

Artikel

De asset freeze: vaker ingezet, ruimer uitgelegd?

Mr. I.M. van den Oord en mr. J.J. Strijder*

1. Achtergrond

140

Voordat wij ingaan op de recente ontwikkelingen op het gebied van *asset freezes*, schetsen wij een kort kader van de bevroeringsmaatregel. De Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) is het orgaan dat beperkende maatregelen uitvaardigt op EU-niveau. Om zorg te dragen voor uniforme bewoordingen, en dus een uniform begrip van bevroeringsmaatregelen, heeft de Raad richtlijnen opgesteld waarin de standaardbewoordingen van dergelijke sancties zijn opgenomen. De standaardbepaling voor de bevroeringsmaatregelen luidt als volgt:

- 1. All funds and economic resources belonging to, owned, held or controlled by [individual members of the Government of (country) and] any natural or legal person, entity or body [associated with them] as listed in Annex X shall be frozen.*
- 2. No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex X.¹*

Op grond van een bevroeringsmaatregel dienen alle ‘tegoeden’ en ‘economische middelen’ die toebehoren aan, eigendom zijn van of onder zeggenschap staan van personen of entiteiten die genoemd staan op de relevante

bijlage bij de relevante EU-verordening bevroren te worden. Daarnaast is het verboden om direct of indirect te goeden of economische middelen beschikbaar te stellen aan deze personen of entiteiten. De bevroeringsmaatregel werkt dus twee kanten op, met als doel de vermogenspositie van de asset freeze target zo veel mogelijk vast te zetten. In de praktijk betekent dit dat een eventuele zakelijke relatie tot stilstand moet komen: er mogen geen producten of diensten meer geleverd worden en geen betalingen in ontvangst worden genomen. Omdat deze regels voor eenieder gelden, gaat dat behoorlijk ver: als er (zonder toestemming van de bevoegde autoriteiten) in een Utrechtse bouwhandel een inbouwtoilet aan een asset freeze target wordt verkocht, kan dat al een sanctieovertreding opleveren. In het kader van de Rusland-sancties is de bevroeringsmaatregel opgenomen in artikel 2 van Verordening (EU) 269/2014.

Ondanks deze standaardtekst is de werking van de bevroeringsmaatregelen niet altijd duidelijk. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) is in beginsel exclusief bevoegd om uitleg te geven over sanctieverordeningen. Het duurt echter lang voordat het Hof zich uitsprekt over bepaalde zaken, als deze überhaupt aan het Hof worden voorgelegd. Voor de uitleg van de bevroeringsmaatregel bestaan daarom verschillende andere bronnen. Zo heeft de Raad naast zijn richtlijnen ook andere Best Practices gepubliceerd die richting geven voor de implementatie van EU-sancties. De Europese Commissie publiceert soms opinies met daarin handvatten voor bepaalde onderwerpen. Daarnaast publiceert de Commissie in het kader van de Ruslandsancties een overzicht van antwoorden op veel gestelde vragen. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken houdt een vergelijkbaar overzicht bij, en het ministerie van Financiën kwam in maart 2023 met een

* Mr. I.M. van den Oord is advocaat bij Allen & Overy LLP te Amsterdam. Mr. J.J. Strijder is advocaat bij Allen & Overy LLP te Amsterdam. De auteurs waren bij een aantal van de zaken die in deze bijdrage aan bod komen, betrokken als advocaat van een van de partijen. De bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

1 Raad van de Europese Unie, ‘Sanctions Guidelines – update’, 4 mei 2018, p. 35.

addendum bij de Leidraad Financiële Sanctieregeling. Hoewel noch de Europese noch de Nederlandse *guidance* een officiële status heeft, kunnen deze documenten wel (mede) richtinggevend zijn bij afwezigheid van relevante jurisprudentie.²

De afgelopen jaren zijn er meerdere bijdragen verschenen waarin de algemene context van dergelijke bevroeringsmaatregelen wordt geschetst. Zo gingen Pauwussen en Pijls in op de wijze waarop deze worden ingebed in de Nederlandse rechtsfeer: overtreding van sanctieregels die in Europese sanctieverordeningen zijn neergelegd, is strafbaar op grond van de Sanctiewet 1977 in samenhang met de Wet op de economische delicten.³ Daarnaast bespraken Kodrzycki e.a. onder meer de uitzonderingen die bestaan voor gesanctioneerde personen en entiteiten, die met behulp van een vrijstelling wel kosten mogen maken voor bijvoorbeeld levens- of geneesmiddelen en bepaalde juridische kosten.⁴ Bij Peek kwamen de specifieke vereisten die gelden voor financiële instellingen op grond van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 aan bod.⁵ Deze aspecten zullen wij daarom niet in dit artikel behandelen.

In deze bijdrage belichten wij met name de recente ontwikkelingen ten aanzien van enkele specifieke elementen van bevroeringsmaatregelen. Hoewel die grotendeels specifiek zien op de asset freeze uit de Rusland-sancties, komt de tekst van die bevroeringsmaatregel overeen met de modelbepaling. Daarmee kunnen deze ontwikkelingen mede relevant zijn voor bevroeringsmaatregelen uit andere EU-sanctieregimes. We gaan eerst in op het subject van de bevroeringsmaatregel: de asset freeze targets, oftewel de personen en entiteiten op wie de bevroeringsmaatregelen van toepassing zijn. Het gaat daarbij niet enkel om degenen die direct genoemd worden in de relevante sanctieverordeningen, maar ook om met hen in verbinding staande personen en entiteiten (paragraaf 2). Daarna komt het object van de bevroeringsmaatregel aan bod. Het is bekend dat zowel tegoeden als economische middelen moeten worden bevroren. De interpretatie van deze concepten gaat echter verder dan wat op het eerste gezicht verwacht zou worden (paragraaf 3). Vervolgens bespreken wij enkele implicaties van bevroeringsmaatregelen waar wij in onze praktijk regelmatig vragen over krijgen. We gaan in op de praktische overwegingen waar men rekening mee kan houden indien er mogelijk sprake is van een gesanctioneerde (weder)partij (paragraaf 4). We besluiten deze

bijdrage met enkele afsluitende opmerkingen (paragraaf 5).

2. Het subject van de asset freeze

Als gezegd, bevroeringsmaatregelen raken bepaalde personen en entiteiten. Deze personen en entiteiten zijn genoemd in een bijlage bij het relevante sanctieregime.⁶ Behalve deze bij naam genoemde personen en entiteiten die direct onderworpen zijn aan een asset freeze, kunnen entiteiten die eigendom zijn van of onder zeggenschap staan van dergelijke vermelde personen of entiteiten worden ‘meegetrokken’ door de bevroeringsmaatregel. In deze bijdrage zullen we daarom spreken over ‘directe asset freeze targets’ en ‘indirecte asset freeze targets’. Over de reikwijdte van deze beide categorieën is de laatste anderhalf jaar meer duidelijkheid ontstaan. Hieronder bespreken we welke personen en entiteiten er precies onder vallen: zowel degenen die met naam en toenaam in de relevante bijlage van de relevante verordening staan (paragraaf 2.1), als de partijen die op grond van eigendom (paragraaf 2.2) of zeggenschap (paragraaf 2.3) door hen worden meegetrokken.

2.1 Geassocieerde entiteiten

In de bijlage van de relevante verordening staan niet alleen de personen en entiteiten genoemd die worden onderworpen aan een bevroeringsmaatregel. In de bijlage kan de Raad ‘*met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen*’ opnemen. Dat betekent dat de bevroeringsmaatregel ook ziet op die personen en entiteiten. In de bijlage staat soms de vermelding van verbonden personen of entiteiten bij de gegevens van de directe asset freeze target onder de noemer ‘geassocieerde entiteit’. In andere taalversies van de sanctieverordeningen wordt voor zowel ‘verbonden rechtspersonen’ als ‘geassocieerde entiteiten’ dezelfde terminologie gebruikt: ‘*associated entity*’ (Engels), ‘*entités associées*’ (Frans), ‘*verbundene Organisationen*’ (Duits) en ‘*entidades asociadas*’ (Spaans). Vallen die ‘geassocieerde entiteiten’ daarmee onder de bevroeringsmaatregel als zijnde ‘met hen verbonden rechtspersonen’?

De letterlijke tekst van de bevroeringsmaatregel lijkt inderdaad de suggestie te wekken dat de bevroeringsmaatregel niet alleen ziet op de met name genoemde personen en entiteiten, maar ook op de met hen verbonden (rechts)personen. De vermelding van (rechts)personen onder de noemer ‘geassocieerde entiteit’ kan daarmee (onbedoeld) tot de conclusie leiden dat die geassocieerde entiteiten eveneens onder de werking van de asset freeze vallen. Dat blijkt niet de bedoeling te zijn. De Europese Commissie heeft namelijk in haar FAQ’s antwoord gegeven op de vraag of deze geassocieerde enti-

2 Voor een completer overzicht van bronnen voor de interpretatie van Europese sanctieverordeningen verwijzen we naar onze eerdere bijdrage in dit tijdschrift: J.J. Strijder & I.M. van den Oord, ‘Rusland-sancties: over uitleg, vage normen en vragen bij de handhaafbaarheid ervan in de Nederlandse rechtstaat’, *TBS&H* 2022, p. 359-363.

3 J. Pauwussen & M.W.P. Pijls, ‘De werking van internationale sancties in Nederland’, *TBS&H* 2019, p. 221-229. Zie ook de bijdrage van mr. J.J. Strijder in dit nummer.

4 T. Kodrzycki, S. Verkerk & F. van Til, ‘De asset freeze in sanctieregimes: verstrekkend maar nog onvoldoende bekend’, *TBS&H* 2021, p. 382-390.

5 S.M. Peek, ‘Sanctieregeling en handhavingsrisico’, *FR* 2022, afl. 7/8.

6 De EU houdt eveneens een geconsolideerde lijst bij met daarin alle personen en entiteiten die vermeld staan op een dergelijke bijlage.

teiten onder de werking van de asset freeze zouden moeten vallen. Weliswaar moet men ten aanzien van die ‘geassocieerde entiteiten’ met *‘the highest caution’* handelen, toch vallen zij niet direct onder de bevrozingsmaatregel, aldus de Europese Commissie. Hoewel zij niet direct onder de asset freeze vallen, vergt de vermelding dus extra voorzichtigheid. Het is namelijk goed mogelijk dat de geassocieerde entiteit op basis van hetzij het eigendoms criterium hetzij de zeggenschapstoets als een indirecte asset freeze target te boek kan komen te staan.⁷ We staan in de volgende paragrafen stil bij deze twee criteria.

2.2 Eigendom

Voor de asset freeze moet men verder kijken dan de namen die op de relevante bijlage staan vermeld. Als gezegd, ook partijen die niet op een EU-sanctielijst staan kunnen erdoor worden getroffen. Andere partijen kunnen een indirecte asset freeze target zijn indien ze eigendom zijn van of onder zeggenschap staan van de directe asset freeze target. Volgens de EU is er sprake van ‘eigendom’ indien een persoon of entiteit meer dan 50% van de eigendomsrechten in een andere entiteit houdt.⁸ Dit eigendoms criterium is – op zichzelf – betrekkelijk eenvoudig toe te passen, omdat op basis van documenten de eigendomsverhoudingen zouden moeten kunnen worden vastgesteld. Een recent voorbeeld in de rechtspraak waarbij het eigendoms criterium is toegepast, is de Amsterdamse villa-zaak. Een vennootschap met een Russische eigenaar is op haar beurt eigenaar van vastgoed in Amsterdam. Deze Russische eigenaar staat sinds 3 juni 2022 op een EU-sanctielijst. Dat betekent, volgens zowel de rechtbank Amsterdam als het hof Amsterdam, dat óók de vennootschap wordt getroffen door de bevrozingsmaatregel.⁹

Het eigendoms criterium is in het kader van de Rusland-sancties verder uitgebreid. In het voorjaar van 2022 heeft de Europese Commissie het standpunt ingenomen dat eigendomsbelangen niet langer apart moeten worden beoordeeld in het kader van het eigendoms criterium. Sindsdien geldt volgens de Europese Commissie het principe van *aggregate ownership*. Dit principe houdt in dat de eigendomsbelangen van gesanctioneerde personen en entiteiten moeten worden opgeteld. Als uit die optelsom volgt dat meer dan 50% van de eigendomsrechten in handen is van asset freeze targets, dan werkt die asset freeze door op die entiteit.¹⁰ Als twee directe asset freeze targets bijvoorbeeld ieder 30% van de aandelen in één B.V. houden, geldt die B.V. als het gezamenlijk bezit van de gesanctioneerde aandeelhouders en dus

als een indirecte asset freeze target, aldus de Europese Commissie. Deze cumulatie van eigendomsrechten kan ervoor zorgen dat entiteiten die voorheen niet als ‘eigendom van’ golden, dat inmiddels wel zijn en daarmee worden getroffen door de bevrozingsmaatregel. Dat maakt het belang van het inzichtelijk krijgen van eigendomsstructuren, inclusief minderheidsbelangen, nog groter.

Bij het voorgaande past een belangrijke nuancering: dit is het standpunt van de Europese Commissie. Dat standpunt is niet bindend in juridische zin. Bij ons weten heeft nog geen rechter in Nederland zich over aggregate ownership uitgelaten, laat staan dat het Hof dat heeft gedaan. Of dit standpunt van de Europese Commissie in rechte standhoudt, is daarmee nog onzeker. Sterker nog, het standpunt van de Europese Commissie wordt nu al niet in elke lidstaat gevolgd. Duitse autoriteiten vinden bijvoorbeeld dat aggregate ownership op zichzelf genomen niet bestaat in het kader van EU-sancties.¹¹ De Nederlandse overheid verwijst in haar Leidraad naar de FAQ van de Europese Commissie.¹² Deze verschillende aanpak is wat ons betreft niet wenselijk voor de rechtszekerheid: als twee gelijke gesanctioneerde partijen gelijke belangen zouden houden in een Nederlandse B.V. en een Duitse GmbH zouden anderen daar dus op verschillende manier mee om moeten gaan. Voorzichtigheid is evenwel – ook volgens de Duitse autoriteiten – geboden als men te maken heeft met een entiteit waarbij diverse minderheidsbelangen van asset freeze targets optellen tot boven de 50% en gesanctioneerde aandeelhouders mogelijk samenwerken.

2.3 Zeggenschap

Waar eigendom relatief rechtlijnig is, is zeggenschap een complexer leerstuk. Volgens de Europese Commissie is er sprake van zeggenschap door een persoon of entiteit indien die *‘is able to and effectively asserts a decisive influence over the conduct of the other entity in question’*.¹³ Hierbij spelen zes criteria een rol. Ook de Raad heeft criteria opgenomen in zijn Best Practices, waarmee de standaarden van de Europese Commissie goeddeels overeenkomen. Indicaties voor zeggenschap zijn bijvoorbeeld of iemand het recht heeft om de meerderheid van de besturende of toezichthoudende organen van een entiteit aan te wijzen, of de meerderheid van de stemrechten in een entiteit kan uitoefenen. Het zijn geen cumulatieve vereisten: elk van deze criteria kan op zichzelf al voldoende zijn om zeggenschap aan te nemen. Het gaat om een casuïstische beoordeling die iedere keer opnieuw gemaakt of weerlegd moet worden.

Deze criteria worden in de regel toegepast op rechtspersonen. In onze ogen zou er onder omstandigheden ook sprake kunnen zijn van ‘zeggenschap’ bij natuurlijke

7 FAQ 2, ‘Frequently asked questions on asset freeze and prohibition to make funds and economic resources available’. Meest recentelijk geüpdatet op 10 mei 2023.

8 Beste praktijken voor de effectieve implementatie van restrictieve maatregelen, 27 juni 2022, p.23.

9 Rb. Amsterdam 16 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6687, r.o. 4.7 en Hof Amsterdam 16 mei 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1058, r.o. 3.12.

10 FAQ 8, ‘Frequently asked questions on asset freeze and prohibition to make funds and economic resources available’, finance.ec.europa.eu, meest recentelijk geüpdatet op 10 mei 2023.

11 FAQ 38, ‘Fragen und Antworten zu Russland-Sanktionen’, bmwk.de, meest recentelijk geüpdatet op 13 april 2023.

12 ‘Addendum II bij Leidraad Financiële Sanctieregelgeving’, Ministerie van Financiën, 6 maart 2023, p. 7.

13 Opinie van de Europese Commissie 8 juni 2021 over Artikel 2(2) van Verordening (EU) 269/2014.

personen, zoals wanneer een individu die een directe asset freeze target is geworden, (zeer) kort voor diens plaatsing op de desbetreffende EU-sanctielijst economische middelen heeft overgedragen aan een familielid, een zakenpartner of andere bekende. Deze zeggenschap kan zich dan voordoen in de vorm van afspraken over stemrechten die verbonden zijn aan de overgedragen aandelen, waarbij de gesanctioneerde persoon *de facto* bepaalt op welke wijze die stemrechten worden uitgeoefend. Als er reden is om aan te nemen dat de economische middelen nog onder zeggenschap staan van (of nog toebehoren aan) de asset freeze target, ligt het voor de hand om deze middelen alsnog te bevriezen. Om eventuele zeggenschap te beoordelen kan het volgens de Commissie relevant zijn om te kijken naar hoe nauw de relaties zijn tussen de asset freeze target en de derde, (de frequentie van) eerdere giften van de asset freeze target aan de derde en wat er in een eventuele overeenkomst ten aanzien van de overdracht is bepaald.¹⁴ De aandelen of andere tegoeden of economische middelen zijn dan niet langer het juridische eigendom van een asset freeze target. Desondanks kan de conclusie luiden dat de asset freeze target nog zeggenschap over die middelen uitoefent. In zo'n geval moet er dus worden bevroren.

Hoewel enkel eigendom óf zeggenschap al genoeg is om een indirecte asset freeze target aan te nemen, hoeft dat uiteindelijk toch niet het geval te zijn. Dit vermoeden kan namelijk worden weerlegd als de relevante tegoeden of economische middelen niet gebruikt zullen worden door of ten goede komen van de directe asset freeze target.¹⁵ Een voorbeeld daarvan zagen we vorig jaar in Duitsland. Daar verbood de toezichthouder Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (hierna: BaFin) het management van VTB Bank (Europe) SE i.L. (hierna: VTBE) om aanwijzingen van haar meerderheidsaandeelhouder, de gesanctioneerde PJSC VTB Bank, op te volgen. Ook verbood BaFin PJSC VTB Bank om haar stemrechten uit te oefenen. In combinatie met een eerder verbod om betalingen te verrichten die ten goede van andere VTB-entiteiten zouden komen was er volgens BaFin geen enkele zeggenschap door PJSC VTB Bank bij haar Duitse dochter meer mogelijk.¹⁶ Ondanks het meerderheidsbelang dat de gesanctioneerde aandeelhouder in VTBE hield, beschouwde BaFin VTBE niet als een indirecte asset freeze target. De bank wordt nu onder toezicht van de Duitse autoriteiten geliquideerd.

Waar er aanwijzingen zijn dat een entiteit betrokken is bij een gesanctioneerde partij, is het dus zaak om goed te kijken hoe de eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen precies liggen. Zeker bij zeggenschap gaat het

om een complexe toets, waarbij de omstandigheden onderhevig zijn aan verandering. Bij nieuwe informatie kan deze toets dus anders uitvallen. Daarom raden wij in dergelijke gevallen vaak aan om (zeer) regelmatig de toets opnieuw te doen bij een doorlopende relatie met de desbetreffende partij. Het is daarbij onvoldoende om alleen te kijken naar de geconsolideerde lijst die de EU bijhoudt met daarop alle personen en entiteiten die onder de verschillende EU-sanctieregimes onderworpen zijn aan een bevroeringsmaatregel. Hoewel dit een helpende hand kan bieden, ziet deze lijst immers alleen op de directe asset freeze targets (en niet ook op de indirecte asset freeze targets).

3. Het object van de asset freeze

In de vorige paragraaf hebben wij stilgestaan bij enkele ontwikkelingen rondom het subject van de bevroeringsmaatregel. Als eenmaal is vastgesteld dat iemand wordt getroffen door een asset freeze, is het van belang om na te gaan wat die asset freeze precies raakt. Daarvoor zijn de begrippen 'tegoeden' en 'economische middelen' in het bijzonder van belang. De standaarddefinitie van 'tegoeden' ziet op 'financiële activa en voordelen van enigerlei aard'. Vervolgens wordt een groot aantal voorbeelden opgesomd van financiële activa die als 'tegoed' hebben te gelden. Te denken valt daarbij aan contant en giraal geld, (certificaten van) aandelen, kredieten en garanties.¹⁷ Daarom zien wij in de praktijk minder discussie bestaan over de invulling van deze definitie. De invulling van 'economische middelen' daarentegen roept wel degelijk vragen op. We gaan daarom dieper in op de betekenis van deze groep van assets die moeten worden bevroren (paragraaf 3.1). Daarna gaan wij in op de figuur van rechtsvorderingen voor de toepassing van deze sanctieverordeningen. Deze vormen in onze ogen een bijzondere categorie, en de vraag is of die ook bevroren moeten worden (paragraaf 3.2).

3.1 Economische middelen

Volgens de standaarddefinitie zijn 'economische middelen' activa van enigerlei aard, materieel of immaterieel, roerend of onroerend, die geen tegoeden zijn, maar kunnen worden gebruikt om tegoeden, goederen of diensten te verkrijgen. Hieruit volgt dat het niet moet gaan om financiële activa, maar dat deze activa wel te gelde gemaakt moeten kunnen worden. Voorbeelden van economische middelen zijn vastgoed¹⁸ en jachten. Ook minder voor de hand liggende figuren kunnen worden geraakt door de bevroeringsmaatregel. Hierna gaan wij

14 FAQ 5, 'Frequently asked questions on asset freeze and prohibition to make funds and economic resources available', finance.ec.europa.eu, meest recentelijk geüpdatet op 10 mei 2023.

15 Beste praktijken voor de effectieve implementatie van restrictieve maatregelen, 27 juni 2022, p.24.

16 'VTB Bank (Europe) SE: Consequences of the fifth round of European Commission sanctions against Russia', BaFin.de, 10 april 2022.

17 Hoewel crypto niet specifiek wordt genoemd in de definitie van 'tegoed', wordt er door de Europese Commissie in de FAQ wel van uitgegaan dat deze ook bevroren moeten worden. Zie daarvoor FAQ 38, 'Frequently asked questions on asset freeze and prohibition to make funds and economic resources available', finance.ec.europa.eu, meest recentelijk geüpdatet op 10 mei 2023.

18 Hof Amsterdam 16 mei 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1058, r.o. 3.12.

achtereenvolgens in op drie voorbeelden van economische middelen: arbeid, stemrechten en intellectuele eigendomsrechten.

Ten eerste arbeid. De Europese Commissie heeft in een opinie uit 2020 het standpunt ingenomen dat arbeid – zowel manueel als intellectueel – leveren aan een asset freeze target ertoe kan leiden dat men indirect economische middelen ter beschikking stelt aan die asset freeze target.¹⁹ Met andere woorden, werknemers die werken voor een asset freeze target kunnen zichzelf beter achter de oren krabben of zij hun arbeidsovereenkomst willen voortzetten. Arbeid is volgens de Europese Commissie een economisch middel omdat ‘economisch middel’ breed wordt uitgelegd in de rechtspraak van het Hof. Arbeid kan de asset freeze target in staat stellen om tegoeden, goederen of diensten te verkrijgen, en daardoor valt het binnen deze definitie. De Commissie heeft dit standpunt herhaald in het kader van de Rusland-sancties.²⁰ Daarbij benadrukt de Europese Commissie dat het aan de bevoegde autoriteiten is om te beoordelen of arbeid de asset freeze target daadwerkelijk in staat kan stellen om tegoeden, goederen of diensten te verkrijgen. Men moet zich er in ieder geval van bewust zijn dat het werken voor een asset freeze target sanctierisico’s met zich mee kan brengen. Een voorbeeld hiervan is de eerdergenoemde zaak over de Amsterdamse villa. Een aannemer verrichtte zonder toestemming van de bevoegde autoriteiten werkzaamheden voor een vennootschap van een gesanctioneerde Russische eigenaar. Deze werkzaamheden zijn naar het voorlopige oordeel van het hof Amsterdam in strijd met de EU-sancties.²¹

Ten tweede stemrechten. Aandelen kwalificeren als een ‘tegoed’ voor de toepassing van een bevroeringsmaatregel, en moeten daarom worden bevroren. Kort gezegd mag een aandeel gedurende de bevroeringsmaatregel niet worden gebruikt. Dat betekent onder meer dat dividendrechten moeten worden bevroren en – mits bevroren – alleen mogen worden uitbetaald op een bevroren rekening.²² Welke gevolgen een bevroeringsmaatregel voor andere aan aandelen verbonden rechten heeft, is niet altijd duidelijk. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft eerder het standpunt ingenomen dat stemrechten verbonden aan aandelen gehouden door asset freeze targets moeten worden bevroren. De Europese Commissie heeft dit standpunt vervolgens herhaald: zij vindt stemrechten een economisch middel.²³ De vraag of dit standpunt moest worden gevolgd, is onderwerp van

discussie in een kort geding dat in 2022 speelde bij de rechtbank en het hof in Amsterdam. Het hof Amsterdam heeft voorlopig de knoop doorgehakt en in kort geding geoordeeld dat Europese sancties aan de uitoefening van stemrechten door een asset freeze target in de weg staan.²⁴

Het derde voorbeeld betreft intellectuele eigendomsrechten. Intellectuele eigendomsrechten zijn geen ‘tegoed’ in de zin van EU-sancties, maar kunnen kwalificeren als een ‘economisch middel’. Dat betekent dat ook intellectuele eigendomsrechten moeten worden bevroren als deze toebehoren aan een asset freeze target. Intellectuele eigendomsrechten hebben bijzondere aandacht gekregen van de Europese Commissie bij het opstellen van *guidance*: in maar liefst 22 veel gestelde vragen gaat de Europese Commissie in op de gevolgen van een asset freeze voor intellectuele eigendomsrechten van een asset freeze target. Het betekent onder meer dat anderen geen licenties meer mogen afgeven aan een asset freeze target voor het gebruik van intellectuele eigendomsrechten.²⁵ Daarnaast moeten aanvragen voor nieuwe intellectuele eigendomsrechten worden geweigerd of opgeschort.²⁶ De bevroeringsmaatregel ziet dus niet alleen op geldstromen of tastbare goederen: intellectuele eigendomsrechten worden net zo goed beïnvloed door een asset freeze.

Uit het voorgaande volgt dat onder de noemer van ‘tegoed’ en ‘economisch middel’ een divers palet aan figuren onderwerp kan zijn van een asset freeze. Het zal in de praktijk uitdagend zijn om een vermogensbestanddeel te zoeken dat niet wordt getroffen door de asset freeze, behoudens op grond van uitzonderingen. Als men daarom te maken krijgt met een asset freeze target, doet men er goed aan om zeer voorzichtig te werk te gaan. Pas op de plaats maken en eerst in kaart brengen wat nog wél mogelijk is, is daarbij een verstandig uitgangspunt.

3.2 Rechtsvorderingen

Rechtsvorderingen vormen een interessante (rest)categorie. Rechtsvorderingen zien immers veelal op ‘tegoeden’ of ‘economische middelen’. Kwalificeren rechtsvorderingen zelf als iets wat moet worden bevroren op grond van EU-sancties? En zo ja, hoe moet dan worden omgegaan met een rechtsvordering als die ten goede komt aan een asset freeze target: moet die dan ook worden bevroren?

In een uitspraak uit april 2023 concludeert de rechtbank Amsterdam dat rechtsvorderingen noch tegoeden noch economische middelen zijn.²⁷ Daartoe stelt de rechtbank het samenstel van tegoeden en economische mid-

19 Opinie van de Europese Commissie 19 juni 2020 over art. 2 Verordening (EU) 269/2014.

20 FAQ 10, ‘Frequently asked questions on asset freeze and prohibition to make funds and economic resources available’, finance.ec.europa.eu, meest recentelijk geüpdatet op 10 mei 2023.

21 Hof Amsterdam 16 mei 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1058, r.o. 3.19.

22 Vgl. art. 7 lid 2 onder b van Verordening (EU) 269/2014. Zie FAQ 20, ‘Frequently asked questions on asset freeze and prohibition to make funds and economic resources available’, finance.ec.europa.eu, meest recentelijk geüpdatet op 10 mei 2023.

23 FAQ 15, ‘Frequently asked questions on asset freeze and prohibition to make funds and economic resources available’, finance.ec.europa.eu, meest recentelijk geüpdatet op 10 mei 2023.

24 Hof Amsterdam 29 december 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:3691, r.o. 4.10. Tegen dit arrest is beroep in cassatie ingesteld.

25 FAQ 1, ‘Frequently asked questions on intellectual property rights’, finance.ec.europa.eu, meest recentelijk geüpdatet op 21 maart 2023.

26 FAQ 2 en 3, ‘Frequently asked questions on intellectual property rights’, finance.ec.europa.eu, meest recentelijk geüpdatet op 21 maart 2023.

27 Rb. Amsterdam 5 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:2040, r.o. 5.17.

delen gelijk met goederen als bedoeld in artikel 3:1 BW. Daarna constateert de rechtbank dat Verordening (EU) 269/2014 ook een definitie van de term ‘vordering’ bevat. De rechtbank heeft hierin kennelijk gelezen dat vorderingen (in Nederlandse begrippen: rechtsvorderingen) iets anders zijn dan tegoeden en economische middelen. De rechtbank concludeert dat rechtsvorderingen daarom niet worden getroffen door de sancties. Dat leidt tot het oordeel van de rechtbank dat een rechtsvordering kan worden ingesteld, maar dat bij toewijzing daarvan zal worden bepaald dat executie alleen in overeenstemming met EU-sancties kan plaatsvinden.

De definitie van een vordering is relevant voor het zogenoemde claimverbod uit artikel 11 Verordening (EU) 269/2014. Deze bepaling beschermt partijen uit de EU tegen ‘vorderingen’ ten aanzien van bijvoorbeeld schade die gesanctioneerde partijen hebben geleden als gevolg van het naleven van de EU-sancties door de partij uit de EU. De definitie van een ‘vordering’ is specifiek voor het claimverbod uit artikel 11 opgenomen. Deze definitie is voor de nadere invulling van de definities in de bevroeringsmaatregel dus niet van belang: noch de definitie van een tegoed noch die van een economisch middel spreekt over ‘vordering’. Deze stap van de rechtbank komt daarmee niet volledig logisch op ons over. Het is daarmee echter nog niet gezegd dat een rechtsvordering als ‘vordering’ dan buiten het toepassingsbereik van de asset freeze moet komen te liggen. In dat kader kan worden gewezen op een uitspraak van de Engelse rechter. Die uitspraak ziet weliswaar op Engelse wetgeving, maar Verordening (EU) 269/2014 lag (voordat het Verenigd Koninkrijk de EU verliet) aan die wetgeving ten grondslag. De Engelse rechter concludeerde dat een ‘*cause of action*’ (een rechtsvordering) kwalificeert als een economisch middel, en daarom in principe valt onder de werking van een asset freeze.²⁸ De rechtsvordering stelt de gesanctioneerde partij immers in staat om tegoeden, goederen of diensten te verkrijgen. Daarmee voldoet het aan de elementaire vereisten van een ‘economisch middel’. Dat is dus een andere redenering dan die de rechtbank Amsterdam heeft toegepast.

Aan de uitkomst hoeft evenwel niets te veranderen. De uitkomst waarop de rechtbank Amsterdam uitkwam, is volgens ons namelijk het meest logisch. Toegang tot de rechter is een groot goed in de EU, en dus hebben ook asset freeze targets recht op toegang tot de rechter. Dat volgt bijvoorbeeld uit artikel 11 lid 3 Verordening (EU) 269/2014. Uit deze bepaling volgt dat asset freeze targets de rechter kunnen laten toetsen of de EU-partij inderdaad bescherming op grond van het claimverbod toekomt. Andere verboden uit EU-sanctieregimes kennen eveneens uitzonderingen teneinde de toegang tot de rechter te waarborgen.²⁹ De Engelse rechter zag dit ook. De asset freeze target kon immers toch procederen,

ondanks dat de rechtsvordering als een economisch middel kwalificeerde. De Engelse rechter kwam daarnaast in de eerdergenoemde uitspraak tot de conclusie dat een uiteindelijke veroordeling tot betaling weliswaar kwalificeert als een ‘tegoed’, maar dat die veroordeling in zoverre moet worden bevroren.³⁰ De relevantie van de (EU-)sancties wordt daarmee verplaatst van de ontvankelijkheidsfase naar de executiefase. Dat komt in feite neer op dezelfde constructie die de Amsterdamse rechtbank heeft toegepast. Zij heeft immers bepaald dat – mocht een toewijzing van een vordering volgen – die toewijzing zal plaatsvinden onder voorwaarde dat de tenuitvoerlegging in overeenstemming is met EU-sancties.³¹ Met deze toch enigszins creatieve oplossing wordt de toegang tot de rechter voor asset freeze targets toch gegarandeerd. Het zou interessant zijn als hogere rechters zich in Nederland of elders in de EU uitlaten over de vraag of rechtsvorderingen zelf worden beïnvloed door de bevroeringsmaatregel.

4. De gevolgen van een asset freeze in de praktijk

Europese sanctieverordeningen hebben een breed toepassingsbereik: zij gelden voor eenieder in de EU, voor alle EU-onderdanen en EU-rechtspersonen (ongeacht waar zij zich bevinden of actief zijn), en voor alle transacties die geheel of gedeeltelijk in de EU worden verricht.³² Anders dan bij bijvoorbeeld het tegengaan van witwassen brengt dit met zich mee dat iedere Europeaan zich aan de bevroeringsmaatregel moet houden, zelfs de medewerker van de bouwhandel. Zoals wij eerder in dit artikel beschreven, is alleen het checken van de geconsolideerde EU-sanctielijst onvoldoende. Op grond van het eigendoms- of zeggenschaps criterium kan een entiteit immers ook worden geraakt door een asset freeze terwijl zij niet op enige EU-sanctielijst staat vermeld. Dat betekent dat men andere stappen moet zetten om naleving van de bevroeringsmaatregel te verzekeren.

4.1 Vaststellen dat sprake is van een asset freeze target

Het is allereerst van belang om er zorg voor te dragen dat men inzicht heeft in de partners met wie men zaken doet. Op die manier kan worden geacteerd op het moment dat nieuwe personen en entiteiten worden geplaatst op een van de EU-sanctielijsten. Dat ziet met

28 High Court of Justice 27 januari 2023, [2023] EWHC 118 (Comm), onder 122.

29 Zie bijv. de uitzonderingen in art. 5quindecies Verordening (EU) 833/2014. Het tweede lid van dit artikel verbiedt het verlenen van diensten op het

gebied van juridisch advies, maar daarop worden uitzonderingen gemaakt voor rechtsbijstand in het kader van procedures in lid 5 en 6.

30 High Court of Justice 27 januari 2023, [2023] EWHC 118 (Comm), onder 122. Interessant daarbij is nog of het uitspreken van een dergelijke veroordeling kan worden geschaard onder het ‘ter beschikking stellen’-verbod dat onderdeel is van een asset freeze. Volgens de Engelse rechter niet: er moet namelijk een onderscheid worden gemaakt tussen het doen van de uitspraak enerzijds en de tenuitvoerlegging daarvan anderzijds.

31 Rb. Amsterdam 5 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:2040, r.o. 5.17 onder c.

32 Zie bijv. art. 13 Verordening (EU) 833/2014.

name op bijvoorbeeld leveranciers uit hoogrisicolanden, maar daar is het zeker niet toe beperkt. Europese entiteiten kunnen net zo goed de gevolgen ondervinden van een bevroeringsmaatregel als indirecte asset freeze targets.

Vervolgens is het van belang om onderzoek te doen naar de partners met wie men zakendoet. De Europese Commissie heeft in dit kader FAQ's opgesteld over due-diligencemaatregelen die EU-onderdanen en EU-entiteiten kunnen nemen om sanctieverordeningen na te leven.³³ De Europese Commissie noemt daarbij onder andere het implementeren van periodieke screenings, *adverse media checks* en het in kaart brengen van de herkomst van de middelen bij bepaalde transacties. Afhankelijk van de aard van het bedrijf, het risico van een bepaalde transactie en de (inter)nationale context waarbinnen men zakendoet moeten deze checks vaker en diepgaander plaatsvinden. Het is bij deze checks van belang om deze vast te leggen, zodat later kan worden aangetoond dat onderzoek heeft plaatsgevonden (met wellicht een achteraf bezien onjuiste uitkomst). We zien in de praktijk dat veel bedrijven ervoor kiezen om bepaalde *checks and balances* in de organisatie aan te brengen om risico's ten aanzien van (Europese) sanctieverordeningen te beheersen. Daarbij kan bij uitstek rekening worden gehouden met de specifieke aard van de organisatie. Een Nederlandse bouwhandel zal onder zijn klanten minder snel een gesanctioneerde partij tegenkomen. Dat kan anders liggen bij een horecaketten met eventuele wodka-leveranciers uit Belarus. Die zal dan eerder navraag moeten doen naar de identiteit van de bestuurders en aandeelhouders om te kunnen controleren of de leverancier eventueel een indirect asset freeze target is. De vraag kan dan worden gesteld welke mate van klantcontrole nog redelijkerwijs gevegd kan worden van bijvoorbeeld de Nederlandse detailhandel.

4.2 Bevroren of niet langer ter beschikking stellen

Bij de toepassing van de bevroeringsmaatregel gaat het eerst om de vraag of er sprake is van een gesanctioneerde (weder)partij. In paragraaf 2 bespraken wij welke personen en entiteiten het onderwerp van een asset freeze kunnen zijn. In de vorige paragraaf beschreven wij de maatregelen die men kan nemen om een subject van een asset freeze te identificeren. Als men eenmaal tot de conclusie is gekomen dat sprake is van een gesanctioneerde (weder)partij, bijvoorbeeld omdat de grootaandeelhouder gesanctioneerd is, dan hangt de vervolgstap af van de specifieke relatie die er bestaat.

De bevroeringsmaatregel ziet – zoals beschreven in paragraaf 3 – op tegoeden en economische middelen. Die voorwerpen van de bevroeringsmaatregel moeten worden bevroren. Dat beïnvloedt ook overeenkomsten waarin een leverings- of afnameverplichting is opgenomen. Praktisch gezien dienen de verplichtingen onder

de overeenkomst dus opgeschort te worden. Betalingen over en weer mogen ook niet meer plaatsvinden. Indien er wordt gebankierd via een bank die in de EU gevestigd is, zal de bank in de regel de betalingen al tegenhouden. Zij kunnen immers in real time de ontvangers en verzenders van de verschillende betalingen over hun rekeningen screenen. Dat ontslaat andere EU-partijen echter niet van hun eigen verplichtingen om maatregelen te nemen om sanctierisico's te beheersen. Als een organisatie er dus achter komt dat een leverancier een gesanctioneerde partij is, zal dat in beginsel tot gevolg hebben dat de gehele zakelijke relatie tot stilstand komt. Dit om te voorkomen dat er tegoeden of economische middelen aan een (in)directe asset freeze target beschikbaar worden gesteld.

In het kader daarvan dienen zeker schuldeisers van asset freeze targets alert te zijn. Het concept 'bevroren' reikt namelijk verder dan wellicht op het eerste oog lijkt. Het Hof oordeelde in 2021 dat het treffen van tot zekerheid strekkende maatregelen zoals conservatoir beslag onder het begrip 'bevroering' kunnen vallen.³⁴ Met het leggen van conservatoir beslag verkrijgt de schuldeiser immers het recht om met voorrang te worden betaald boven andere schuldeisers. Deze voorrangspositie is nieuw, en daarmee wordt een verandering in de vermogenspositie van de gesanctioneerde partij aangebracht, aldus het Hof. Het maakt daarbij niet uit dat er niet daadwerkelijk tegoeden of economische middelen aan het vermogen van de gesanctioneerde partij worden onttrokken. Het leggen van conservatoir beslag lijkt daarmee ook niet langer mogelijk te zijn vanwege de asset freeze. Daarvoor zal men dan eerst een ontheffing van de desbetreffende bevoegde autoriteit moeten krijgen.

4.3 Melden

Naast het bevroeren zelf geldt vaak eveneens een meldplicht die op alle Europese personen en organisaties rust. Deze meldplicht strekt ertoe dat zij alle informatie die de naleving van de relevante verordening faciliteert moeten melden aan de bevoegde autoriteiten in de EU-lidstaat waar zij woonachtig of gevestigd zijn. Dit omvat bijvoorbeeld informatie over welke bankrekeningen zijn bevroren en wat het saldo op deze rekeningen was. Onder met name de Ruslandsancties gelden echter nog uitgebreidere verplichtingen. Hiermee worden ook EU-burgers en bedrijven tot poortwachters van de EU-sancties gemaakt.

Zo is onder de Ruslandsancties de meldplicht voor EU-burgers en bedrijven uitgebreider dan die in de modelbepalingen. Het gaat niet slechts om informatie die naleving van deze sancties faciliteert, maar eveneens om informatie over activa die nog niet als bevroren worden behandeld, terwijl dat wel zou moeten. Daarnaast geldt deze meldplicht *'niettegenstaande de geldende voorschriften inzake rapportage, betrouwbaarheid en be-*

33 'Frequently asked questions on circumvention and due diligence', finance.ec.europa.eu, meest recentelijk geüpdatet op 7 februari 2023.

34 HvJ EU 11 november 2021, C-340/20 (Bank Sepah), ECLI:EU:C:2021:903.

roepsgeheim'.³⁵ Dat brengt met zich dat eventuele contractuele geheimhoudingsbedingen of wettelijke geheimhoudingsplichten niet aan een melding in de weg staan. Er zijn uitzonderingen op in het kader van het recht op een eerlijk proces, en daarmee het recht op verdediging. Een advocaat die wordt benaderd door een gesanctioneerde partij in het kader van een procedure, zal dus niet tot melding over hoeven gaan. Anders zou het bijvoorbeeld heel lastig zijn voor gesanctioneerde partijen om op te komen tegen de opgelegde bevroeringsmaatregel. Ten slotte moeten sinds kort niet enkel de bevroren tegoeden en economische middelen worden gemeld, maar ook informatie over enige verandering over overdracht van die tegoeden en economische middelen in de twee weken voorafgaand aan de plaatsing van de desbetreffende persoon of entiteit op de bijlage bij Verordening (EU) 269/2014.³⁶ De nieuwe namen op de EU-sanctielijsten zijn immers de laatste tijd regelmatig voor publicatie in de pers te lezen geweest. Om een waterbedeffect te voorkomen wordt er nu een langere terugblik gevraagd.

Daarnaast geldt een meldplicht voor gesanctioneerde partijen zelf.³⁷ Zij moeten binnen zes weken nadat zij op de bijlage geplaatst zijn hun tegoeden en economische middelen opgeven aan de bevoegde autoriteiten in de EU-lidstaat waar die tegoeden of economische middelen zich bevinden. Het enkel concluderen dat een partij gesanctioneerd is, is dus onvoldoende: zowel van de asset freeze target zelf als de Europese partij wordt meer verwacht. Er moet mogelijk ook een melding worden gedaan aan de bevoegde autoriteiten in de relevante lidstaat, die op hun beurt weer informatie doorgeven aan de Europese Commissie. Deze meldplicht zorgt er dus voor dat er zo min mogelijk activa van gesanctioneerde partijen ontsnappen aan de opgelegde bevroeringsmaatregel.

4.4 Eventueel ontheffing aanvragen

Er zijn verschillende mogelijkheden om ondanks de bevroeringsmaatregelen tegoeden of economische middelen van gesanctioneerde personen te laten vrijvallen. De bevoegde autoriteiten moet daarvoor toestemming verlenen. In Nederland gaat het bij toestemming voor het laten vrijvallen van tegoeden om de minister van Financiën, en bij het laten vrijvallen van economische middelen om onder meer de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Naar Nederlandse begrippen geldt die toestemming als een ontheffing. We bespreken hier twee van de mogelijkheden voor de bevoegde autoriteiten om toestemming te verlenen: als dit gebeurt op basis van een arbitraal of rechterlijk vonnis, en als er sprake is van een *prior contract*.

Vonnis: Indien de tegoeden of economische middelen onderwerp zijn van een arbitraal vonnis dat dateert van vóór de datum van sanctionering of van een rechterlijk

vonnis, ongeacht de datum ervan, kunnen de bevoegde autoriteiten een ontheffing verlenen om de tegoeden of economische middelen vrij te geven. Dan mogen de tegoeden of economische middelen uitsluitend gebruikt worden om de vorderingen die erkend zijn in het relevante vonnis te voldoen, waarbij tevens geldt dat het vonnis niet ten behoeve van een directe asset freeze target mag zijn en de erkenning niet in strijd is met de openbare orde van de betrokken lidstaat. Op grond van deze bepaling kan dus ook conservatoir beslag worden gelegd indien daar een ontheffing voor is verkregen.

Prior contract: Indien de betrokken Europese persoon of entiteit al vóór de datum van sanctionering een overeenkomst had met de (in)directe asset freeze target, of er een andere (rechts)verplichting voor die datum is ontstaan, kunnen de bevoegde autoriteiten een ontheffing verlenen voor de vrijgave van bepaalde tegoeden van de gesanctioneerde partij. Ook daarvoor geldt dat deze tegoeden uiteraard niet naar een andere asset freeze target mogen vloeien. Deze ontheffing kan bijvoorbeeld nuttig zijn indien de asset freeze target al betaald heeft voor geleverde diensten maar de bank de betaling heeft tegengehouden. Dan is het mogelijk om door middel van een ontheffing alsnog de betaling te ontvangen.

In de praktijk is het met name van belang om alert te zijn ten aanzien van zakelijke relaties die mogelijk een asset freeze target zijn. Na de eerste analyse moet de hele relatie op pauze worden gezet, en relevante informatie over de asset freeze target moet gemeld worden. Indien er nog onbetaalde rekeningen liggen kan het lonen om aan een ontheffing te denken. Daarvoor zal dan een ontheffing moeten worden verkregen, waarmee de gelden dan alsnog kunnen worden vrijgegeven. In de praktijk zijn de bevoegde autoriteiten echter zeer terughoudend in het verstrekken van dergelijke ontheffingen.³⁸

5. Afsluiting

Waar sancties en bevroeringsmaatregelen voor veel bedrijven een ver-van-hun-bed-show leken, is dat beeld de laatste anderhalf jaar gekanteld. Door de grotere economische verbondenheid tussen de EU en Rusland is de impact van de sancties die de EU aan Rusland heeft opgelegd vele malen groter dan bij andere sanctieregimes het geval was. De Ruslandsancties tonen des te meer dat het toepassingsbereik van EU-sancties complex en dynamisch is, en daarmee verstrekkende gevolgen kan hebben voor Europese bedrijven die handeldrijven met of investeren in gesanctioneerde landen, personen of entiteiten. Door de toename van juridische procedures op zowel nationaal niveau als EU-niveau komt er meer duidelijkheid over de reikwijdte van de EU-sancties, en

35 Art. 8(1) Verordening (EU) 269/2014.

36 Art. 8(1)(a) Verordening (EU) 269/2014.

37 Art. 9(2) Verordening (EU) 269/2014.

38 Vgl. het aantal verleende financiële ontheffingen onder de Ruslandsancties, *Kamerstukken II 2022/23*, 36045, nr. 158, p. 9.

dus kunnen bedrijven bijvoorbeeld beter inschatten welke risico's en verplichtingen zij tegenkomen bij het zakendoen met gesanctioneerde personen of entiteiten. Dat is cruciaal om reputatieschade of strafrechtelijke vervolging te voorkomen. Vervolging voor sanctieovertredingen staat immers vaak niet op zichzelf. Witwassen kan een rol spelen als er geld verdiend is met de sanctieovertredingen, en als er bewust onjuiste informatie op vrachtbrieven staat kan er sprake zijn van valsheid in geschrift. Er is dus genoeg reden voor organisaties om de veranderende regelgeving te volgen.

Vlak voor de zomer heeft de Raad overeenstemming bereikt over het elfde sanctiepakket tegen Rusland. Daarin is een nieuw mechanisme opgenomen om handel met derde landen te beperken die een spil zijn in ontduiking van sancties, bijvoorbeeld door bedrijven in die derde landen op de EU-sanctielijst te plaatsen.³⁹ Dit zou betekenen dat niet enkel *the usual suspects* nader bekeken moeten worden, maar handelspartners in andere landen eveneens geraakt kunnen worden. Dergelijke uitbreidingen en vernieuwingen zullen vermoedelijk ook weer de nodige vragen oproepen en uitnodigen tot verduidelijking. Deze verduidelijking zou ook zeker welkom zijn. Nu ten aanzien van bevroezingsmaatregelen zelfs de verschillende bevoegde autoriteiten het niet altijd eens zijn, en ook juristen nog discussiëren over de uitleg van de reikwijdte daarvan, wordt het anders voor de bouwhandel op de hoek schier onmogelijk om zich aan de sanctieregels te houden. Het is daarom van groot belang dat organisaties in de EU zich bewust zijn van de risico's en verplichtingen die voortvloeien uit de sanctieregimes, en dat zij zich regelmatig op de hoogte stellen van de laatste ontwikkelingen en wijzigingen.

39 G. Baczyńska, 'EU gets more cautious on hitting third countries over Russia sanctions,' reuters.com, 16 mei 2023.