



Brussel, 17.12.2020
C(2020) 9432 final

Nota van de Commissie

**RICHTSNOERENNOTA VAN DE COMMISSIE OVER DE UITVOERING VAN EEN
AANTAL BEPALINGEN VAN VERORDENING (EU) 2020/1998 VAN DE RAAD**

RICHTSNOERENNOTA VAN DE COMMISSIE OVER DE UITVOERING VAN EEN AANTAL BEPALINGEN VAN VERORDENING (EU) 2020/1998 VAN DE RAAD

Op 7 december 2020 heeft de Europese Unie beperkende maatregelen (sancties) vastgesteld – de wereldwijde EU-sanctieregeling voor de mensenrechten – om ernstige schendingen van de mensenrechten wereldwijd aan te pakken. De sanctieregeling bestaat uit twee rechtshandelingen: Besluit (GBVB) 2020/1999 van de Raad (“het besluit”)¹ en Verordening (EU) 2020/1998 van de Raad (“de verordening”)². Laatstgenoemde handeling is gericht tot alle personen, entiteiten en lichamen die onder de rechtsbevoegdheid van de EU vallen (“EU-actoren”)³ en brengt hiervoor wettelijke verplichtingen mee.

Deze nota is bedoeld⁴ als leidraad ten aanzien van sommige bepalingen van de verordening, met het oog op een uniforme uitvoering ervan door EU-actoren en de nationale bevoegde autoriteiten. De nota is geformuleerd in de vorm van vragen en antwoorden, op basis van vragen die naar alle waarschijnlijkheid zullen worden gesteld. In geval van nieuwe vragen kan de Commissie de nota herzien of aanvullen.

Voor meer informatie over de wereldwijde EU-sanctieregeling voor de mensenrechten, zie ook de “Questions and Answers on the EU Global Human Rights Sanctions Regime” van de Europese Dienst voor extern optreden (EDED)⁵.

1. Om welke soorten sancties gaat het?

De sanctieregeling omvat twee soorten maatregelen, die in de meeste sanctieregelingen van de EU voorkomen: financiële sancties en beperkingen van verplaatsingen (reisverboden). Deze specifieke regeling omvat geen wapenembargo's of sectorale/economische sancties, zoals invoer- en uitvoerverboden.

De verordening betreft de toepassing van de financiële sancties (artikel 3), bestaande uit een bevrozing van activa en een verbod op het beschikbaar stellen van tegoeden en economische middelen aan de natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en

¹ Besluit (GBVB) 2020/1999 van de Raad betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten, PB L 410I van 7.12.2020, blz. 13.

² Verordening (EU) 2020/1998 van de Raad betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten, PB L 410I van 7.12.2020, blz. 1.

³ Zie ook vraag 2.

⁴ Deze nota bevat richtsnoeren van de Commissie ter verduidelijking van haar huidige interpretatie van een aantal bepalingen van de verordening. Het is niet de bedoeling met de nota alle bepalingen exhaustief te belichten en ook niet nieuwe wetgevingsregels te creëren. Onder de controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet de Commissie toe op de toepassing van het recht van de Unie. Krachtens de verdragen kan alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie juridisch bindende interpretaties verstrekken van de rechtshandelingen van de instellingen van de Unie.

⁵ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90013/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en

lichamen waarop de sancties van toepassing zijn en die zijn opgenomen in bijlage I bij de verordening (“op de lijst geplaatste personen”).

2. Wie moet aan de bepalingen van de verordening voldoen?

EU-sancties brengen wettelijke verplichtingen mee voor alle EU-actoren en ten aanzien van alle binnen de EU verrichte zakelijke transacties. Artikel 19 van de verordening bepaalt het toepassingsgebied van deze rechtsbevoegdheid⁶.

EU-sancties zullen in derde landen naar verwachting effect sorteren doordat druk wordt uitgeoefend op de op de lijst geplaatste personen. Zij zijn echter niet extraterritoriaal van toepassing; zij brengen met andere woorden geen verplichtingen mee voor niet-EU-actoren, tenzij de zakelijke transacties ten minste gedeeltelijk binnen de EU worden verricht.

3. Wat houden de financiële sancties in?

EU-actoren moeten voldoen aan de verplichting om alle activa (tegoeden en economische middelen) van de op de lijst geplaatste personen te bevriezen en moeten ook waarborgen dat zij geen tegoeden of economische middelen beschikbaar stellen van de op de lijst geplaatste personen (artikel 3 van de verordening). Zie ook vragen 4 en 5.

In beginsel houdt zakendoen met een op de lijst geplaatste persoon de verrichting van zakelijke transacties in. Dit heeft naar alle waarschijnlijkheid een wijziging van de vorm van de tegoeden van de op de lijst geplaatste persoon tot gevolg (bijvoorbeeld een wijziging van het bedrag of de locatie van de tegoeden), het gebruik van zijn economische middelen, of de beschikbaarstelling van tegoeden of economische middelen aan de op de lijst geplaatste persoon, hetgeen allemaal verboden is.

Artikel 1 van de verordening bevat de definities van de begrippen “tegoeden”, “economische middelen”, “bevriezing van tegoeden” en “bevriezing van economische middelen”.

4. Wat betekent de bevriezing van activa?

Op grond van de verordening moeten EU-actoren de tegoeden van op de lijst geplaatste personen bevriezen; EU-actoren moeten met andere woorden voorkomen dat op enigerlei wijze met dergelijke tegoeden wordt omgegaan die wijzigingen van de kenmerken ervan tot gevolg heeft waardoor het gebruik van de tegoeden (door om het even wie) mogelijk zou worden gemaakt. Dit betekent bijvoorbeeld dat een EU-bank die de rekeningen van een op de lijst geplaatste persoon houdt, overmakingen moet voorkomen waardoor de locatie van de bevroren tegoeden zou worden gewijzigd, en dat een EU-burger die aandelen houdt in een beleggingsfonds namens een op de lijst geplaatste persoon moet voorkomen dat de eigenaar van de aandelen wijzigt.

⁶ De verordening is van toepassing op het grondgebied van de Unie, met inbegrip van haar luchtruim; aan boord van vlieg- of vaartuigen die onder de rechtsbevoegdheid van een lidstaat vallen; op alle zich op of buiten het grondgebied van de Unie bevindende natuurlijke personen die onderdaan van een lidstaat zijn; op alle volgens het recht van een lidstaat erkende of opgerichte rechtspersonen, entiteiten of lichamen, binnen of buiten het grondgebied van de Unie; op alle rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transacties.

Op grond van de verordening moeten EU-actoren tevens de economische middelen van op de lijst geplaatste personen bevriezen. EU-actoren moeten met andere woorden het gebruik van dergelijke middelen voor het verkrijgen van tegoeden, goederen of diensten op enigerlei wijze voorkomen. In beginsel, en bij wijze van voorbeeld, betekent dit dat een EU-luchthaven het vliegtuig van een op de lijst geplaatste persoon niet mag laten vliegen en dat een vastgoedagentschap in de EU dat het eigendom van een op de lijst geplaatste persoon beheert, niet mag toestaan dat het wordt verhuurd. Het verbod heeft geen betrekking op middelen die alleen geschikt zijn voor persoonlijk gebruik of verbruik, zoals elektriciteit of levensmiddelen. Zie in geval van twijfel ook vraag 13.

Er zij op gewezen dat een bevrozing van activa, in tegenstelling tot confiscatie, geen invloed heeft op de eigendom van de betrokken tegoeden of economische middelen.

5. Wat houdt het verbod op beschikbaarstelling van tegoeden en economische middelen in?

De maatregel verbiedt EU-actoren tegoeden of economische middelen direct of indirect beschikbaar te stellen van op de lijst geplaatste personen, hetzij door schenking, verkoop, ruil, of op enigerlei andere wijze, met inbegrip van de teruggave van eigen middelen van de op de lijst geplaatste persoon.

In beginsel, en bij wijze van voorbeeld, is het een bedrijf in de EU niet toegestaan producten of diensten te verkopen of te leveren aan een op de lijst geplaatste persoon, zelfs niet tegen passende betaling; het is een EU-burger niet toegestaan voor een op de lijst geplaatste onderneming te werken, en het is burgers van derde landen niet toegestaan vanuit het grondgebied van een lidstaat aan een op de lijst geplaatste persoon te doneren.

6. Zijn er aanvullende verplichtingen waaraan EU-actoren moeten voldoen?

i) Niet-omzeiling (artikel 10 van de verordening)

Het is voor EU-actoren verboden om bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de financiële sancties worden omzeild. Optreden als dekmantelbedrijf voor een op de lijst geplaatste entiteit of op aanwijzing van een op de lijst geplaatste persoon transacties uitvoeren in de EU zijn voorbeelden van dergelijke activiteiten.

ii) Informatieverstrekking (artikel 9 van de verordening)

EU-actoren moeten de nationale bevoegde autoriteiten alle informatie verstrekken die de naleving van de verordening vergemakkelijkt, deze informatie ook aan de Commissie doen toekomen en met de nationale bevoegde autoriteiten samenwerken bij de mogelijke follow-up. De informatie omvat gegevens over bevroren rekeningen (bv. de rekeninghouder, het aantal rekeningen, de waarde van de bevroren tegoeden) en inkomende overmakingen; pogingen van klanten of andere personen om de verordening te omzeilen; eigendom van of zeggenschap over een niet op de lijst geplaatste entiteit door een op de lijst geplaatste persoon, en alle andere gegevens die nuttig kunnen zijn voor de nationale bevoegde autoriteiten.

Sommige lidstaten hebben specifieke rapportageprocedures vastgesteld waarover de nationale bevoegde autoriteiten nadere gegevens kunnen verstrekken. Zie ook vraag 13.

7. Hoe kunnen EU-actoren te weten komen op wie deze sancties van toepassing zijn?

De namen en identificatiegegevens van de op de lijst geplaatste personen zijn opgenomen in bijlage I bij de verordening, samen met de specifieke redenen waarom deze personen op de lijst zijn geplaatst. De Raad van de EU is verantwoordelijk voor de wijziging van de lijst. Dit gebeurt door middel van uitvoeringsverordeningen van de Raad, die in het *Publicatieblad van de Europese Unie* worden bekendgemaakt⁷. De namen en identificatiegegevens van de op de lijst geplaatste personen zijn ook weergegeven op de overzichtskaart van EU-sancties⁸ en in de gegevensbank voor financiële sancties⁹, die beide online vrij toegankelijk zijn.

Overeenkomstig artikel 2, lid 3, van de verordening kunnen de op de lijst geplaatste personen overheidsactoren zijn (bv. overheidsinstellingen of ambtenaren), andere actoren die daadwerkelijk zeggenschap of gezag uitoefenen over een grondgebied, en andere niet-overheidsactoren¹⁰ (bv. particulieren en bedrijven).

8. Hebben de sancties ook betrekking op entiteiten die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van op de lijst geplaatste personen?

De EU-sancties hebben enkel rechtstreeks betrekking op de in bijlage I bij de verordening opgenomen personen, en alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van deze personen, moeten worden bevroren. EU-actoren moeten dus zeer voorzichtig zijn in het geval van samenwerking met een entiteit die eigendom is of onder zeggenschap staat van een op de lijst geplaatste persoon.

Indien bijvoorbeeld entiteit “X” eigendom is of onder zeggenschap staat van een op de lijst geplaatste persoon, kan worden aangenomen dat deze zeggenschap zich uitstrekt tot alle activa die in naam eigendom zijn van entiteit X. Daarom moeten EU-actoren alle tegoeden en economische middelen van entiteit X bevroren, overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de verordening. Entiteit X kan een gehele of gedeeltelijke opheffing van de bevroering van haar activa verkrijgen door aan te tonen dat deze feitelijk niet onder zeggenschap staat van de op de lijst geplaatste persoon¹¹.

Indien entiteit X eigendom is of onder zeggenschap staat van de op de lijst geplaatste persoon, is het voor EU-actoren bovendien verboden om aan entiteit X tegoeden of economische middelen beschikbaar te stellen. Dit zou worden beschouwd als het indirect beschikbaar stellen ervan aan de op de lijst geplaatste persoon en zou in strijd zijn met artikel 3, lid 2, van de verordening, tenzij per geval redelijkerwijs kan worden vastgesteld op basis van een risicogerichte aanpak, rekening houdend met alle ter zake doende

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=nl>

⁸ <https://www.sanctionsmap.eu/>

⁹ <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf>

¹⁰ Zoals bepaald in artikel 1, lid 4, van Besluit (GBVB) 2020/1999 van de Raad betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten.

¹¹ Advies van de Commissie van 19.6.2020 betreffende artikel 2 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad (C(2020) 4117 final): https://ec.europa.eu/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_nl

omstandigheden, dat de tegoeden of economische middelen niet door of ten behoeve van de op de lijst geplaatste persoon zullen worden gebruikt.

9. Hoe kan worden vastgesteld of er sprake is van eigendom of zeggenschap?

a) Eigendom¹²

Indien de op de lijst geplaatste persoon in het bezit is van meer dan 50 % van de eigendomsrechten van entiteit X of daarin een meerderheidsbelang heeft, wordt ervan uitgegaan dat de op de lijst geplaatste persoon eigenaar is van entiteit X.

b) Zeggenschap¹³

Indien aan een van de volgende niet-limitatieve criteria is voldaan, kan worden aangenomen dat de op de lijst geplaatste persoon zeggenschap heeft over entiteit X, alleen of krachtens een overeenkomst met een andere aandeelhouder of derde partij, tenzij per geval het tegendeel kan worden bewezen:

- a) het recht hebben of de bevoegdheid uitoefenen om een meerderheid van de leden van het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van entiteit X aan te stellen of te ontslaan;
- b) het, enkel als gevolg van de uitoefening van zijn stemrechten, aangesteld hebben van een meerderheid van de leden van het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van entiteit X die gedurende het betrokken en het voorgaande begrotingsjaar in functie waren;
- c) het, ingevolge een overeenkomst met andere aandeelhouders in of leden van entiteit X, alléén zeggenschap hebben over een meerderheid van de aandeelhouders- of ledenstemrechten in entiteit X;
- d) het bezit van het recht tot het uitoefenen van een overheersende invloed op entiteit X ingevolge een met entiteit X aangegane overeenkomst of een bepaling in het memorandum of de akte van oprichting, wanneer het recht dat van toepassing is op entiteit X een dergelijke overeenkomst of bepaling toestaat;
- e) het hebben van de bevoegdheid tot het uitoefenen van het recht om de overheersende invloed als bedoeld in punt d) uit te oefenen zonder de houder van dat recht te zijn¹⁴;
- f) het hebben van het recht om alle of een deel van de activa van entiteit X te gebruiken;
- g) het op geconsolideerde basis beheren van entiteit X, gepaard gaande met het publiceren van geconsolideerde jaarrekeningen;
- h) het gezamenlijk en hoofdelijk delen van de financiële verplichtingen van entiteit X, of het garanderen van deze verplichtingen.

10. Zijn er uitzonderingen op de financiële sancties?

¹² Zie ook de Beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van restrictieve maatregelen van 4 mei 2018, (8519/18), beschikbaar op <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions>

¹³ Ibidem.

¹⁴ Inclusief, bijvoorbeeld, door middel van een dekmantelbedrijf.

De verordening voorziet in een aantal uitzonderingen¹⁵ (afwijkingen).

Deze afwijkingen maken het mogelijk bevroren tegoeden of economische middelen vrij te geven en/of tegoeden of economische middelen beschikbaar te stellen aan op de lijst geplaatste personen. Hiervoor is voorafgaande toestemming van de betrokken nationale bevoegde autoriteit¹⁶ vereist; deze kan slechts onder strikte en specifieke voorwaarden worden verleend:

- **specifieke behoeften:** indien de vrijgave of beschikbaarstelling van tegoeden of economische middelen noodzakelijk is om te voorzien in de **basisbehoeften** van een op de lijst geplaatste persoon en leden van het gezin van natuurlijke personen die van hen afhankelijk zijn, met inbegrip van betalingen voor levensmiddelen, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, belastingen, verzekeringspremies of nutsvoorzieningen; ter dekking van **juridische kosten of buitengewone lasten** van de op de lijst geplaatste persoon¹⁷; voor het **routinematig aanhouden of beheren** van bevroren activa; of om te worden gebruikt voor de **officiële doelen** van een diplomatieke of consulaire missie of een internationale organisatie (artikel 4 van de verordening);
- **humanitaire hulp:** indien het verstrekken van die tegoeden of economische middelen noodzakelijk is voor humanitaire doeleinden, zoals de verlening van hulp of het vergemakkelijken daarvan, met inbegrip van medische benodigdheden, levensmiddelen, of de overbrenging van humanitaire hulpverleners en daarmee verband houdende hulp, of bijstand voor evacuaties (artikel 5 van de verordening; zie ook vraag 11);
- **beslissingen:** indien de vrijgave is voorgeschreven door bepaalde soorten arbitrale, rechterlijke of administratieve beslissingen die zijn gegeven vóór of in bepaalde gevallen na de oplegging van de sancties, alleen als de beslissing niet tot voordeel strekt van een op de lijst geplaatste persoon en de erkenning van de beslissing niet in strijd is met de openbare orde van de betrokken lidstaat (artikel 6 van de verordening);
- **eerdere contracten:** indien een betaling verschuldigd is op grond van een contract of overeenkomst dat of die is gesloten of een verplichting die is ontstaan vóór de oplegging van sancties, mits de tegoeden of economische middelen zullen worden gebruikt voor een betaling door een op de lijst geplaatste persoon en niet

¹⁵ Uitzonderingen op EU-sancties nemen gewoonlijk de vorm aan van afwijkingen of vrijstellingen. “Afwijking” betekent dat een verboden actie (een actie waarop een beperkende maatregel van toepassing is) alleen kan worden uitgevoerd nadat de nationale bevoegde autoriteit toestemming heeft verleend. “Vrijstelling” betekent dat een beperkende maatregel niet van toepassing is wanneer het doel van de actie samenvalt met het toepassingsgebied van de vrijstelling; bijgevolg kunnen personen die binnen de grenzen van de vrijstelling vallen de beoogde actie onmiddellijk uitvoeren. Deze sanctieregeling bevat geen vrijstellingen.

¹⁶ De betrokken lidstaat is ertoe verplicht de andere lidstaten en de Commissie binnen twee weken na het verlenen van de toestemming in kennis te stellen.

¹⁷ De nationale bevoegde autoriteit besluit per geval welke uitgaven als “buitengewoon” kunnen worden beschouwd.

tot voordeel strekt van een op de lijst geplaatste persoon (artikel 7 van de verordening).

Potentiële verzoekers kunnen hun nationale bevoegde autoriteit om advies verzoeken om vast te stellen welke documenten nodig zijn en welke procedures er zijn voor het verkrijgen van toestemming.

Bovendien staat artikel 8 van de verordening de creditering toe van bevroren rekeningen en de bijboeking van rente en andere inkomsten, van betalingen die verschuldigd zijn op grond van contracten of verplichtingen die dateren van vóór de oplegging van sancties, en van betalingen die verschuldigd zijn uit hoofde van bepaalde soorten (rechterlijke, administratieve of arbitrale) beslissingen die in een lidstaat geldig zijn, voor zover al deze bijboekingen eveneens worden bevroren. Dit is een uitzondering op het verbod om tegoeden en economische middelen beschikbaar te stellen van op de lijst geplaatste personen en vereist geen voorafgaande toestemming van de nationale bevoegde autoriteit. EU-actoren moeten niettemin voldoen aan artikel 9 van de verordening. Zie ook vraag 6.

11. Wat houdt de afwijking om humanitaire redenen in?

EU-sancties zijn niet bedoeld om de verlening van humanitaire hulp te belemmeren. De afwijking om humanitaire redenen waarin artikel 5 van de verordening voorziet, heeft tot doel mogelijke belemmeringen van de verlening van humanitaire hulp aan te pakken en tot een minimum te beperken. De afwijking maakt het mogelijk tegoeden en economische middelen vrij te geven of beschikbaar te stellen aan op de lijst geplaatste personen mits dergelijke tegoeden of middelen uitsluitend noodzakelijk zijn voor humanitaire doeleinden, zoals de verlening van hulp of het vergemakkelijken daarvan, met inbegrip van medische benodigdheden, levensmiddelen, of de overbrenging van humanitaire hulpverleners en daarmee verband houdende hulp, of bijstand voor evacuaties. Hiervoor is voorafgaande toestemming van de nationale bevoegde autoriteit vereist.

Overeenkomstig het internationaal humanitair recht, artikel 214, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de humanitaire beginselen van menselijkheid, onpartijdigheid, onafhankelijkheid en neutraliteit, moet humanitaire hulp zonder aanzien des persoons worden verstrekt. De identificatie als persoon in nood moet op basis van deze beginselen gebeuren. Zodra deze identificatie is verricht, hoeft de eindbegunstigde die een persoon in nood is, niet te worden doorgelicht.

12. Wat gebeurt er als EU-actoren de verordening niet naleven?

Artikel 16 van de verordening verplicht de lidstaten ertoe de toepasselijke sancties vast te stellen en de handhaving ervan te waarborgen. Deze sancties, die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn, behoren doorgaans tot het strafrecht en/of het administratief recht.

13. Waar kunnen EU-actoren meer informatie krijgen?

EU-sancties moeten door de lidstaten worden geïmplementeerd; deze zijn ook verantwoordelijk voor de controle op de toepassing ervan. De Europese Commissie ondersteunt de uniforme implementatie van sancties in de hele EU en ziet toe op de handhaving ervan door de lidstaten.

Een lijst van de nationale bevoegde autoriteiten en hun contactgegevens, alsook de contactgegevens van de Europese Commissie, zijn opgenomen in bijlage II bij de verordening.