelopen weken geregeld in de sanctieregelingen tegen Rusland en Belarus.¹⁸ Nu er rekening moet worden gehouden met een lange duur van de sanctiemaatregelen en met het oog op de toekomst is ook een herziening van het wettelijke sanctiestelsel nodig. Bijvoorbeeld om nieuwe taken en bevoegdheden ook op het niveau van een formele wet of algemene maatregel van bestuur (AMvB) te regelen en deze voor toekomstige crisissituaties te verduidelijken en waar nodig te versterken. Gedacht wordt aan de hierboven genoemde meldplichten voor beroepsgroepen zoals het notariaat, de advocatuur en de accountancy, voor ondernemingen als zij een gesanctioneerde entiteit als aandeelhouder hebben ontdekt, op het terrein van huur, verhuur en beheer van vastgoed, en aan bevoegdheden om te voorkomen dat schepen aanleggen in Nederlandse havens. Deze lijst voorbeelden is niet uitputtend.

De aanpassing van wet- en regelgeving vergt een zorgvuldige analyse van ontbrekende taken en bevoegdheden in het toezicht op naleving van de Sanctiewet en zorgvuldige afstemming met betrokken overheidsinstanties, particuliere instellingen, de Raad van State en de Staten-Generaal. De Sanctiewet 1977 zal moeten worden gemoderniseerd en aangevuld. Sommige begrippen in de Sanctiewet 1977 zijn verouderd, zoals de begrippen post- en telegraafverkeer.¹⁹ Sommige artikelen zijn in onbruik geraakt, zoals de artikelen 6 tot en met 8, of kunnen worden versterkt, zoals artikel 2. De Sanctiewet 1977 wordt - met uitzondering van financiële instellingen²⁰ - alleen strafrechtelijk gehandhaafd, terwijl bestuursrechtelijke handhaving door middel van bestuurlijke boetes of een last onder dwangsom een waardevolle aanvulling kan zijn.

Een spoedwet is geen geëigende manier voor de aanpassing van wet- en regelgeving. Voor onderwerpen die met spoed moeten worden geregeld zijn de sanctieregelingen het meest geschikte instrument. Spoedwetgeving is dat niet. Allereerst niet omdat een spoedwet toch nog enkele maanden in beslag neemt. Voorts niet omdat sommige bevoegdheden nu proportioneel zijn gezien de ontwikkelingen in Oekraïne maar dat niet zijn voor elke crisissituatie. Ook is een spoedwet niet het meest geëigende instrument omdat tijdens de totstandkoming van die wet de EU-sanctieverordeningen alweer kunnen

¹⁷ Zie ook paragraaf 2.3.

¹⁸ De al bestaande Sanctieregeling territoriale integriteit Oekraïne 2014 en Sanctieregeling Belarus 2006 zijn daarvoor aangepast.

¹⁹ Zie artikel 3, eerste lid, van de Sanctiewet 1977. De terminologie in dit artikellid is rechtstreeks gebaseerd op artikel 41 van het Handvest voor de Verenigde Naties.

²⁰ Zie afdeling 5, artikelen 10, tweede lid, tot en met 10h, van de Sanctiewet 1977,

wijzigen en nieuwe eisen kunnen stellen aan het toezicht en de handhaving daarvan. Het sanctiestelsel kan binnen Nederland worden versterkt en de wet- en regelgeving zal daar gelijke tred mee moeten houden, maar wel na een zorgvuldig proces. Ik beveel aan dat het kabinet voor het einde van het jaar hierover een hoofdlijnenbrief naar de Tweede Kamer stuurt.²¹

3.4 Rijksbrede coördinatie en communicatie; contactpunt

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft een coördinerende rol op basis van de Sanctiewet 1977 en stelt de sanctieregelingen vast in overeenstemming met de minister die het mede aangaat. De ministers die verantwoordelijk zijn voor de onderwerpen die de sancties betreffen hebben tevens verantwoordelijkheid voor de uitvoering en naleving van sancties. De strafrechtelijke handhaving van sancties valt onder het Openbaar Ministerie, waarvoor de minister van Justitie en Veiligheid een beheersverantwoordelijkheid heeft.

Het verdient aanbeveling ook na mijn vertrek als nationaal coördinator de rijksbrede coördinatie voort te zetten. De rijksbrede stuurgroep en de taakgroep dienen daartoe regelmatig bijeen te blijven komen om eventuele knelpunten op de korte termijn op te lossen, de lange-termijnagenda te realiseren en ervoor te zorgen dat aandachts- en verbeterpunten ook in Brussel worden ingebracht. Ook beveel ik aan de coördinerende rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken te versterken en daartoe een projectdirecteur of -DG aan te stellen en te laten ondersteunen door een team van 4 à 5 FTE. Deze coördinatierol moet worden vervuld met inachtneming van de bevoegdheden van de verschillende ministeries en instanties. Daar bevindt zich de expertise en ervaring die nodig is om de naleving van de sancties zo goed mogelijk te laten verlopen. Het zekerstellen van voldoende capaciteit is hierbij een aandachtspunt dat weliswaar niet tot mijn opdracht behoort maar hier wel wil noemen: zo neemt het aantal ontheffingsaanvragen bij Financiën snel toe, hebben DNB en AFM capaciteit verschoven van Wwft-toezicht naar Sanctiewet-toezicht, heeft het BTI bij EZK op dit moment beperkte capaciteit, vraagt de naleving van de sancties veel capaciteit van de Douane en is er op termijn ook meer werk voor het OM en de FIOD te verwachten: naarmate de sancties langer duren en indien er voor meer sectoren toezicht komt, zijn er vanuit die nieuwe toezichthouders ook meer signalen te verwachten die opvolging door OM en FIOD behoeven.

Het goed uitleggen van de sancties aan burgers, bedrijfsleven en andere betrokkenen zal ook op langere termijn een belangrijke inspanning vragen van de Rijksoverheid. Goede samenwerking met alle betrokken (uitvoerende) partijen die hier een rol hebben, is onontbeerlijk in de juiste informatievoorziening. Er is een overlegstructuur op rijksniveau tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties en regelmatig overleg tussen de publiek-private partijen om de informatievoorziening naar ondernemers en andere beroepsgroepen verder te versterken. RVO vervult een belangrijke functie als centraal loket en vraagbaak voor ondernemers en hun belangenorganisaties; ik beveel aan die rol te versterken en te verkennen of RVO als verzamelpunt kan dienen voor vragen van ondernemers en belangenorganisaties en die indien ze niet nationaal beantwoord kunnen worden aan Brussel moeten worden gesteld. Daarbij geldt de hierboven gemaakte opmerking over capaciteit evenzeer.

3.5 EU en internationaal

Een centraal aanspreekpunt voor sanctienaleving, toezicht en handhaving lijkt ook op Europees niveau noodzakelijk. Implementatie van sancties blijft een nationale verantwoordelijkheid, maar de coördinerende rol van de Europese Commissie is essentieel voor een gelijke toepassing van Europese regels en een gelijk speelveld. Met

²¹ Op grond van het Coalitieakkoord 2021-2025 worden grote wetsvoorstellen voorafgegaan door een hoofdlijnenbrief ('Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', blz. 5).

het contactpunt voor Ruslandsancties bij de Commissie is een eerste concrete stap gezet. Ik beveel aan er in Brussel voor te pleiten dit contactpunt verder te bestendigen. Bovendien ligt er expliciet voor de uitvoering van het havenverbod een toegevoegde waarde voor de Commissie om informatie te verstrekken aan de uitvoerende partijen.

In de Kamerbrief d.d. 22 april jl. werd aangegeven dat er een potentieel zwak punt zit in het proces rondom publicatie van sancties. Invoeren van nieuw aangenomen sancties in de registers en systemen van overheidsinstanties en marktpartijen is vaak mensenwerk, aangezien er enkel een namenlijst wordt gepubliceerd. Deze namen moeten vervolgens worden ingevoerd in databestanden om een check te kunnen uitvoeren. Daarom beveel ik aan om er bij de Commissie en de Raad op aan te dringen bij publicatie van nieuwe sancties direct een databestand te publiceren dat geschikt is voor de systemen van de partijen betrokken bij sanctienaleving. Daarbij helpt het partijen belast met uitvoering van sancties als bij de namen op de sanctielijst ook direct de eventueel verbonden partijen worden genoemd, zodat onderzoek hiernaar vergemakkelijkt wordt. Ook beveelt de coördinator aan waar mogelijk betrokken partijen bij sanctienaleving een voorkopie onder embargo te geven van voorgenomen individuele sancties, zodat zij de namen op de sanctielijst niet pas na publicatie in hun systemen kunnen invoeren. Ten slotte zou vermeden moeten worden publicatie op zaterdag plaats te laten vinden, aangezien in deze gevallen vaak pas op maandag verwerking door instanties en marktpartijen kan plaatsvinden.

Naast procedurele punten zijn er ook juridisch-technische zaken die het best op Europees niveau geregeld kunnen worden. Zo zou Nederland moeten blijven pleiten voor een verlaging van de eigendomsdrempel van 50% naar 25%. Hiermee wordt het moeilijker voor personen en entiteiten op de sanctielijst om sancties te ontwijken en tegelijkertijd wel zeggenschap te houden in een bedrijf.

Verschillende zaken waar instanties en marktpartijen tegenaan lopen in de uitvoering van sancties en het toezicht daarop kunnen op Europees niveau worden ondervangen, zoals al aangegeven onder hoofdstuk 3, paragraaf b. Zo kan de mogelijkheid van het doorbreken van de geheimhoudingsplicht van bepaalde beroepsgroepen in de sanctieverordeningen worden geregeld. Ook zou een grondslag voor gegevensuitwisseling voor samenwerkingsverbanden als het in Nederland opzette Datateam Sancties in de sanctieverordening kunnen worden opgenomen. De omgang met langdurig bevroren tegoeden, met name de niet-financiële tegoeden als bedrijfsbelangen en de opslag van jachten, is een zaak die op Europees niveau dient te worden uitgewerkt. Ook is het zaak om op EU-niveau de implementatie van het UBO-register goed te monitoren. Ik beveel aan om over al deze punten in gesprek te gaan met de Commissie en de andere lidstaten.

In dit proces is duidelijk geworden dat ook de Commissie worstelt met het grote aantal specifieke vraagstukken. Soms kan een antwoord even op zich laten wachten. Meer capaciteit bij de Commissie is dus nodig om ook op Europees vlak snel te kunnen voorzien in de benodigde informatievoorziening.

Bredere internationale samenwerking is ten slotte nodig om inzicht te krijgen in internationale eigendomsstructuren, die vaak doelbewust complex zijn opgezet en vanwege de internationale component zeer lastig te ontwarren zijn voor nationale actoren belast met naleving, toezicht en handhaving van sancties. De aanpak van zulke complexe structuren is een opdracht met een breder bereik dan alleen de naleving van sancties. Deze opdracht vergt bij voorkeur een EU-brede aanpak om inzicht te krijgen in de wereldwijde eigendomsstructuren die onder meer gebruik kunnen maken van belastingparadijzen buiten de EU.

4 Slotwoord

De zorgen over de effectiviteit van de toepassing van de sancties tegen Rusland werden ingegeven door een aanvankelijk gefragmenteerde informatievoorziening bij de overheid en onduidelijkheid over het Russische vermogen dat zich daadwerkelijk in Nederland bevindt. Op basis van verdiepende analyses en een groot aantal gesprekken kon een duidelijk beeld worden geschapen van de sanctienaleving en handhaving. Dat beeld is verwoord in kamerbrieven en in dit verslag. Dat beeld was anders dan eerder aangenomen, maar er konden desalniettemin maatregelen genomen worden voor de korte termijn en aanbevelingen worden gedaan voor versterking van het sanctiestelsel.

Door deze maatregelen en aanbevelingen ben ik van mening dat alle betrokkenen bij de sanctienaleving en handhaving, binnen en buiten de overheid, onverminderd en versterkt door kunnen gaan met hun niet aflatende inzet daarvoor.

Ik dank alle betrokkenen voor de hulp en ondersteuning die zij mij geboden hebben en in het bijzonder het team dat mij binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft bijgestaan.

Stef Blok, 12 mei 2022

5 Bijlage: overzicht gevoerde gesprekken

ABN AMRO
KNB Bestuur, met BZK/VRO en J&V
Houthoff
De Brauw
Nederlandse Orde van Advocaten, met J&V
EU High Level Meetings Freeze & Seize
Bureau Financieel Toezicht
Vereniging van Trustbedrijven, met FIN
Stuurgroep sanctienaleving en handhaving DG's
Stuurgroep sanctienaleving en handhaving Directeuren
Interdepartementale taakgroep sanctienaleving en handhaving
Datateam
Ambassade VK
Ambassade Oekraïne
Delegatie Franse overheid
NVB, met FIN
NBA, met FIN
Mediabriefing sanctienaleving
EZK, Directie Wetgeving en Juridische Zaken
DNB, met FIN
iCOV
RVI Oekraïne en meest betrokken ministers
J&V, Afdeling Staats- en Bestuursrecht
FIN / Financiële Markten
Kamer van Koophandel
VNO-NCW
AFM, met FIN
EZK, DG Bedrijfsleven en Innovatie
RVO
Kadaster
Internationale makelaarskantoren CBRE, JLL, Cushman & Wakefield
Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU