

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2456

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2022

Hierbij wil ik uw Kamer graag informeren over de inzet van EU-sancties tegen Belarus, zoals toegezegd tijdens het tweeminutendebat Raad Buitenlandse Zaken 9 december jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 33, item 7) de motie van het lid Piri c.s.¹ en het verzoek van het Kamerlid Brekelmans. Graag maak ik van deze gelegenheid gebruik om ook op een aantal andere sanctie-gerelateerde zaken in te gaan. Dit betreft onder meer het verzoek van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken tot het informeren van de Kamer over de uitvoering van het amendement van het lid Sjoerdsma c.s. voor het structureel vergroten van de sanctiecapaciteit bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Kamerstuk 35 925 V, nr. 14) en de motie van het lid Sjoerdsma over de plaatsing van de verantwoordelijken voor de dood van Sergej Magnitsky op de Europese sanctielijst.² Tot slot zeg ik hierbij graag alle medewerking toe aan de technische briefing op 10 februari 2022 over de manier waarop Nederland uitvoering geeft aan het sanctiebeleid waarom uw Kamer heeft verzocht.

Algemene kaders en uitgangspunten Nederlands sanctiebeleid

De EU kan sancties instellen om bij te dragen aan de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB), waaronder het bevorderen van internationale vrede en veiligheid, het voorkomen van conflicten, het ondersteunen van democratie, de rechtsstaat en mensenrechten, en het waarborgen van internationaal recht. Als lid van de Raad van de Europese Unie besluit Nederland samen met andere EU-lidstaten over het aannemen, vernieuwen of opheffen van EU-sancties en -sanctieregimes.

Het kabinet acht het principe van doelmatigheid leidend voor de inzet van sancties. Nederland stelt geen zelfstandige sancties in maar voert

¹ Kamerstuk 21 501-20 nr. 1749.

² Kamerstuk 32 735, nr. 329.

internationale sancties uit wanneer dit voortvloeit uit verplichtingen die hun oorsprong vinden in de VN of de EU. De enige nationale sanctielijst die Nederland hanteert is die voor terrorisme, welke voortvloeit uit een VNVR-verplichting. Gelet op zowel de grote betrokkenheid van Nederland bij de totstandkoming van sancties in EU-kader als het belang dat het kabinet hecht aan dit instrument, onder andere als middel om de economische macht van de EU geopolitiek in te zetten, richt het vervolg van deze brief zich op EU-sancties.

Soorten sancties

De meest voorkomende maatregelen zijn:

- Sancties gericht op personen en entiteiten: tegoedenbevriezingen, verbod op het ter beschikking stellen van economische middelen, en inreisverboden.
- Bredere financiële sancties, zoals een verbod op financiële transacties van en naar een bepaald land, of een verbod op het verstrekken van krediet aan landen.
- Wapenembargo's: verbod op import of export van wapens, legervoertuigen en daaraan verwant vaak een verbod op uitvoer van middelen voor interne repressie en *dual use* goederen.
- Handelsrestricties: verbod op import of export van bepaalde goederen, programma's of technologie.

EU-sancties leggen een beperking op aan Europese actoren. Het kan daarbij onder meer gaan over het ter beschikking stellen van economische middelen of het toelaten van personen en entiteiten die op een sanctielijst staan. Sancties worden in de EU daarom ook wel beperkende maatregelen (*restrictive measures*) genoemd.

Effectiviteit sancties

EU-sancties zijn geen doel op zichzelf, maar moeten bijdragen aan een breder beleidsdoel, waarbij voor maximale effectiviteit de samenhang met andere instrumenten in ogenschouw dient te worden genomen. Sancties zijn in de kern tijdelijk en werken preventief: ze zijn bedoeld om het beleid of gedrag van een land, organisatie of persoon te veranderen. Sancties zijn geen strafmaatregelen en moeten opgeheven worden zodra het doel bereikt is. Om te beoordelen of de ingestelde maatregelen nog relevant zijn en bijdragen aan het behalen van deze doelstellingen worden alle EU-sanctieregimes op regelmatige basis herzien. Dit is ook van belang voor de juridische houdbaarheid van sanctiemaatregelen. Wanneer dit niet langer het geval is, zullen sancties moeten worden opgeheven. Het kabinet is voorstander van een dynamisch gebruik van sancties, omdat dit ten goede komt aan de politieke relevantie en de effectiviteit van het instrument.

Hoewel sancties kunnen worden aangenomen in reactie op zaken als ernstige mensenrechtenschendingen, komen ze niet in plaats van strafvervolgning en zijn ze evenmin een instrument tegen straffeloosheid. De maatregelen zijn bovendien veelal omkeerbaar: zo worden bijvoorbeeld tegoedenbevriezingen aangewend in plaats van de invordering van tegoeden. Sancties kunnen ook gebruikt worden voor hun politieke signaalwerking, bijvoorbeeld om afkeuring uit te spreken over het overtreden van internationale normen met als doel om verdere overtredingen te voorkomen.

EU-sanctieregimes zijn georiënteerd op de politieke situatie in een land of regio of gericht op een thema, bijvoorbeeld mensenrechten. De juridische basis bestaat uit een Raadsbesluit en een Verordening die bij aanname verschijnen in het Publicatieblad van de EU. Sanctieregimes leggen ook de criteria vast waarmee personen en entiteiten op de bijbehorende sanctielijst kunnen worden geplaatst. Op www.sanctionsmap.eu zijn alle ingestelde maatregelen na publicatie in te zien, inclusief de lijsten met namen van personen en entiteiten die op de verschillende sanctielijsten zijn geplaatst met de daarbij behorende *statement of reasons*, een korte weergave van de reden waarom een persoon of entiteit op de desbetreffende lijst is geplaatst. Het kabinet hecht groot belang aan een gedegen juridische onderbouwing van deze *listings*. Tegen de plaatsing van personen en entiteiten op een EU-sanctielijst kan beroep worden aangetekend bij het Gerecht van de EU.

Stand van zaken EU-sancties

De afgelopen jaren heeft de inzet van sancties wereldwijd een grote vlucht genomen. Dit geldt ook voor het buitenlandbeleid van de EU. Zo heeft de EU in de afgelopen vijf jaar acht nieuwe sanctieregimes aangenomen: vijf geografische sanctieregimes (Venezuela, Nicaragua, Myanmar, Libanon, en Malediven) en drie thematische sanctieregimes (chemische wapens, cyber en mensenrechten). De EU telt daarmee 44 sanctieregimes op dit moment.³ Een klein deel hiervan betreft de omzetting van VN-sancties, een groot ander deel sanctieregimes die de EU op eigen initiatief heeft ingesteld, en een derde groep beslaat zogenaamde gemengde regimes, waarbij de EU de VN-sanctieregimes versterkt met autonome sancties. Het onlangs opgerichte raamwerk voor sancties tegen personen en entiteiten die de vrede, stabiliteit, veiligheid en politieke transitie van Mali bedreigen is hier een voorbeeld van.

De vergrote inzet van sancties heeft ook zijn weerslag op het totale aantal EU-*listings*. Zo werden alleen al onder het sanctieregime voor Belarus de afgelopen anderhalf jaar 209 personen en entiteiten geplaatst op de desbetreffende sanctielijst en telt de EU-sanctielijst voor Syrië inmiddels 357 personen en entiteiten. Aangezien alle EU-*listings* (half-)jaarlijks tegen het licht worden gehouden als onderdeel van de herzieningen van de sanctieregimes, levert deze toename een zeer aanzienlijke en snel groeiende werklast op voor de Raad.

Versterking sanctiecapaciteit

Gelet op het groeiende belang van sancties binnen het GBVB is het kabinet verheugd met de steun van uw Kamer voor het versterken van de sanctiecapaciteit van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.⁴ Nederland beoogt hiermee een bijdrage te leveren aan effectievere EU-sancties en daarmee aan de versterking van het EU buitenlandbeleid. Uitgangspunt is dat de extra capaciteit wordt ingezet ten bate van het ontwikkelen van concrete sanctievoorstellen en daarnaast bijdraagt aan het vergroten van de effectiviteit van bestaande EU-sanctiebeleid, bijvoorbeeld in het kader van de herzieningen van de verschillende sanctieregimes. In parallel zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken een interdepartementale sanctiewerkgroep oprichten om de interdepartementale samenwerking verder te versterken. Of het ook zal leiden tot een hoger aantal sanctieregimes

³ www.sanctionsmap.eu biedt een overzicht van alle EU-sanctieregimes, inclusief de onderliggende wetteksten.

⁴ Kamerstuk 35 925 V nr. 10.

hangt af van de ontwikkelingen in specifieke landen en regio's en de dynamiek binnen de Raad, waar besluitvorming op dit vlak veelal plaatsvindt op basis van unanimiteit. Het kabinet is onverminderd voorstander van het gebruik van gekwalificeerde meerderheid bij besluiten over sancties en blijft mogelijkheden onderzoeken om het draagvlak hiervoor binnen de EU te vergroten.

Voorts zal het kabinet betere samenwerking tussen EU-lidstaten en de Europese Commissie blijven bepleiten op het terrein van handhaving die kan bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit en impact van sancties. Het kabinet zal ook een aanjagende rol blijven spelen in het identificeren van nieuwe noodzakelijke sanctiemaatregelen en het vergaren van bewijs voor bewijspakketten. Zo kan Nederland in de toekomst meer invloed uitoefenen op een belangrijk onderdeel van het Europese buitenlandbeleid. Uw Kamer zal nader worden geïnformeerd over de uitwerking van de versterking van de sanctiecapaciteit zodra hierover meer bekend is.

Tegenmaatregelen

Het kabinet acht het van belang om bij het instellen van sanctiemaatregelen ook oog te hebben voor mogelijke negatieve tegenmaatregelen door derde landen in reactie op EU-sancties, waarvan de waarschijnlijkheid en inhoud zich moeilijk laten voorspellen. Ook hier zet het kabinet in op interdepartementale samenwerking, waarbij de Rijksbrede kennis en expertise wordt aangewend voor een inschatting van de mogelijke impact van mogelijke tegenmaatregelen op Nederlandse burgers en bedrijven, alsook voor het ontwerpen van eventuele mitigerende acties. Daarnaast is het kabinet er in algemene zin voorstander van dat de EU zich beter wapent tegen de inzet van economische en diplomatieke dwangmaatregelen door derde landen, bijvoorbeeld via het recent gepresenteerde voorstel voor een anti-dwang instrument.

Extraterritoriale werking

Het kabinet zal ook onderzoeken hoe EU-sancties meer extraterritoriaal kunnen worden ingezet. Het uitgangspunt is daarbij dat sancties van de EU in overeenstemming zijn met het internationale recht en dat voor het handhaven van sancties een wezenlijk verband met de EU vereist is. Daarbij kan gedacht worden aan situaties met betrekking tot onderdanen van lidstaten die zich binnen of buiten het grondgebied van de EU bevinden, bedrijven die volgens het recht van een lidstaat van de EU zijn opgericht en activiteiten ontplooiën buiten de EU of iedere zakelijke transactie of activiteit die geheel of gedeeltelijk binnen de EU plaatsvindt.

VN-sancties

Naast EU-sancties voert NL ook VN-sancties uit. VN-sancties worden ingesteld door de VN-Veiligheidsraad met als doelstelling het herstellen of waarborgen van de internationale vrede en veiligheid. Er bestaat een verplichting voor alle VN-lidstaten om VN-sancties te implementeren. Voor EU-lidstaten geldt dat deze omzetting op EU-niveau is geregeld.

Moties Magnitsky en corruptie

In reactie op de motie van het lid Sjoerdsma⁵ waarin de regering verzocht wordt de verantwoordelijken voor de dood van Sergej Magnitsky in de Raad aan te dragen voor het opleggen van sancties onder het

⁵ Kamerstuk 32 735 nr. 329.

EU-mensenrechtensanctieregime benadrukt het kabinet conform de hierboven geschetste uitgangspunten dat sancties een preventieve werking moeten hebben. Het kabinet is van mening dat hier niet aan zou worden voldaan. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU blijkt dat het een juridische vereiste is dat kan worden aangetoond dat van de persoon of entiteit in kwestie nog een dreiging uitgaat in het kader van de sanctiecriteria. Wel heeft de EU in 2021 onder het EU-mensenrechtensanctieregime sancties aan Alexander Bastrykin, de voorzitter van de onderzoekscommissie van de Russische Federatie, opgelegd, vanwege zijn betrokkenheid bij de veroordeling van Alexei Navalny en het gewelddadige optreden tegen demonstranten.

Het kabinet is in brede zin voorstander van gezamenlijk optrekken met een brede groep gelijkgezinde landen bij het instellen van sancties en pleit daarom continu voor coördinatie tussen de EU enerzijds en de VS, het VK, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland anderzijds. Ook het overnemen van EU-sancties door kandidaat-lidstaten en EFTA-landen is wat het kabinet betreft zeer welkom. Het zal dit beleid komende periode voortzetten, waarbij inspiratie zal worden opgedaan uit sanctielijsten van gelijkgezinde partners, inclusief de Global Magnitsky lijst van de VS.

Conform de moties van de leden Sjoerdsma, Omtzigt en Jetten⁶ blijft Nederland daarnaast opties verkennen om te komen tot een EU-raamwerk voor sancties tegen personen en entiteiten die verantwoordelijk zijn voor ernstige corruptie. Zoals aan uw Kamer gemeld in het verslag van de RBZ van 24 januari jl. heeft Nederland zich recent bijvoorbeeld aangesloten bij een initiatief van meerdere lidstaten om dit verder te brengen. Daarbij kan inspiratie worden geput uit bestaande raamwerken en sanctielijsten gericht tegen corruptie van gelijkgezinde landen, zoals het VK.

Tegengaan onbedoelde negatieve gevolgen sancties

Het kabinet hecht er aan dat sancties gesanctioneerde personen, entiteiten, of sectoren treffen, zonder dat legitieme activiteiten van bijvoorbeeld humanitaire hulporganisaties, ontwikkelingsorganisaties, mensenrechtenverdedigers, of maatschappelijk middenveld geraakt of belemmerd worden. EU-sanctieregimes kunnen daarom humanitaire uitzonderingsgronden bevatten. Ook heeft de Europese Commissie onlangs een contactpunt opgericht voor het verlenen van humanitaire steun in omgevingen onderworpen aan EU-sancties, waarover het ook praktische nota's, inclusief veelgestelde vragen, publiceerde. NGO's rapporteren desondanks dat zij problemen ondervinden met het doen van betalingen aan landen die onderwerp zijn van een (EU-)sanctieregime. Nederland bespreekt dit onderwerp regelmatig met NGO's en banken op internationaal en nationaal niveau met andere landen, en monitort of er verdere stappen op nationaal of EU-niveau nodig zijn.

Sanctieregime Belarus en bestaande contracten

Graag verwijs ik u ten eerste naar de Kamerbrief over de sectoren van bilaterale handel met Belarus (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2436, d.d. 7 december jl.). Zoals in die Kamerbrief beschreven zet het kabinet er in EU-verband op in om het regime van Loekasjenko in Belarus met sancties op gerichte wijze onder druk te zetten. Deze sancties zijn onderdeel van een breder beleid om het regime aan te zetten tot het vrijlaten van politieke gevangenen, het aangaan van een betekenisvolle dialoog met de oppositie en het staken van schendingen van fundamentele mensenrechten.

⁶ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1632 en Kamerstuk 21 501-02, nr. 2012

Binnen het EU-sanctieregime voor Belarus is het mogelijk om personen en entiteiten te plaatsen op de sanctielijst. Tegoeden van deze personen en entiteiten in de EU worden dan bevroren. In de EU gevestigde bedrijven mogen geen zaken meer met hen doen of met ondernemingen onder hun eigenaarschap of zeggenschap. Voor personen wordt het verboden de EU in te reizen. Op dit moment zijn dit soort gerichte sancties van kracht tegen 183 personen en 27 entiteiten. Onderdeel hiervan zijn ook gerichte sancties tegen personen en entiteiten die betrokken zijn bij de instrumentalisatie van migranten.

Sinds 24 juni 2021 zijn daarnaast ook zogenaamde «sectorale» economische sancties ingesteld. Hiermee zijn beperkingen opgelegd aan bepaalde economische transacties tussen de EU en Belarus, bijvoorbeeld import of export van specifieke goederen of bepaalde financiële dienstverlening. Bij het instellen van sectorale sancties geldt een uitzonderingsgrond voor bestaande contracten. Hiermee wordt het effect van deze sancties op productieprocessen in de EU gemitigeerd en krijgen bedrijven de kans om hun werkzaamheden aan te passen.

Doelstelling en effectiviteit van sancties

Zoals ook is beschreven in de hierboven genoemde Kamerbrief van 7 december jl. is de doelstelling van deze maatregelen om het regime van Loekasjenko op gerichte wijze te raken met reisbeperkingen, tegoedenbevrozingen en handelsbeperkingen gericht tegen specifieke economische belangen van de staat. Daarmee verhogen we de kosten voor het regime om zich te bedienen van repressie tegen de eigen bevolking en oneigenlijke drukmiddelen richting de EU.

Het is niet de doelstelling van deze sancties om bilaterale handel met Belarus als geheel af te breken. Het kabinet zet er op in om onevenredige economische nevenschade voor de Belarussische bevolking te voorkomen.

Om de effectiviteit van deze sancties zo groot mogelijk te maken wordt ingezet op het *lijsten* van personen in de machtskring rondom Loekasjenko, om juist die groep personen te raken die invloed zou kunnen uitoefenen op het beleid van het regime. Economische sancties zijn gericht tegen specifieke staatsbedrijven die grote inkomsten genereren voor de overheid of zelf bijdragen aan de repressie, of tegen specifieke economische sectoren die een belangrijke rol spelen in de Belarussische export.

Het kabinet is ook van mening dat de uitzonderingsgrond voor lopende contracten bij sectorale sancties er niet toe zou moeten leiden dat handel in deze productgroepen langdurig kan doorgaan. Het kabinet heeft er daarom in EU-verband voor gepleit dat bij sectorale sancties nog voor slechts een beperkte periode gehandeld kan worden op basis van lopende contracten, een zogenaamde *sunset* clause. Het is de inzet van het kabinet om deze methode bij alle toekomstige sectorale sancties te hanteren. Het kabinet heeft in EU-verband ook reeds geopperd dat deze *sunset* clause toegepast zou moeten worden op lopende contracten binnen de sectorale sancties die reeds gelden voor Belarus. Bij het ontwerpen van een dergelijke clause dient de positie van EU-bedrijven in ogenschouw te worden genomen, onder meer gelet op het principe van rechtszekerheid.

Handhaving sancties en actueel beeld

De controle op sancties in het goederenverkeer met Belarus vindt plaats via de douane. Alle invoeraangiften van gesanctioneerde goederen uit

Belarus in Nederland worden via automatische systemen van de douane geselecteerd, waarna een controle volgt. Ook bij de uitvoer van gesanctioneerde goederen uit Nederland naar Belarus worden de goederen aan de hand van de aangiften gecontroleerd door middel van gerichte selecties en bijbehorende controles. Daarnaast zijn analyses uitgevoerd op goederen uit en naar buurlanden van Belarus en goederen die met een andere goederencode worden aangegeven, maar wel tot de sanctiegoederen zouden kunnen behoren. Tot dusver zijn uit deze controles en analyses geen aanwijzingen naar voren gekomen dat er mogelijk sprake is van uitwijkgedrag.

Er is sprake van een scherpe afname van de invoer van betrokken producten nadat de sectorale sancties per 24 juni 2021 zijn ingesteld, bijvoorbeeld in de petrochemiesector en de potassector (kaliumchloride). In deze sectoren werd bijvoorbeeld in juni 2021 nog voor een waarde van 5 miljoen euro ingevoerd, en in de maanden juli tot en met oktober 2021 oktober vrijwel niet. Na het instellen van de sectorale sancties is ook de uitvoer afgenomen, bijvoorbeeld in de tabakssector. Daar werd in maart 2021 (ruim 80,000 euro) en juni 2021 (ruim 32,000 euro) veel meer uitgevoerd dan in de maanden na juli (maximaal 14,000 euro) volgens cijfers van het CBS. De informatiepositie over goederen in doorvoer is voor de douane summierder dan over uitvoer en invoer van goederen, omdat de douanewetgeving voor doorvoer minder gedetailleerde aangiftegegevens voorschrijft dan bij in- en uitvoer. Er zijn om die reden onvoldoende gegevens beschikbaar om voor doorvoer van en naar Belarus door Nederland te beoordelen of het sanctiegoederen betreft. Wel worden de doorvoerstromen door de douane gemonitord en wordt bij harde aanwijzingen over mogelijk verboden sanctiegoederen in doorvoer via Nederland onderzoek ingesteld. Tot nu toe zijn geen gevallen bekend van verboden sanctiegoederen uit of naar Belarus die via Nederland zijn doorgevoerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra